



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE DI REVISIONE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE, NONCHÉ DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

151^a seduta (pomeridiana): martedì 13 maggio 2014

Presidenza del vice presidente MORRA
indi della presidente FINOCCHIARO

I N D I C E**Audizione di esperti**

PRESIDENTE:		
- FINOCCHIARO	Pag. 16, 25, 29	
- MORRA	3, 8, 13 e <i>passim</i>	
		* <i>CECCANTI</i>Pag. 8
		* <i>FALCON</i> 3
		<i>FERRAJOLI</i> 25, 29
		* <i>NICOTRA</i> 13
		<i>ZACCARIA</i> 16

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Giandomenico Falcon, il professor Stefano Ceccanti, la professoressa Ida Nicotra, il professor Roberto Zaccaria e il professor Luigi Ferrajoli.

Presidenza del vice presidente MORRA

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente dei disegni di legge costituzionale di revisione del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL, sospesa nella seduta antimeridiana di oggi.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di esperti. Sono presenti il professor Giandomenico Falcon, il professor Stefano Ceccanti, la professoressa Ida Nicotra, il professor Roberto Zaccaria e il professor Luigi Ferrajoli, che ringrazio per essere intervenuti.

Cedo subito la parola al professor Falcon, ordinario di diritto amministrativo nella facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento.

FALCON. Signor Presidente, i miei titoli, per essere oggi qui presente, e per i quali il Senato mi ha rivolto questo cortese invito, sono dovuti al fatto che da decenni mi occupo di diritto regionale e credo di essere, a oggi, la persona che, come avvocato, ha discusso più casi davanti alla Corte costituzionale, soprattutto nel campo del contenzioso Stato-Regioni.

Il messaggio fondamentale che vorrei dare è che dei due lati di questa medaglia – la riforma del bicameralismo e quella del Titolo V – ciò su cui il Senato (e il Parlamento in generale) ha più da dire è certamente la

riforma del bicameralismo. Questo perché la formulazione delle norme che ripartiscono i compiti tra lo Stato e le Regioni è poco decisiva, nel senso che il loro significato è poi determinato dall'interpretazione, dalla prassi applicativa.

In realtà, la grandissima parte di ciò che il disegno di legge governativo si propone di fare quanto al riparto è stato già fatto, poiché la giurisprudenza costituzionale ha già ampiamente sistemato, razionalizzandoli, i rapporti di competenza tra Stato e Regioni. È evidente, infatti, che il risultato del riparto di competenze non è determinato solo dalle regole di riparto, ma anche da altri elementi, quali la distribuzione delle risorse, la struttura delle istituzioni, il contenuto della legislazione statale ordinaria.

Certamente potrete modificare le parole che ripartiscono i compiti tra Stato e Regioni – qualche volta chiarendole, qualche altra volta (lo dirò poi nel mio giudizio sul progetto in discussione) peggiorando la situazione – ma, in definitiva, la razionalizzazione di questo aspetto potrà sempre avvenire in sede applicativa. La Corte costituzionale può farlo e lo ha fatto. Quello che la Corte costituzionale non poteva e non potrà mai fare è determinare l'assetto organizzativo delle istituzioni, ed è qui che, invece, può agire la politica. Per questa ragione dico che dei due aspetti della riforma in discussione, quello che veramente conta è la riforma del bicameralismo. È chiaro però che, se si tocca il Titolo V, tanto vale cercare di farlo bene; al riguardo c'è molto da dire, ma certamente ciò che segnerà un impatto reale, se si realizzerà, sarà la riforma del bicameralismo.

Dal punto di vista di chi, come me, si occupa di Regioni da tanto tempo, la riforma del bicameralismo significa semplicemente portare l'assetto bicamerale della Repubblica a quello che tendenzialmente doveva essere sin dall'inizio della Costituzione e che certamente sarebbe stato necessario nella logica della riforma del 2001.

L'articolo 114 della Costituzione afferma che lo Stato e gli enti territoriali sono gli enti costitutivi della Repubblica. È ovvio, dunque, che l'insieme degli enti costitutivi della Repubblica debba partecipare ai processi decisionali centrali. Non occorre che vi dica qual è la prospettiva nella quale mi colloco, e che non consiste soltanto nell'idea che il Senato vada riformato perché è disfunzionale il processo bicamerale (il che peraltro è vero). La mia prospettiva è in positivo, è dare compimento alla logica degli articoli 5 e 114 della Costituzione; il nuovo Senato – se ci sarà – dovrà essere visto come il momento in cui le istituzioni territoriali partecipano ai processi decisionali centrali. Dal mio punto di vista, la vera riforma del Titolo V è il compimento della presenza delle Regioni e degli enti territoriali della Repubblica al centro. E l'unico modo per trovare un accordo sul riparto dei compiti, al di là dell'astrattezza con cui la Costituzione sempre li definirà, è istituire una forma di collaborazione tra la rappresentanza politica, che si esprime nella Camera dei deputati, e la rappresentanza delle istituzioni territoriali, chiamate ad esprimersi nel Senato.

Chiaramente già questo comporta un'opzione circa la composizione del Senato: la non diretta elettività o meglio la parziale non diretta elettività. Infatti, quando si dice, come prevede il disegno di legge (che pure su

questo punto ha tanti difetti: è evidente che non ci può essere uguale rappresentanza della Val d'Aosta e della Lombardia; ma questo è facile da correggere), che i Presidenti delle Giunte regionali fanno parte del Senato, in realtà ciò significa che i cittadini saranno chiamati a eleggere, insieme al presidente della Regione, il senatore. In altri termini, quando andremo a votare per il presidente della Giunta regionale sapremo che stiamo votando anche uno dei senatori della Repubblica.

Sappiamo tutti che il modello del Bundesrat ha i suoi pregi, ma che molto spesso viene ritenuto inadatto alla situazione italiana, perché c'è la grande tradizione dei Comuni. Di qui la proposta dell'integrazione della rappresentanza con quella delle istituzioni comunali, che può avere una sua logica. Tuttavia, credo che nel progetto di riforma ciò che bisogna davvero cercare di evitare è che la composizione del Senato sia tale da favorire o consentire le aggregazioni su base politica. Infatti, se tutti i membri di un partito, a prescindere dal luogo in cui sono eletti, si mettono d'accordo e votano nello stesso modo, il risultato finale non è altro che la riproduzione della Camera dei deputati, ovvero una logica politica che presiede all'espressione del voto. Tutti sappiamo che anche il Bundesrat in certe grandi occasioni, su alcune grandi questioni, si schiera politicamente, però è un'eccezione.

A mio giudizio, dobbiamo cercare di arrivare a una composizione del Senato che favorisca l'aggregazione su base di rappresentanza delle istituzioni territoriali. In riferimento ai rappresentanti dei Comuni, ad esempio, non ragionerei nel senso di una grande assemblea dei Comuni che esprima rappresentanti di maggioranza e rappresentanti di opposizione. Preferirei piuttosto vedere un rappresentante per i Comuni piccoli (quelli di montagna, ad esempio), uno per i Comuni medi e uno o più rappresentanti per i Comuni maggiori, in maniera tale che in questa rappresentanza vi sia una logica territoriale.

Naturalmente sul Senato si potrebbero dire molte altre cose, ma mi rendo conto che il tempo non lo consente e vorrei aggiungere qualcosa sul Titolo V.

Guardo alla riforma del Titolo V in una logica complessivamente molto diversa dalla logica che ha ispirato il progetto e che è semplicemente quella di riportare allo Stato alcune materie che, per il 90 per cento (forse di più), sono già riportate allo Stato. Se dovessimo dire qual è il principio cardine che regola oggi i rapporti di competenza tra Stato e Regioni, secondo la giurisprudenza costituzionale, non andremmo lontano dal vero affermando che lo Stato può fare quello che vuole, purché sia realmente necessario farlo. La teoria dell'assunzione in sussidiarietà in fondo vuol dire questo. Questa teoria è stata affermata dalla Corte costituzionale fin dal 2003 ed è quella che, nel testo della riforma, viene chiamata clausola di supremazia, come fosse una grande innovazione.

Dal mio punto di vista, sarebbe molto utile una riflessione che partisse anche da questo dato, posto che il vero problema non è riportare poteri allo Stato, perché questi ci sono tutti. Il problema, piuttosto, è consentire alle Regioni di fare buone leggi. Fare oggi una buona legge regionale

è quasi impossibile perché è difficile che essa non impatti nelle materie «trasversali», come l'ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni e la tutela della concorrenza. Se ci pensate, la tutela della concorrenza ha totalmente inghiottito il commercio: gli orari dei negozi sono tutela della concorrenza e non esistono più; le condizioni di rilascio delle licenze di commercio sono tutela della concorrenza e in parte non esistono più. È impossibile fare una legge regionale che non impatti in una di queste materie. Paradossalmente vengono impugnate, e annullate dalla Corte costituzionale, sia le peggiori che le migliori leggi regionali.

Vi è una possibile soluzione, che tuttavia nel progetto governativo non è stata minimamente presa in considerazione; mi riferisco all'eventuale aggiunta all'articolo 117, primo comma, di una «clausola finalistica» che potrebbe suonare all'incirca così: «la potestà legislativa, conferita allo Stato e alle Regioni nelle diverse materie, comprende i poteri connessi e strumentali necessari al conseguimento delle finalità per le quali essa è assegnata». Occorre cercare di capire qual è il senso del conferimento di una potestà legislativa, e misurarne l'estensione di conseguenza.

Pensate a quella che un tempo era la potestà legislativa delle Regioni, riconosciuta dal Titolo V prima della riforma del 2001, in materia di lavori pubblici. I lavori pubblici si fanno per avere l'opera pubblica. La disciplina regionale dei lavori pubblici partiva dalla decisione di fare l'opera e arrivava al collaudo e all'opera eseguita. Oggi, tolta tra l'altro la denominazione dall'elenco delle materie di competenza regionale, i lavori pubblici sono scomparsi. La Corte costituzionale ha detto che non è una vera materia, perché tutto quello che viene prima dell'aggiudicazione fa parte della tutela della concorrenza e tutto quello che viene dopo fa parte dell'ordinamento civile. È un paradosso, ma è così.

Nei miei appunti ho annotato dei brevi commenti, materia per materia, che purtroppo non faccio in tempo ad illustrarvi nella loro globalità: ecco dunque qualche esempio. In primo luogo, mi ha meravigliato, in questa volontà di riportare le materie allo Stato, la presenza di una lacuna enorme. Se leggete l'elenco delle materie di esclusiva potestà statale non trovate niente che riguardi l'industria e l'agricoltura, non trovate cioè nulla che riguardi l'economia produttiva. Verrebbe da dire che questa è una cosa priva di senso. Come mai non ci si è pensato neppure ora? In effetti io stesso – seppur ritenuto un difensore delle Regioni – assegnerei volentieri allo Stato le scelte strategiche in materia di sviluppo economico. Ma anche questo, alla fine, non è necessario (quindi questa lacuna enorme, in fondo, non conta) perché già con la sentenza n. 14 del 2004 la Corte ha detto che la tutela della concorrenza comprende tutto. Qualunque intervento macroeconomico – così ha detto la Corte – è incluso nella materia «tutela della concorrenza». Questo naturalmente ha dilatato enormemente i confini di questa materia, ben al di là del suo naturale significato. Preferirei che vi fosse nell'articolo 117 della Costituzione una sensata attribuzione di competenze allo Stato nei grandi settori dell'economia e nelle scelte strategiche, senza che la tutela della concorrenza debba fare impropriamente le veci.

Mi sembra invece che la riforma peggiori notevolmente la situazione sull'ordinamento degli enti locali, perché il testo proposto dal Governo riporta allo Stato non solo la legislazione elettorale e le funzioni fondamentali, come era in precedenza, ma praticamente l'intero ordinamento. A mio sommo avviso, la riforma va nella direzione opposta a quello che dovrebbe essere. Almeno dal punto di vista del Nord del Paese, dove lavoro, l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale dimostra come la via da perseguire sia l'opposta e che bisogna riportare il più possibile gli enti locali nell'ambito delle potestà regionali, perché diverse sono le situazioni e le realtà. È impossibile anche semplicemente dire quale sia la soglia elettorale tra un tipo di elezione e l'altro: lo Stato ne fissa alcune, la Provincia di Trento ne ha fissate altre, la Provincia di Bolzano un'altra ancora. A mio parere, la riforma non dovrebbe riportare tutto alla competenza esclusiva dello Stato, ma assegnare piuttosto allo Stato una funzione di fissazione dei livelli minimi di unità, certamente non attribuire ad esso il compito di disciplinare la materia in luogo delle Regioni, alle quali invece questa andrebbe complessivamente assegnata.

Un altro punto fondamentale che vorrei segnalarvi è che va contrastata la scomparsa dell'elenco delle materie regionali. So che il tema della potestà legislativa concorrente è discusso; dal mio punto di vista, la scomparsa della potestà legislativa concorrente non è un problema per una ragione ovvia: che, in realtà, le potestà legislative regionali sono tutte concorrenti, perché concorrono con tutte le potestà statali, comprese quelle trasversali (la tutela della concorrenza, i livelli delle prestazioni, eccetera). Quindi, non vi è alcun problema sulla scelta di non chiamare più una materia «concorrente»; il vero problema nasce quando eliminiamo l'elenco.

Qualcuno dice che bisogna superare il riparto per materia. Il progetto che abbiamo di fronte, però, è fondato sul riparto per materia perché c'è un elenco – che diventa sempre più lungo – di materie statali. Deve esserci un altro elenco, un lungo elenco di materie regionali, perché l'esperienza ha mostrato (prima vi citavo il commercio e i lavori pubblici) che le materie che non hanno menzione costituzionale tendono a scomparire, tendono a evaporare. Pertanto, dire che le Regioni hanno la competenza residuale per materie, che, alla fine, non si sa come identificare, rischia di portare a una ulteriore compressione della potestà legislativa regionale.

Vorrei toccare un ultimo punto, per segnalare un altro difetto del progetto che non è impossibile migliorare: la disciplina dei poteri regolamentari. Il progetto dice che lo Stato e le Regioni (e poi anche i Comuni) adottano dei regolamenti nelle materie per le quali sono competenti. Questa viene presentata come una grande novità ma, in realtà, è quello che prevede ora la Costituzione ed è la norma che ha creato i problemi. Il vero problema del potere regolamentare sta nel fatto che le materie statali si dividono, in realtà, in due categorie molto diverse. Da una parte vi sono le vere materie statali; prendiamo ad esempio l'ordinamento della Difesa: lo Stato fa le sue leggi e i suoi regolamenti, le Regioni non hanno alcuna competenza e non vi sono problemi. Se consideriamo invece i livelli essenziali delle prestazioni, constatiamo che una legge in tale materia si ri-

volge essenzialmente alle Regioni, che devono poi erogarle. Se una materia statale è tale che per sua natura incrocia la competenza legislativa delle Regioni, non ha senso dire che lo Stato emana da solo i regolamenti. Pensate che si possano disciplinare i livelli delle prestazioni, che comportano tra l'altro una spesa, senza mettersi d'accordo con chi deve erogarle, in base ai fondi di cui si dispone?

Il problema dei regolamenti sta semplicemente nel prevedere che nelle materie in cui, in realtà, vi è sovrapposizione di competenza (in molti casi quella statale consiste nel dare alle Regioni il quadro entro cui operare) il potere regolamentare va esercitato d'intesa. Se vi sarà il Senato delle autonomie che molti – compreso me – auspicano, certamente l'intesa in quella sede sarà il luogo migliore per determinare il contenuto di tali Regolamenti.

Infine, a mio giudizio ci sarebbe da lavorare anche nell'ambito del procedimento legislativo. Per esempio, le occasioni in cui chiedere il necessario consenso del Senato delle autonomie dovrebbero essere maggiori e più numerose, ma sempre ben individuate. Il timore che ha ispirato questa proposta, che in sé è condivisibile, è che tutto non diventi occasione di discussione. Occorre, invece, individuare casi puntuali, in cui richiedere tale consenso. Uno tra tutti è quello delle leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni; ma, a mio giudizio, lo sono anche le leggi sulle grandi infrastrutture, perché riguardano scelte che investono il territorio. Come si fa a compiere scelte che riguardano il territorio senza il consenso della Regione che lo rappresenta o almeno di quello di una rappresentanza delle Regioni, che magari superi l'opinione contraria di una singola Regione, ma alla luce di una discussione approfondita?

Non entro nel dettaglio perché ci porterebbe via decisamente tanto tempo e ne porterei via troppo ai colleghi che parlano dopo di me, ma volevo dare quest'indicazione che, a mio avviso, ha una certa importanza.

PRESIDENTE. Professor Falcon, la ringrazio per il suo contributo.

Do quindi la parola al professor Ceccanti, ordinario di diritto pubblico comparato e di diritto parlamentare presso la Facoltà di scienze politiche dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza».

CECCANTI. Signor Presidente, nel ringraziarla per l'audizione odierna, premetto di aver consegnato agli atti della Commissione un testo scritto, che farà fede per l'integralità del mio intervento, quindi mi limiterò a ripercorrerlo rapidamente nei tre punti in cui è suddiviso.

Il primo punto è un chiarimento su come funziona il procedimento legislativo nelle democrazie parlamentari. Il *dossier* n. 133 del Servizio Studi del Senato è assolutamente perfetto, sia dal punto di vista della ricostruzione della giurisprudenza costituzionale materia per materia (è molto utile avere tutti questi elementi insieme), sia con riferimento ai dati di diritto comparato. Vorrei fare due sottolineature, segnatamente sul procedimento legislativo in Francia e in Inghilterra. In realtà, anche in questi due Paesi esso funziona come nelle altre democrazie parlamen-

tari, cioè chi vince alla Camera governa e non gli si può paralizzare il programma legislativo. Questa è una regola fondamentale delle democrazie parlamentari.

A prima vista, in Inghilterra – il testo fa bene a ricordarlo – la semplice legge, cioè il *Parliament Act* del 1949, sembra dare in effetti un potere di blocco per un anno piuttosto significativo. In quel Paese, però, la Costituzione non è scritta e vi sono le convenzioni-consuetudini costituzionali. La consuetudine costituzionale più importante è codificata e scritta; nessuno l'ha mai messa in discussione negli ultimi decenni e non è neanche messa in discussione da tutte le ipotesi di riforma della Camera dei *Lords* (neppure da quelle che la immaginano Camera elettiva). Tale consuetudine dice che, quando un provvedimento è previsto nel programma elettorale di un partito che ha vinto le elezioni, la Camera dei *Lords* lo può bloccare solo una volta perché, quando vi ritorna una seconda volta, essa è obbligata a farlo passare. Questa è la regola vigente sulla base della Convenzione Salisbury.

Altro dubbio interpretativo può esservi sul Senato francese, perché l'articolo 45 del testo costituzionale di quel Paese, a una prima lettura, sembrerebbe prevedere che il caso *standard* sia costituito dalla *navette* tra l'Assemblea Nazionale e il Senato; che, come eccezione, sia previsto un meccanismo di conciliazione; e che, come eccezione nell'eccezione, in caso di fallimento del meccanismo di conciliazione, l'ultima parola spetti alla prima Camera, l'Assemblea Nazionale (così è scritto). Se prendiamo in esame i dati aggregati, dal 1958 a oggi, sembra sia così, poiché emerge che il 70 per cento dei provvedimenti si risolve con la *navette*, il 20 per cento con la Commissione mista paritaria, in cui si esprime il meccanismo di conciliazione, e il 10 per cento solo con il voto dell'Assemblea Nazionale. Dobbiamo però scorporare i dati delle situazioni difficili, cioè quei rari casi – e non sono molti – in cui l'Assemblea Nazionale e il Senato hanno avuto maggioranze opposte. Cos'è accaduto quando la maggioranza dell'Assemblea Nazionale, che è quella che esprime il Governo, era diversa da quella del Senato? Nei periodi 1981-1986 (quinquennio iniziale del primo settennato di Mitterrand), 1988-1993 (quinquennio iniziale del secondo settennato Mitterrand) e 1997-2002 (quando era primo ministro Jospin, con Chirac presidente della Repubblica, che aveva la maggioranza del Senato), la regola è stata esattamente rovesciata, ha prevalso cioè l'Assemblea Nazionale e il programma legislativo delle forze che avevano vinto le elezioni per quella Camera non era bloccabile dal Senato. In questi casi, non si usa quasi mai la *navette*, perché il Senato esprime voto contrario, raramente interviene la Commissione mista paritaria e su tutte le leggi più importanti vota l'Assemblea Nazionale, che porta a casa il programma di Governo. Anche nel caso delle leggi organiche, che sono quelle di sviluppo della Costituzione, il blocco del Senato è superabile a maggioranza dei componenti dell'Assemblea Nazionale, cosa che, in una Camera integralmente eletta con il collegio uninominale maggioritario, costituisce la stragrande maggioranza dei casi.

Dobbiamo quindi sapere che, se ci rifacciamo alle regolarità delle democrazie parlamentari, la forma parlamentare funziona così, ossia con una prevalenza secca della Camera che esprime il rapporto di fiducia al Governo.

Il secondo punto è relativo a un chiarimento che, prima di entrare nei dettagli, dobbiamo fare circa due questioni d'impostazione, la prima delle quali è la seguente. Il testo della nostra Costituzione, nella parte dedicata a Camera e Senato, è il prodotto del «complesso del tiranno» che le forze politiche, che hanno scritto la Costituzione, hanno avuto nella fase successiva alla primavera del 1947, ossia alla rottura dei rapporti di Governo. Fino al marzo 1947 vi era invece l'idea di realizzare o il Senato delle Regioni e delle professioni o il monocameralismo e nessuno voleva un bicameralismo ripetitivo. Come spiega bene la splendida intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola: «A colloquio con Dossetti e Lazzati», le forze politiche, temendo chi avrebbe vinto le elezioni un anno dopo, hanno deciso di darsi uno strumento ipergarantistico, al punto che, essendo prevista una durata di cinque anni per la Camera e di sei per il Senato, si dovettero fare due scioglimenti anticipati di quest'ultimo per avere la parificazione delle due Camere, nel 1953 e nel 1958, e la prima significativa riforma costituzionale fu quella del 1963, per parificare la loro durata. Ha senso entrare in questo tipo di riforma rimettendo le lancette a un momento antecedente alla primavera del 1947, se abbiamo superato questo «complesso del tiranno»; altrimenti, non ha senso.

A ciò si connette la seconda questione d'impostazione che dobbiamo chiarirci. In una democrazia parlamentare a livello di Stato nazionale non ha alcun senso parlare di Senato delle garanzie. Il Senato è delle autonomie, mentre quello delle garanzie viene fuori come surrogato del complesso del tiranno: nel timore di una democrazia governante, ci s'inventa un Senato che possa paralizzare chi ha vinto alla Camera. Questo, però, non ha paragoni in nessuna democrazia parlamentare, se non nella democrazia presidenziale americana, perché in quel caso, con un meccanismo di separazione delle istituzioni, si tratta di far governare il meno possibile il potere centrale. È però un meccanismo che è stato pensato nel quadro dello Stato liberale di quell'epoca, in cui lo Stato interveniva poco rispetto a un ordinamento comparabile, per dimensione di scala, a quello comunitario. Se si dovesse pensare di far questo, sarebbe meglio non fare alcuna riforma, perché il sistema garantirebbe livelli di decisione peggiori di quelli attuali. Se dobbiamo fare il Senato delle garanzie non facciamo alcuna riforma del Senato, perché avremmo dei meccanismi di blocco tali da paralizzare l'intero funzionamento del Paese Italia.

Dobbiamo invece attenerci a quanto ha detto in precedenza anche il collega Falcon e che ha come elemento chiave l'ultima relazione del presidente della Corte costituzionale, che si può trovare anche nel sito Internet della Consulta. Secondo tale relazione è certamente preferibile scrivere meglio il Titolo V della Costituzione, ma alla fine, comunque lo si scriva, esiste un tale livello di sovrapposizione che, senza un Senato delle autonomie, il sistema non potrà mai funzionare. Quindi, dobbiamo ripartire dal

Senato delle autonomie, così come richiesto dalla relazione del presidente della Corte costituzionale.

Terzo e ultimo punto. Se così è, ritengo utile indicare cinque correttivi fondamentali al testo del Governo, che pur si muove nella direzione della prevalenza della prima Camera e del Senato delle autonomie, ma che presenta delle contraddizioni interne.

La prima di queste contraddizioni è costituita dalla nomina dei 21 senatori da parte del Capo dello Stato. Se si parla di un Senato delle autonomie, 21 nomine in questo modo non hanno alcun senso. Quando ci sono delle competenze da coinvolgere, il Parlamento ha già gli strumenti per farlo e proprio le audizioni che stiamo svolgendo lo testimoniano. Non c'è bisogno di chiamare degli esperti per sette anni, basta chiamarli una volta, quando c'è bisogno di loro. Dunque, tale norma è senz'altro da eliminare.

Per quanto riguarda la composizione del Senato, dal punto di vista funzionale non ci sarebbe bisogno di altri soggetti non provenienti dalle Regioni. Il Senato delle autonomie, infatti, è un luogo di concertazione tra legislatori. Quindi, ci sarebbe bisogno esclusivamente di personale proveniente dalle Regioni, o in modo analogo a quanto previsto per il *Bundesrat* tedesco, o prevedendo un'elezione di secondo grado, con senatori provenienti dai Consigli regionali. È vero che, non tanto per ragioni storiche ma per ragioni concrete legate al modo in cui è avvenuta la transizione italiana dopo il 1993, in Italia i sindaci hanno un ruolo particolare. Ciò non deriva tanto da ragioni storiche. Storicamente i sindaci avevano questo ruolo perché c'era uno Stato accentrato, ora però stiamo costruendo un altro tipo di Stato, quindi questa giustificazione storica non sarebbe sufficiente. Dal 1993 in poi il sistema è ripartito dall'elezione diretta dei sindaci e dunque è ovvio prevedere una composizione mista, sia pure non paritetica, perché il Senato deve essere pur sempre una Camera in cui i legislatori regionali siano prevalenti. Se la composizione deve essere mista, ciò finisce, di fatto, per escludere anche la sensatezza di un'elezione diretta contestuale, che potrebbe funzionare se tutti i senatori fossero eletti contestualmente, ovvero se parlassimo dell'elettività di circa 150 persone. Se invece partiamo dall'idea che la composizione è mista e che i senatori di provenienza regionale non possono essere più di 100, stiamo praticamente dicendo che verranno eletti in maniera diretta non più di tre o quattro senatori per Regione – anche in quelle grandi –, con una legge elettorale proporzionale e con le preferenze. Avremmo cioè un *identikit* degli eletti molto simile a quello del Parlamento europeo, che mi sembra poco abbia a che fare con una Camera delle autonomie. In astratto, se tutti i senatori fossero eletti in questo modo, la soluzione dell'elezione contestuale potrebbe anche avere un senso, ma nel concreto, se prevediamo un'elezione mista, essa rischia di essere disfunzionale.

In terzo luogo, vi è un problema di garanzie, che non dico debba essere il Senato a risolvere, ma che comunque esiste. Il problema che emerge in modo più immediato riguarda il fatto che, nel momento in cui riduciamo i membri della seconda Camera più di quanto riduciamo

quelli della prima (le Camere delle autonomie hanno normalmente una composizione numericamente molto più ristretta rispetto a quelle che rappresentano direttamente la popolazione), c'è il rischio che, eleggendo giustamente la prima Camera con un sistema selettivo finalizzato a legittimare direttamente il Governo, tale esigenza trascini anche l'elezione del massimo organismo di garanzia, ovvero il Presidente della Repubblica, conseguenza che non sarebbe affatto positiva. Per questa ragione dobbiamo studiare un collegio elettorale del Presidente della Repubblica tale per cui i deputati non pesino più della metà del totale; questo renderebbe molto difficile alla maggioranza *pro tempore*, sovra-rappresentata alla Camera dei deputati, eleggere da sola il Presidente della Repubblica. Lavorerei quindi sull'allargamento del collegio e non sui *quorum*, perché alzare il *quorum* per l'elezione di organismi monocratici è pericoloso, dal momento che si può determinare un'*impasse*. Un conto è alzare il *quorum* sulle decisioni, per cui, nella peggiore delle ipotesi, non si decide; un conto è alzare il *quorum* per l'elezione di organismi collegiali, in cui, in qualche modo, bisogna eleggere soggetti di tendenze diverse e dunque arrivare a un accordo. Alzando però i *quorum* per l'elezione di un organo monocratico si rischia di non consentire mai l'elezione; quindi è molto meglio ampliare la base elettorale, piuttosto che alzare il *quorum*.

Ancora. In termini di garanzia appare ormai maturo l'inserimento del potere di rinvio parziale del Presidente della Repubblica sulle leggi; d'altra parte, lo ha affermato anche recentemente la Corte costituzionale nella sentenza relativa ai decreti-legge, che ha fatto «saltare» la normativa sulla droga. Bisogna risolvere questo problema a priori evitando l'eterogeneità dei decreti; anche questa però è un'importante arma di garanzia.

Desidero evidenziare infine un quinto e ultimo punto riguardante le correzioni prioritarie da apportare, sempre in termini di garanzia. Mi sembra che il ricorso preventivo da parte di minoranze parlamentari, sia alla Camera dei deputati sia al Senato, costituisca un patrimonio comune delle principali democrazie europee. Visto che ormai tutte le leggi arrivano all'esame della Corte costituzionale e non esistono più zone franche, mi chiedo se abbia senso che le leggi vengano sottoposte al vaglio della Corte dopo cinque o dieci anni e che per anni rimangano in vigore dei provvedimenti di cui si potrebbe accertare l'incostituzionalità già con un controllo preventivo. Ciò evidentemente non ha senso e questo mi sembra un punto chiave.

Ci sarebbero da apportare poi altre correzioni d'importanza sistemica minore, che cito rapidamente: la correzione dell'articolo 66 della Costituzione, a proposito della possibilità di ricorso alla Corte costituzionale sulla regolarità dell'elezione dei membri del Parlamento; la norma sul potere di inchiesta che potrebbe restare in capo a entrambe le Camere e che potrebbe essere attivato da una minoranza parlamentare, sia in un ramo sia nell'altro.

Si potrebbe inoltre modificare l'equilibrio previsto dal disegno di legge per ciò che riguarda l'elezione dei giudici costituzionali, disponendo che il Senato ne elegga tre e la Camera dei deputati due e prevedere una

qualche forma d'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare in Costituzione, come ha fatto anche la Francia nel 2008.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Ceccanti e do la parola alla professoressa Nicotra, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di Economia dell'Università di Catania.

NICOTRA. Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare il Senato per il cortese invito in audizione. Intendo lasciare alla Commissione un testo scritto, quindi nel mio intervento mi limiterò a indicare alcune priorità e anche alcuni suggerimenti per l'eventuale modifica del disegno di legge costituzionale.

Iniziando dal Titolo V della Costituzione, certamente un aspetto positivo della riforma concerne l'aver riportato alcune materie in seno alla competenza esclusiva dello Stato, dal momento che esse abbisognano di una legislazione ispirata a ragioni di interesse nazionale. Cito per tutte le materie riguardanti il sistema della protezione civile, l'ordinamento delle comunicazioni, i porti e gli aeroporti, ovvero quelle materie strategiche che devono essere affidate alla competenza del legislatore statale. Mi sembra un fatto importante anche aver cancellato la competenza concorrente tra Stato e Regioni, proprio per facilitare il processo di legislazione e lasciare nelle mani delle Regioni un'ampia autonomia per le materie non indicate come di competenza esclusiva dello Stato. A questo proposito, il disegno di legge costituzionale prevede la cosiddetta clausola di salvaguardia, mutuata dall'ordinamento tedesco, per riportare, in casi eccezionali, la competenza a livello centrale. Ho però qualche dubbio sul modo in cui la norma è stata costruita, nel senso che mi sembrerebbe importante inserire un dispositivo normativo grazie al quale la clausola di salvaguardia funzioni in maniera graduale a seconda delle Regioni interessate, proprio in omaggio ai principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, che contribuiscono a una distribuzione multilivello delle competenze.

La seconda questione, che mi pare importante, è che in questa disposizione manca un accenno alla necessità che, tra lo Stato e le Regioni, vi sia comunque un'intesa forte, che consenta allo Stato di intervenire solo dopo che si sia concretizzato questo momento di ascolto, di intesa e di dialogo con le Regioni interessate. Ho pensato di suggerire una formula diversa rispetto a quella che in questo momento è contenuta nel testo di riforma costituzionale, che potrebbe essere del seguente tenore: «Lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite sia dall'articolo 117 (competenze legislative) sia dall'articolo 118 (competenze amministrative), nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali, della normativa comunitaria, oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica, dell'unità economica e» – ecco l'aspetto che mi preme sottolineare maggiormente – «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono i diritti civili

e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei Governi locali, nel rispetto dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà e di stretta proporzionalità». Questo tipo d'impostazione consentirebbe a pieno titolo la partecipazione anche delle Regioni attraverso questo momento di co-decisione tramite l'intesa.

Un altro aspetto importante, che mi sembra non venga menzionato in nessun punto dalla riforma, è la necessità, a mio modo di vedere, di implementare meglio il principio di sussidiarietà, in particolare di sussidiarietà orizzontale, cioè dando più spazio ai corpi intermedi e facendo in modo che, finalmente, nel nostro Paese si possa passare da un *welfare State*, non più sostenibile per note ragioni innanzi tutto di carattere economico, a un *welfare Community* che coinvolga anche gli enti privati, i corpi intermedi, le associazioni di volontariato, proprio nello svolgimento delle funzioni amministrative di cui all'articolo 118 della Costituzione. Poiché di questo non vi è traccia in Costituzione, a mio giudizio, sarebbe molto opportuno inserire una norma di questo tipo. Propongo, ad esempio, di introdurre un ulteriore comma all'articolo 118, di questo tenore: «Il Comune può gestire servizi pubblici, a mezzo di società partecipate, solo qualora il fine pubblico non possa essere perseguito in modo altrettanto adeguato, in condizioni di pari efficienza economica, da soggetti privati.» L'inserimento di questo principio in Costituzione si ritiene indispensabile per meglio modulare le tradizionali prestazioni e per sperimentare anche servizi sociali innovativi, calibrati sulla specificità delle situazioni di bisogno socio-economico presenti sul territorio. Mi sembra importante che, se si affronta il tema – finalmente, direi – della revisione della Costituzione, quest'aspetto della sussidiarietà, e della sottolineatura della sua declinazione orizzontale, venga in qualche misura tenuto in considerazione.

In merito agli strumenti di garanzia, mi preme invece sottolineare alcuni aspetti. Innanzi tutto, vi è certamente un problema con riferimento all'elezione del Presidente della Repubblica per quanto è stato già detto, con la conseguente necessità di ampliare la base elettorale che porta all'elezione del Capo dello Stato, proprio per evitare che la sola maggioranza contingente possa, di fatto, decidere dell'elezione di questo organo.

Ritengo importante inserire il ricorso in via preventiva davanti alla Corte costituzionale delle minoranze, sia alla Camera sia al Senato. Ciò risolverebbe una questione, legata alle procedure del giudizio incidentale davanti alla Corte ed eviterebbe che leggi incostituzionali producano effetti per tanto tempo. Il ricorso preventivo, dunque, favorirebbe l'immissione nel sistema di leggi tendenzialmente costituzionali.

Sconsiglierei invece – come previsto in un ordine del giorno che è stato votato la settimana scorsa in Commissione – di attribuire al Senato il potere di ricorrere avverso le leggi approvate dalla Camera perché, a mio modo di vedere, ciò porterebbe a un'eccessiva politicizzazione e coinvolgerebbe anche la Corte costituzionale in una dinamica politico-partitica che francamente mi permetterei di scoraggiare in maniera categorica.

Altro aspetto che è stato esaminato poco e che invece ritengo vada sicuramente preso in considerazione, è il rafforzamento degli istituti di

partecipazione popolare. Ho una grande propensione all'idea di una partecipazione importante del corpo elettorale. Sappiamo che la Costituzione contempla in particolare il *referendum* di tipo abrogativo, che per me non è del tutto sufficiente. Personalmente avanzerei la proposta di prevedere un'iniziativa popolare indiretta, dando la possibilità, a un congruo numero di cittadini, di proporre un disegno di legge alle Camere, previa verifica di costituzionalità e, nel caso in cui le Camere rigettino o non si occupino affatto della questione, possano essere gli stessi cittadini a decidere direttamente. Si tratterebbe di uno strumento propositivo che porta i cittadini a decidere attraverso una tecnica di democrazia diretta. Di questo istituto si è dettagliatamente discusso nella commissione di esperti istituita dal precedente Governo.

Andiamo alla questione della composizione del Senato. Sono dell'idea che, se il bicameralismo va differenziato, ciò va fatto in maniera coerente e razionale; in caso contrario, la razionalizzazione non avverrebbe. Per questo ritengo positivo l'aspetto della riforma che cambia la fisionomia, il volto del Senato, facendolo diventare un'istituzione che rappresenta le autonomie, le istituzioni territoriali. Un punto assolutamente dirimente della riforma, senza il quale – a mio modo di vedere – la stessa non avrebbe senso, è differenziare le funzioni tra Camera e Senato, attribuendo solo alla Camera politica il rapporto fiduciario con il Governo e quindi la funzione di indirizzo politico, lasciando al Senato funzioni legate alla rappresentanza delle istituzioni territoriali e delle autonomie locali.

Per quanto riguarda la composizione, ritengo che i Governatori delle Regioni, così come i sindaci, in quanto espressione dei territori, debbano essere parte integrante di questo Senato. Chiaramente la nostra è una cultura diversa da quella tedesca e quindi il modello *Bundesrat*, così com'è, secondo me, andrebbe sfumato e rivisto proprio per la grande tradizione dei Municipi, e quindi dei sindaci. Sinceramente, l'idea o la tendenza a ritenere che quella dei Governatori delle Regioni sia una presenza di nominati non mi sembra corrisponda esattamente al vero. Come ci è stato ricordato, infatti, i Governatori sono eletti direttamente dai cittadini, così come lo sono i sindaci. Ad ogni modo, poiché penso che le riforme vanno fatte con uno spirito costruttivo e di condivisione, non demonizzerei neanche l'idea di una composizione del Senato di tipo misto, cioè con una presenza di componenti di diritto in rappresentanza delle istituzioni, e una parte di senatori eletti direttamente con quella tecnica di abbinamento dell'elezione dei senatori con l'elezione dei Consigli regionali.

Certamente non mi convince – e spero non passi in questa riforma costituzionale – la presenza dei 21 soggetti nominati dal Presidente della Repubblica. Quella norma, per quanto sforzo si possa fare, è difficile da comprendere, anche perché il numero è assolutamente spropositato. Si vogliono in parte riprendere le indicazioni di cui all'articolo 59 della Costituzione, che parla di cinque senatori a vita, numero abbastanza congruo. Ventuno soggetti però potrebbero portare a un indirizzo politico facente capo direttamente al Presidente della Repubblica e ciò striderebbe con l'idea di una Camera che è costruita come rappresentanza dei territori e de-

gli enti locali. Si potrebbero recuperare quei 21 soggetti per sottolineare l'importanza del principio delle minoranze all'interno del Senato e distribuirli come rappresentanza dei territori e delle Regioni, in ossequio al principio delle minoranze. Per essere chiara, all'interno di questo Senato andrebbero sia componenti che fanno parte della maggioranza, sia componenti facenti capo alla minoranza.

È fondamentale, a mio avviso, che all'interno del Senato non si creino delle contrapposizioni e non si costruiscano decisioni sulla base della logica politico-partitica. Si dovrebbe trovare un sistema per cui i senatori che provengono dalla stessa area territoriale e dalla stessa Regione parlino con una voce sola. Altrimenti, si perderebbe l'idea che il Senato delle autonomie è un Senato che rappresenta i territori. Non avremmo altro che una duplicazione della Camera dei deputati e la riforma, a quel punto, avrebbe, dal mio punto di vista, assai poco senso.

Mi rendo conto che per costruire questo tipo di Senato occorre riflettere anche sul principio contenuto nell'articolo 67 della Costituzione. Detto in altri termini, se all'interno del Senato la rappresentanza è dei territori, delle Regioni e degli enti locali, il principio del divieto di mandato imperativo dovrebbe essere rivisto alla luce della diversa idea di come si struttura il Senato rispetto alla Camera, idea che, d'altra parte, è presente anche nella Costituzione della Repubblica federale tedesca con riferimento al Bundesrat.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Nicotra per la relazione e sospendo brevemente la seduta.

I lavori, sospesi alle ore 15, sono ripresi alle ore 15,15.

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

PRESIDENTE. Colleghi, riprendiamo i nostri lavori.

Do ora la parola al professor Roberto Zaccaria, docente di diritto pubblico nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze.

ZACCARIA. Signora Presidente, ho sentito stamattina parlare il professor Mangiameli e ho appena ascoltato il professor Falcon e mi ritrovo in molte delle considerazioni che hanno svolto e che naturalmente anch'io svilupperò. In questo caso si verifica una situazione opposta a quella che normalmente si determina nei dibattiti scientifici, durante i quali chi interviene preferisce essere il primo a dire una certa cosa. Visto però che siamo in questa sede, la ripetitività non è inutile, soprattutto perché credo che, con i nostri contributi, dobbiamo offrire delle suggestioni che possano

in qualche modo informare il procedimento di revisione costituzionale e, nella misura in cui sono più convergenti, avere un maggiore esito positivo.

Anch'io, come gli altri miei colleghi, consegnerò un testo scritto che riguarda sostanzialmente quattro punti, che qui sintetizzo, anche per aiutare a comprendere la struttura di quanto dirò. Il primo punto riguarda un bicameralismo con due Camere forti e diverse. Il secondo punto concerne il Senato delle autonomie, che ha un senso soltanto in presenza di forti autonomie regionali. Il terzo punto riguarda la ridefinizione delle competenze legislative delle Regioni ordinarie. L'ultimo punto concerne le attribuzioni costituzionali del Senato delle autonomie.

È stato ripetutamente detto che questa riforma tocca due profili importanti, che sono tra loro collegati: il tema del bicameralismo cosiddetto uguale ovvero il superamento di questo bicameralismo; la modifica del Titolo V. Sono in parte condizionato dal fatto che, nella XV legislatura abbiamo lavorato su questa materia alla Camera dei deputati e, a distanza di così poco tempo, sono tenuto (in qualche modo credo sia giusto) a rispettare quella visione. Naturalmente farei fatica adesso a parlare di elezione diretta, visto che allora sostenemmo la tesi dell'elezione indiretta. So che le proposte che uno ha seguito in sede parlamentare possono essere, in alcuni casi, consegnate all'oblio ma, vista questa distanza temporale molto breve, mi sento vincolato alle considerazioni di allora che, in parte, mi aiuteranno in questo mio intervento.

Ho anche sentito dire che, toccando insieme profili del bicameralismo e del Titolo V, in realtà, si allarga il tema dell'omogeneità della materia. Penso che, tutto sommato, ci sia una connessione tra questi due argomenti, quindi non sono dell'avviso che questo rischio sia così forte. Devo dire, peraltro, che il fatto che questi due temi siano legati, se è comprensibile, è però anche foriero di alcune contraddizioni di fondo che possono essere messe in luce da questo collegamento. Mi spiego. Il professor Falcon ha sostanzialmente detto che nella proposta di creare un Senato delle autonomie, che è stato definito in termini anche diversi in passato, c'è il completamento di un disegno che nasce dalla Costituente. Ma è altrettanto vero – questo lo dico io – che, nel momento in cui si crea questo Senato delle autonomie e lo si chiama così, se le autonomie che ne costituiscono il presupposto risultano indebolite, si realizza una sorta di nemesi storica, per cui si realizza quel Senato proprio nel momento in cui ci sono molte meno autonomie.

Il principio bicamerale caratterizza la maggior parte dei grandi Paesi democratici (questo mi sembra lo riconoscano tutti) ed è tuttora ritenuto lo strumento più idoneo per governare società complesse. Nelle più importanti democrazie occidentali, in particolare in Europa, la scelta bicamerale è prevalente e il Senato è un organo essenziale. Siccome la ricostruzione dei modelli naturalmente varia e ognuno poi si appropria di un precedente, credo che questo sia un dato comune.

Ho sentito anche dire – ma forse non in questa sede – che in un secondo momento si affronterà la forma di Governo, con riferimento al tema del presidenzialismo. Credo che già in questa riforma si affrontino forma

di governo e forma di Stato, nel senso che il disegno dei poteri tra gli organi diversi dello Stato è forma di governo e il rapporto con le autonomie è forma di Stato. Quindi, non tutto, ma buona parte di questo tema già si affronta qui.

Ricordo sempre le parole di Costantino Mortati a proposito del momento in cui si affrontano questi temi che riguardano gli equilibri tra Stato e autonomie. Egli faceva riferimento, ovviamente, alle Province, ma possiamo capire che ciò vale anche senza di esse. Mortati diceva: «Comuni, Province e Regioni sono da considerare quali parti preminenti nel sistema delle contropotere sociali che circoscrivono il potere dello Stato togliendogli quell'onnipotenza che potrebbe portarlo ad opprimere la libertà dei cittadini». Mi pare importante ricordare quello che dice Mortati perché fu un costituente non marginale. Penso pertanto che possa voler dire ancora qualcosa quella visione delle autonomie per cui egli usava il termine «contropotere».

Vorrei anche ricordare le parole di Gaetano Silvestri, presidente della Corte costituzionale il quale, nella conferenza stampa che ha fatto sulla giurisprudenza dell'anno passato, ha detto: «La giurisprudenza della Corte sui rapporti tra Stato e autonomie territoriali incide su una delle componenti – tra le più rilevanti – del complesso sistema di bilanciamenti e di corrispondenti equilibri, formali e sostanziali, destinato ad assicurare la conservazione e lo sviluppo della democrazia pluralista (...)». Si tratta di un altro passaggio, a mio avviso, abbastanza pertinente con quanto si affronta qui.

Il principio del bicameralismo, in sintesi, costituisce uno degli assi portanti del nostro ordinamento costituzionale; incrinare questo valore, a mio avviso, significa incrinare uno dei principi portanti della Costituzione. Si potrebbero dire tante cose, ma indubbiamente il bicameralismo differenziato – perché di questo stiamo parlando – rappresenta un elemento per dare spazio al pluralismo istituzionale, a quei pesi e contrappesi essenziali in una società democratica. La semplificazione, in questo campo – ho sentito ricordare anche questa frase – non è necessariamente un bene quando si parla di ordinamento costituzionale; quando si parla invece di semplificazione delle procedure o delle leggi dello Stato, il discorso è diverso.

Il Senato delle autonomie ha un senso in presenza di forti autonomie regionali, quindi credo che questo passaggio sia importante. Sostanzialmente il disegno delle autonomie regionali nel nostro Paese si potrebbe descrivere con un andamento singolare. Se si guardasse tutta la storia costituzionale italiana e si vedesse quello che è stato il ruolo delle autonomie, soprattutto regionali, ci si renderebbe conto che c'è stato anche un andamento ondivago, certamente non del tutto lineare (ho sviluppato questo concetto nel documento che ho lasciato agli atti della Commissione).

Tutti ricordiamo il modello di Stato regionale previsto dalla Costituzione del 1948 e il richiamo delle parole di Mortati e, più semplicemente, dell'articolo 5, con le Regioni a Statuto ordinario (la cui realizzazione resta a lungo ferma e parte solo nel 1970) e le Regioni a Statuto speciale (le

sole presenti per più di 20 anni). In seguito hanno avuto luogo fasi importanti, che hanno accompagnato il trasferimento delle funzioni con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1997 e con il decreto legislativo n. 112 del 1998, strumenti importanti per dare corpo a quel disegno delle autonomie.

Nel 1999 vi è stata poi una prima modifica costituzionale, che ha reso possibile l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni, cui ha fatto seguito la modifica del 2001, della quale adesso si parla in senso critico. La riforma costituzionale del 2001 ha certamente determinato lo scavalcamento, come peso, delle Regioni a Statuto ordinario rispetto a quelle a Statuto speciale. In altri termini, le Regioni a Statuto ordinario avevano poteri che potevano sembrare superiori a quelli delle Regioni a statuto speciale, al punto che, nell'articolo 10 di quella legge costituzionale, si prevedeva esplicitamente una sorta di equiparazione, per cui le Regioni speciali avrebbero avuto almeno quanto quelle ordinarie. Vennero poi previste anche procedure rinforzate, nel caso in cui intervenissero modificazioni di certi principi.

Con la riforma costituzionale che stiamo esaminando si realizza una sorta di terza scelta, ossia un terzo modello di regionalismo in Italia (dopo quelli iniziali del 1948, del 1970 e del 2001).

Per esprimere un giudizio, partirei dalle parole di Paolo Caretti – mio collega dell'università fiorentina – al convegno di Milano dell'Associazione dei costituzionalisti italiani. Dice Caretti: «In realtà, a me pare che il vero obiettivo di questa parte della riforma non sia stato affatto quello di attenuare il tasso di conflittualità tra Stato e Regioni, quanto piuttosto quello di riportare la configurazione della potestà legislativa regionale ad un livello forse più basso di quello che le era assegnato dal Titolo V nella versione originaria del 1948. Da questo punto di vista, più che di riforma dovremmo parlare più correttamente di controriforma che ha alle spalle una filosofia opposta a quella che aveva ispirato la riforma del 2001. È vero che resta in Costituzione il "*nomen*" di potestà legislativa regionale, ma, nella sostanza, essa è interamente affidata alle scelte del legislatore statale, libero di intendere in senso stretto le sue riserve esclusive, di dare un contenuto di dettaglio alle cosiddette "norme generali" libero di delegare o meno».

Su questo punto, dato che non le ho viste figurare tra le persone che dovrebbero essere audite, vorrei ricordare anche le opinioni, molto simili a quella di Paolo Caretti, di Ugo De Siervo, che è stato presidente della Corte Costituzionale, e di Federico Sorrentino, che è stato presidente dell'Associazione dei costituzionalisti italiani. Quindi, una parte della dottrina ritiene che questa riforma del Titolo V, sul piano delle competenze, vada in netta controtendenza, sia un ritorno indietro molto marcato.

Vorrei ora soffermarmi brevemente su quello che ho definito il ridisegno delle competenze legislative delle Regioni ordinarie, concetto molto importante, come ha detto stamani anche il professor Mangiameli. Nel nostro ordinamento costituzionale, la garanzia del sistema autonomistico è basata su un caposaldo, ossia che le competenze delle Regioni siano assi-

curate direttamente dal testo costituzionale (diverso è il discorso sulle competenze degli enti locali, per cui si prevedeva una legge ordinaria, e comunque non avevano questo stesso fondamento).

Se non semplifico troppo il ragionamento del professor Falcon, mi pare di aver capito che, con riferimento a queste competenze, egli giustamente sostenga che si può provare a scrivere quello che si vuole, ma poi la Corte costituzionale – secondo la modalità di lavoro seguita in questi anni – tende a dare un’armonia al sistema o comunque un’interpretazione. Certo sappiamo (è stato detto da più di un professore di diritto regionale o costituzionale) che quello che la Corte costituzionale ha fatto al termine della sua giurisprudenza rende alcune di queste affermazioni contenute nei testi abbastanza inutili. In sostanza, si modifica la Costituzione pensando di ridurre il contenzioso costituzionale che, in realtà, ha raggiunto un certo assestamento.

Per venire alle considerazioni che vorrei muovere sul punto, devo dire che comunque la strada più semplice da percorrere sarebbe stata quella di portare nella competenza esclusiva dello Stato alcune delle competenze che nel 2001 erano finite in competenza concorrente. Abbiamo detto più volte che si tratta delle competenze collegate al trasporto e alla distribuzione nazionali dell’energia; alle infrastrutture strategiche; all’ordinamento della comunicazione e alle professioni (non so però se questo campo sarebbe altrettanto pacifico); ai porti e agli aeroporti d’interesse nazionale e internazionale. Questo avrebbe realizzato un consenso molto ampio. Il problema è che qui non si è fatto quello che, più o meno, reclamavano tutti a gran voce, ma qualcosa di più.

La seconda scelta compiuta, che è molto chiara in questo testo e che giudico assai più opinabile, è stata quella di eliminare la potestà legislativa concorrente. A questo punto mi ricollego a quanto ha detto il professor Mangiameli stamattina con riferimento al ruolo che questa potestà ha in altri ordinamenti. Anche in questo caso la scelta è stata motivata dall’esigenza di ridurre il contenzioso portato in questi anni davanti alla Corte costituzionale. È stato detto che sostanzialmente questo contenzioso si è assestato (certo, più in favore dello Stato che delle Regioni, ma comunque si è assestato).

Leggendo il testo, si può notare che l’elemento che lo caratterizza in tutte le disposizioni è quello di trasportare buona parte delle competenze (circa l’80 per cento) nell’ambito della potestà legislativa dello Stato. Non si tratta dunque di una sorta di ripartizione nominalistica che può, in qualche modo, equilibrare i rapporti. L’eliminazione della potestà legislativa concorrente rappresenta, però, l’occasione per riportare le competenze in capo allo Stato.

La motivazione di ridurre il contenzioso costituzionale pare, ad esempio, piuttosto discutibile al professor Roberto Bin, il quale sostiene che: «Il progetto di riforma non sembra tener conto di quanto è venuto a realizzarsi attraverso la giurisprudenza costituzionale» e che: «Si deve sottolineare che il contenzioso davanti alla Corte costituzionale non è sorto principalmente in merito alle cosiddette materie «concorrenti», quanto a

quelle esclusive dello Stato (...)». Mi pare che su questo punto vi sia anche un certo accordo. Non è questa quindi la motivazione, ma essa ha un segno preciso perché porta quasi tutte le materie al livello della competenza esclusiva statale.

Il professor Bassanini – con il quale ho parlato di recente – si chiede perché ci preoccupiamo tanto, dal momento che ci sono le norme generali e una serie di materie sono caratterizzate e circoscritte dal fatto che lo Stato, anche nell'esercizio della sua competenza esclusiva, è chiamato a emanare norme generali. Ricordo però che ricompare, in maniera abbastanza sinistra, anche il limite dell'interesse nazionale, che la Corte costituzionale aveva molto sviluppato, nel periodo antecedente al 2001. Se questo è vero, ricordo che già nell'ordinamento vigente, riformato nel 2001, si parlava di «norme generali» in materia di istruzione.

Ho provato a fare un elenco delle norme generali previste nel nuovo testo e si arrivano a contare più di 10 ambiti materiali nei quali si parla di norme generali, ad esempio: il procedimento amministrativo, la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione (per la quale c'è già una previsione in tal senso nel testo costituzionale vigente), le attività culturali, il turismo e l'ordinamento sportivo.

Il collega professor Bassanini sembra quasi che dica che non bisogna preoccuparsi del fatto che è stata eliminata la competenza legislativa concorrente, visto che essa ricompare, in realtà, sotto una denominazione un po' diversa. Ricordo però che compare anche il riferimento all'interesse nazionale: ci sono varie disposizioni che ad esso si riferiscono in materia di energia, di infrastrutture strategiche o di porti e di aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale. Ci sono poi alcune disposizioni che fanno riferimento alla competenza in materia di programmazione strategica e ciò significa dividere la materia, l'ambito e le politiche in livelli diversi.

Paradossalmente abbiamo discusso a lungo chiedendoci se la competenza concorrente, con i principi e le norme di dettaglio, potesse creare problemi di tipo interpretativo. La Corte, ora che ha sviluppato e assestato la sua giurisprudenza con riferimento ai principi e alle norme di dettaglio, dovrà oggi ridefinirla con riferimento alle norme generali. Ad esempio, il termine «norme generali» compare già nella legge n. 400 del 1988, quando si parla di delegificazione, che può essere fatta attraverso regolamenti, a condizione che vengano stabilite le norme generali regolatrici della materia. Vi invito a guardare tutti gli interventi di delegificazione che sono stati realizzati e vedrete che le norme generali non sono mai indicate. In questi casi, infatti, il legislatore – che è quello competente a emanare i decreti-legge, ovvero il Governo – approva una specie di delega di serie B, ovvero detta dei principi e poi stabilisce che, per il resto, si procederà a una delegificazione, lasciando sostanzialmente la materia al potere regolamentare, dopo aver indicato nel decreto-legge le cosiddette norme generali, che sono però dei principi.

Anche il professor Ugo De Siervo ha provato a dire che non sarà così facile effettuare una distinzione. È vero che i costituzionalisti citano la sentenza n. 279 del 2005 della Corte costituzionale, in cui si parla delle norme generali in materia di istruzione, indicando come norme generali quelle capaci di esaurire in se stesse la loro operatività; per la verità, si tratta di un'espressione un po' criptica. La Corte indica, sulla carta, la differenza tra norme generali e principi fondamentali. Non voglio leggere la sentenza perché ci vorrebbe un po' di tempo. La distinzione è però abbastanza ardua, soprattutto dal momento che le norme generali riguarderanno un numero così rilevante di materie. Ricordo di aver individuato più di 10 ambiti materiali. Dunque, dovremmo avere una nuova giurisprudenza, che ci farà capire che cosa vuol dire, in un dato settore, l'espressione «norme generali».

Ci sono però anche dei problemi specifici che mi turbano e che riguardano alcuni ambiti in particolare, uno dei quali è quello delle attività culturali, che conosco. Com'è noto, nel testo costituzionale vigente si tratta di una materia di competenza legislativa concorrente, ma nonostante ciò, lo Stato è riuscito a disciplinarla quasi integralmente, sebbene la Corte costituzionale avesse detto che coesistono tre livelli di competenza: quello statale, quello regionale e quello comunale. Nel nostro Paese è però lo Stato che regola in maniera decisiva le attività culturali e non lo fa attraverso le leggi, ma con dei decreti ministeriali cosiddetti di natura non regolamentare. Vorrei che riflettessimo sul fatto che in settori nevralgici, che riguardano anche diritti fondamentali, lo Stato la fa già molto da padrone. Pensate, per ciò che riguarda la materia delle attività culturali, alla ripartizione dei fondi pubblici: si tratta di milioni di euro e non di qualche decina di migliaia di euro.

Nel disegno di legge si stabilisce dunque che per alcune materie, come questa, quella dell'ordinamento sportivo o diverse altre, lo Stato ha competenza ad adottare norme generali. Cosa vuol dire ciò? Il professor Roberto Bin, che ho citato in precedenza, sostiene che abbiamo abolito la competenza concorrente, ma che forse è il caso di approvare anche una norma – di cui suggerisce la formulazione – con cui si stabilisce che, in una serie di ambiti materiali, c'è una potestà legislativa dello Stato a disciplinare le norme generali.

Ho dunque la sensazione che il contenzioso davanti alla Corte costituzionale possa aumentare, non solo in questo caso, ma anche per ciò che riguarda l'interesse nazionale e le decisioni strategiche: naturalmente ritengo che questo rischio ci sia. Un'analoga valutazione l'ha proposta nell'audizione di questa mattina il professor Mangiameli, ma anche il senatore Tonini mi pare abbia detto che, sostanzialmente, con questa riformulazione del Titolo V, si rispolvera un forte centralismo. Credo quindi che se ne debba prendere atto e, d'altra parte, le voci che ho sentito sono abbastanza convergenti.

Si pone poi il tema della clausola di supremazia. Al di là della possibilità di un'avocazione allo Stato, occorre tener presente che tutte le disposizioni del testo vanno in un'unica direzione e la clausola di suprema-

zia si aggiunge ad esse. Niente da dire in proposito, anche perché la sua opportunità è stata sostenuta da diverse parti. Anche tale clausola però avrebbe potuto essere bilanciata, ad esempio, con un riferimento alla leale collaborazione e alla sussidiarietà. Con la formulazione che viene proposta, invece, le Regioni «non battono chiodo» e faranno molta fatica ad opporsi.

Inoltre, il fatto che venga configurata una sorta di limite funzionale, crea, a mio avviso, qualche problema. Anche laddove si definiscono le competenze legislative regionali, si prevede una sorta di limite interno. Si dice, infatti, che: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa» – unico punto in cui lo si esplicita – «in riferimento ad ogni materia e funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno (...)». Secondo me questa formula non aiuta.

Il professor Falcon ha provato a prospettare una formula simile che potrebbe avere il significato di una norma di salvaguardia, con riferimento alla potestà legislativa sia dello Stato sia delle Regioni ma, non avendo messo alcun limite interno alla potestà legislativa dello Stato e mettendolo invece su quella delle Regioni, a mio modo di vedere, si corre qualche rischio, poiché sembra un ulteriore limite.

Vorrei esaminare un altro aspetto che mi sembra utile per dare un contributo a quelle che devono essere le competenze costituzionali di un Senato, che ho definito forte e diverso: lo chiamiamo «delle autonomie», a condizione però che si risolvano i problemi della modifica del Titolo V, secondo quanto ho già detto. Vengo al punto. Il Senato non è più titolare dell'indirizzo politico, non dà la fiducia, non interviene nell'approvazione del bilancio, ma ciò non preclude che abbia un ruolo significativo come Senato delle autonomie che continua a configurarsi come organo costituzionale, dotato di competenze costituzionali. Farei un ragionamento al contrario. Se la Camera è titolare della funzione di indirizzo politico, è logico che tutte quelle leggi che si collegano alla determinazione dell'indirizzo politico possano essere a decisione prevalente della Camera, riprendendo il discorso che faceva prima il collega Ceccanti. C'è però una serie di leggi (nella modifica che facemmo nella XV Legislatura avevamo dato al Senato poteri molto rilevanti) che non hanno nulla a che fare con l'indirizzo politico, ma sono di natura ordinamentale. Quindi, è difficile capire perché si possa escludere la competenza bicamerale trattandosi di questioni che non riguardano la politica di un certo periodo, ma concernono l'assetto, la configurazione dell'ordinamento e anche il suo rapporto con le autonomie.

Vorrei evidenziare anzitutto la necessità che il Senato abbia pari dignità con la Camera, anche dal punto di vista dei requisiti soggettivi (mi riferisco, tanto per intenderci, all'articolo 68 della Costituzione), poiché credo che ciò sia necessario per svolgere analoghe funzioni di rilievo costituzionale.

Con riferimento all'approvazione bicamerale delle leggi, accetto ciò che Massimo Luciani ha più volte ribadito: è difficile la distinzione delle materie perché è complicato stabilire quali sono i campi, non per tipologia di atti ma per fonti. Proverei a elencare alcune leggi che, a mio avviso, sarebbe logico fossero di approvazione bicamerale, proprio nella scelta fatta con questo disegno di legge: leggi costituzionali e di revisione costituzionale (non saranno frequentissime, ma certamente rientrano nella fattispecie); leggi elettorali o leggi organiche o leggi di disciplina degli organi costituzionali o di rilievo costituzionale. Ho usato la formula «organiche» perché in qualche dibattito è emersa l'idea di introdurre la categoria delle leggi organiche anche nel nostro ordinamento, come in Francia, in Spagna e in altri ordinamenti. Certo, ci sono leggi un po' diverse dalle altre: la legge n. 400 del 1988, ad esempio, è sostanzialmente una legge organica, perché affronta una materia che non deve essere governata con i criteri dell'indirizzo politico, poiché riguarda la disciplina dell'ordinamento.

Continuando l'elenco, direi che debbano rientrare anche la legge europea e di delegazione europea. A tal proposito, faccio una digressione. Ho notato che le funzioni di Camera e Senato sono singolarmente contraddittorie: per definire i compiti della Camera in Costituzione si usano tre righe; per dire cosa farà il Senato – che è molto meno – se ne usano dieci. A prescindere dal fatto estetico, con riferimento alla materia europea (alla fase ascendente), si dice che si vogliono lasciare al Senato le cose più rognose o che prima non si sono fatte (le valutazioni di sussidiarietà, ad esempio, che potevamo fare da anni e che non abbiamo fatto; la verifica d'impatto della regolamentazione (VIR) e di impatto delle politiche pubbliche sul territorio). Mi domando, allora, perché non lasciare all'approvazione bicamerale la legge europea e di delegazione europea.

Ancora, proseguendo nell'elencazione: le leggi che definiscono procedure di trasferimento delle funzioni. Tutti ritengono che non basta distinguere le materie e le relative competenze, ma bisogna varare leggi che definiscano il trasferimento delle funzioni, poiché queste sono state sempre molto utili anche per la Corte costituzionale (come si è verificato con i decreti legislativi n. 616 del 1967 e n. 112 del 1998).

Secondo me, è abbastanza logico che rientrino nell'elenco anche le leggi che riguardano l'esercizio della clausola di supremazia, così come le leggi concernenti l'ordinamento degli enti locali. Non riprendo le considerazioni del professor Falcon, ma in questo campo c'è veramente un'avvocazione allo Stato di tutte le competenze che riguardano gli enti locali, che non c'è mai stata nel nostro Paese e che la Corte ha ritenuto sbagliata (le comunità montane le fanno le Regioni, non lo Stato).

Ancora, proseguendo nell'elenco: il potere di richiesta di un parere preventivo alla Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale delle leggi, come ha detto il professor Ceccanti ma anche altri (modello francese). Credo che in questo caso sarebbe giusto che tale potere fosse esercitato non solo dal Senato contro le leggi della Camera, ma da Senato e Camera.

Ancora: semplificare il potere di richiamo delle leggi della Camera, magari – come qualcuno dice – con l’attribuzione all’Ufficio di Presidenza dell’attivazione del procedimento, lasciando l’esame del merito all’organo collegiale; rinforzare le ipotesi di riapprovazione a maggioranza assoluta. Andrebbe introdotta poi una garanzia contro l’impugnazione troppo facile delle leggi regionali, non da parte del Governo ma delle burocrazie ministeriali (oggi passano in Consiglio dei Ministri, ma sono i direttori generali dei Ministeri a fare queste operazioni oppure altri soggetti). Certo, le Regioni non possono in questo quadro perdere su tutti i fronti.

Infine, sarebbe necessario, forse, il potenziamento del Consiglio delle autonomie locali (CAL). Nella XV Legislatura avevamo scelto il modello austriaco e i sindaci venivano scelti dal CAL; secondo me, era un sistema più equilibrato per dar luogo a un Senato che fosse realmente un Senato di autonomie che nel Paese continuano ad esistere.

PRESIDENTE. Avrei molte domande da porle, professor Zaccaria, ma non posso, visto l’imminente inizio dei lavori di Assemblea. La ringrazio comunque per l’ampia relazione.

Do quindi la parola al professor Luigi Ferrajoli, ordinario ed emerito di filosofia del diritto, per esporre la sua relazione.

FERRAJOLI. Signora Presidente, vorrei esprimere alcune perplessità sulla riforma del Senato legate a un problema di equilibrio tra i poteri. Questa riforma consiste, in sostanza, nel passaggio da un bicameralismo perfetto a un sostanziale monocameralismo, viste le scarse competenze riservate al Senato. Credo che il monocameralismo di per sé non sia affatto un fattore di riduzione della centralità del Parlamento; al contrario, soprattutto se accompagnato da una riduzione del numero dei parlamentari, sarebbe un fattore di rafforzamento del Parlamento stesso. Ciò, però, a una condizione assolutamente essenziale: che l’unica Camera residua sia eletta con un sistema perfettamente proporzionale.

Se vogliamo assicurare un equilibrio tra Parlamento e Governo e non trasformare il Parlamento in una maggioranza legata al Governo, quindi in una sostanziale Camera di ratifica della volontà governativa, dobbiamo associare al monocameralismo, e cioè alla riduzione significativa dei poteri (non soltanto rispetto alla fiducia ma addirittura alla funzione legislativa del Senato), una legge elettorale di tipo proporzionale. Questo a me pare assolutamente essenziale, se non vogliamo che la nostra democrazia parlamentare perda ogni identità: sarebbe un *monstrum*, qualcosa di assolutamente inedito.

Occorre, per legittimare il monocameralismo, una riforma che faccia del Parlamento, e quindi dell’unica Camera, una Camera forte con la garanzia della massima rappresentatività, la tutela del pluralismo, la forza delle opposizioni. Solo in questo modo il Parlamento acquisterebbe un ruolo, per l’appunto, di indirizzo politico quale gli spetta in un sistema parlamentare.

Se adottiamo invece un sistema elettorale fortemente maggioritario, come quello previsto dall'attuale proposta di legge, di fatto già approvata da un ramo del Parlamento, si ha – mi spiace dirlo – una sostanziale riedizione della vecchia legge dichiarata incostituzionale. Tale proposta contiene, infatti, due miglioramenti, quali la soglia (assai bassa) del 37 per cento per il conferimento del premio di maggioranza e le liste brevi, ma anche un grave peggioramento, vale a dire il raddoppio delle soglie di accesso e di sbarramento, che esclude, di fatto, il pluralismo politico e che, tra l'altro, prevede delle soglie differenziate (l'8 per cento e il 4 per cento) in maniera del tutto insensata. Tale previsione rappresenta addirittura un fattore di minaccia per la stessa governabilità.

Voglio qui leggere un passo della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che ricorderete e che richiama il giudizio della Corte di cassazione, ove si afferma che la fissazione di una soglia più bassa per le coalizioni «incentiverebbe il raggiungimento di accordi tra le liste al solo fine di accedere al premio, senza scongiurare il rischio che, anche immediatamente dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio possa sciogliersi, o uno o più partiti che ne facevano parte escano dalla stessa».

In altre parole, la riforma in senso maggioritario è sempre stata e continua a essere giustificata con un argomento, quello della governabilità, che, a mio parere, è inadeguato e insufficiente, perché il Parlamento ha soprattutto una funzione di rappresentanza politica. Prevedere una soglia dell'8 per cento, cioè il doppio rispetto alle soglie previste per forze che non si coalizzano, significa incoraggiare finte coalizioni principalmente a danno della governabilità.

Ma passiamo di nuovo al Senato per dire che è l'azione congiunta delle due riforme che moltiplica gli effetti distorsivi, sia della rappresentanza politica, sia delle funzioni di garanzia del Parlamento. In queste condizioni a me sembra altamente probabile – lo dico con relativa certezza – un futuro intervento censorio della Corte costituzionale, oltre alla possibilità di un *referendum* abrogativo della legge elettorale e di un *referendum* confermativo, che non confermerebbe affatto la riforma costituzionale.

La Corte costituzionale sul punto è stata estremamente esplicita, con preciso riferimento al potere di revisione costituzionale in capo a un Parlamento, eletto con una legge elettorale dichiarata incostituzionale, che viene qualificato dalla Corte come caratterizzato da un'alta compressione della rappresentatività. In queste condizioni – dice la Corte a sostegno della sua pronuncia – il Parlamento non è abilitato non soltanto alle funzioni d'indirizzo politico, ma soprattutto a una revisione costituzionale e, quindi, alle funzioni di garanzia della Costituzione.

C'è un esplicito riferimento all'articolo 138 della Costituzione: la Corte dice, senza evidentemente prevedere (ma è esattamente quello che questo Parlamento sta facendo), che un Parlamento con una rappresentatività così compressa non è abilitato a revisioni costituzionali di tale portata. Per questo a me pare che, se non altro per evitare questo pericolo, i casi siano due: o si cambia la legge elettorale in senso proporzionale o comunque riducendone i vizi e le soglie, in particolare quella di sbarramento e

quella per l'accesso al premio di maggioranza; oppure, per evitare questo rischio che sarebbe un ennesimo fattore di discredito del Parlamento, delle istituzioni e della politica, si modificano le competenze del Senato in funzione, per così dire, di garanzia, oltre che come Camera delle autonomie.

Intendo dire questo: il problema della governabilità è risolto con la soppressione della competenza della fiducia in capo al Senato. Non ci sono problemi di governabilità una volta che il Senato sia stato privato del voto di fiducia. Detto questo, proprio la mancanza del voto di fiducia e la diversa composizione del Senato fornirebbe l'occasione per fare del Senato non soltanto una Camera delle autonomie, ma anche una Camera di garanzia, per funzioni di garanzia quali sono le elezioni del Presidente della Repubblica e dei membri degli organi costituzionali, ma anche per funzioni di garanzia in ordine a leggi – lo diceva già il professor Zaccaria – di particolare rilievo.

Credo che abbiamo l'occasione per intervenire su un problema cruciale che ha a che fare con la tenuta dello stato di diritto e cioè il caos legislativo, il dissesto del linguaggio legale, l'inflazione e la deriva inflazionistica della legislazione che sta producendo una crisi radicale della legalità. Sarebbe l'occasione, visto che si sta riformando il Senato, per creare un nuovo tipo di fonte, come le leggi organiche per materia (basterebbero dieci leggi), con l'onere per il Parlamento di intervenire di volta in volta con modifiche e integrazioni. In questo modo si smetterebbe di andare avanti con queste leggi che sono veramente un insulto al buon-senso, formate da articoli con centinaia di commi, in cui si passa da un argomento all'altro senza alcuna razionalità. Naturalmente, tutto questo produce un'espansione illimitata della discrezionalità amministrativa, ma anche giudiziaria.

Insisto in particolare sulla necessità e sull'occasione, che questa riforma offre, di introdurre in Costituzione e riservare alla competenza concorrente del Senato un rafforzamento della legalità penale attraverso l'introduzione di una riserva di codice. Oggi abbiamo circa 10.000 leggi: un numero illimitato. Ci sono studi sulla quantità di fattispecie penali esistenti, che naturalmente non si riescono a portare a conclusione. Una legislazione di questo tipo mina la certezza del diritto, la legittimazione stessa della giurisdizione, in quanto apre spazi alla discrezionalità, minando l'efficienza, le garanzie, e pesando come un'ipoteca sulla libertà dei cittadini. Credo che introdurre questa riserva di codice, questa rifondazione della legalità, sarebbe la vera riforma della giustizia, che oltretutto rafforzerebbe le ragioni dell'indipendenza della magistratura. L'indipendenza, infatti, è legata principalmente all'accertamento corretto della verità processuale, che è tanto più fondato quanto più la semantica legislativa è in grado di formulare giudizi verificabili o falsificabili. Questa sarebbe la vera riforma della giustizia, così come la vera riforma della burocrazia proverrebbe da una rifondazione della legalità amministrativa (le leggi organiche).

Mi rendo conto che queste sono misure di fondo, ma visto che ci si accinge a riformare la Costituzione, credo che proprio la mancanza del

voto di fiducia e la diversa composizione potrebbe fare del Senato un organo potente di garanzia e di alta legislazione, in materia di leggi di revisione, di leggi organiche, di codici e – aggiungo – in materia anche di inchieste: le inchieste parlamentari.

Il grande prestigio e il grande potere di inchiesta del Senato degli Stati Uniti è legato al fatto che esso non è legato da un rapporto di fiducia con il Governo. Le Commissioni d'inchiesta di carattere parlamentare legate alla fiducia del Governo inevitabilmente finiscono per essere giudici *in causa propria*, per essere comunque condizionati, nelle loro funzioni di accertamento, dal rapporto di fiducia. Soltanto un Senato che ha una composizione diversa e che non ha il rapporto di fiducia può diventare un autorevole organo d'inchiesta, libero, indipendente. L'indipendenza è un requisito fondamentale per una qualunque attività giurisdizionale e anche d'inchiesta.

Le leggi organiche, in particolare il codice penale, sono leggi di attuazione e di garanzia dei diritti fondamentali (pensiamo alla salute, all'istruzione, alla previdenza, al lavoro). Si tratta dunque di alta legislazione, che sarebbe opportuno, finalmente, riordinare secondo un quadro razionale, rafforzando la riserva di legge in materia penale, ma in generale riportando ordine nella semantica, nella sintassi, nella struttura del sistema legislativo. Tenuto conto di questo, il Senato – proprio perché è privo del rapporto di fiducia e proprio perché ha una composizione diversa – potrebbe avere un ruolo non meno rilevante di quello della Camera.

Naturalmente, vi è la questione delle elezioni; francamente considero l'argomento dei costi un'offesa all'istituzione: si potrebbe – io credo che si dovrebbe – dimezzare il numero dei deputati, dato che non vi è alcuna ragione per avere la Camera più pletorica del mondo. La riduzione del numero dei parlamentari comporta, più che un risparmio dei costi, un aumento delle capacità decisionali: un organo, quanto più è pletorico, tanto più è debole, privo di poteri. Un organo con un numero limitato di membri – supponiamo 200 o 300 – sarebbe certamente un organo i cui esponenti sono molto più visibili, più responsabilizzati; un numero limitato costringerebbe a una scelta dei candidati molto più selezionata. Sono tutte cose che ovviamente sappiamo e su cui, tra l'altro, ho riscontrato un consenso unanime. Di solito la destra presenta questa come una cosa già fatta, mentre si tratta di un aspetto assolutamente marginale della riforma del 2005, che viceversa introduceva in concreto l'impossibilità di sfiduciare il Governo. Quest'elemento, però, accomuna sicuramente l'intera opinione pubblica, le intere forze politiche presenti in Parlamento, e sarebbe la strada maestra per restituire efficienza al Parlamento; anzi, a mio avviso, sarebbe la soluzione migliore. E nulla esclude che la composizione sia fatta sia dei 100 o non so quanti esponenti o rappresentanti delle autonomie locali più altrettanti eletti. Una composizione mista è comunque un fattore di rafforzamento dell'autonomia, del pluralismo interno di un organo di garanzia (pensiamo alla Corte costituzionale o al Consiglio superiore della magistratura, che hanno appunto diverse provenienze).

La mia impressione – che non so quanto possa essere fondata – è che questa o non sia considerata rilevante oppure non sia una riforma popolare della Costituzione. L'introduzione delle leggi organiche sarebbe certamente sufficiente da sola ad accreditare questa riforma sul piano politico e una censura d'incostituzionalità da parte della Corte o un *referendum*, di tipo abrogativo o confermativo, seguiti da insuccesso, sarebbero fattori di discredito. Questa potrebbe essere l'occasione per ripensare il Senato come Camera delle autonomie e, insieme, come Camera di garanzia, con composizione mista. Questa, naturalmente, è un'opinione.

Mi rendo conto che sono tantissime le varie proposte e le varie forme di composizione prospettate, ma quella che viene presentata in questo progetto mi sembra, tutto sommato, la più debole e la meno razionale.

PRESIDENTE. Grazie, professor Ferrajoli, anche a lei rivolgerai moltissime domande, una delle quali riguarda, tra l'altro, la possibilità d'inserire il criterio della chiarezza come requisito costituzionale della norma.

FERRAJOLI. Sì, signora Presidente. E che almeno le leggi siano scritte in italiano!

PRESIDENTE. Nel rinnovare ancora i miei ringraziamenti ai nostri ospiti, che sono stati così gentili da dedicarci il loro tempo, ricordo quanto ho già avuto modo di dire anche agli altri soggetti che abbiamo audito. Quella odierna non è una semplice audizione, ma rientra nell'ambito di un'indagine conoscitiva, che abbiamo costruito per approfondire il tema, come dimostra per altro il fatto che i lavori sono stenografati e che le sedute vengono diffuse sul canale *web* del Senato. Pertanto, è possibile che torneremo a chiedere ai nostri ospiti di aiutarci su questioni specifiche che incontreremo nel corso del nostro lavoro di esame degli emendamenti e di valutazione del testo.

Comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,10.

