



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

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

149^a seduta (pomeridiana): giovedì 8 maggio 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

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

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 12 e <i>passim</i>	* CALDERISI	Pag. 44
* BRUNO (FI-PdL XVII)	8, 11	CARAVITA DI TORITTO	29, 33, 34
CALDEROLI (LN-Aut)	13, 56, 57	CLEMENTI	49
CRIMI (M5S)	20	* FROSINI	34
FATTORI (M5S)	19, 20	GIANNULI	40
* PAGLIARI (PD)	11, 20, 21 e <i>passim</i>	* LIPPOLIS	14, 18, 20 e <i>passim</i>
		* LUCIANI	22, 28
		MANETTI	8, 11, 12
		* TONDI DELLA MURA	38
		* VIOLANTE	4, 8, 13

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-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, il ministro per gli affari regionali e le autonomie Maria Carmela Lanzetta e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Sesa Amici, Pizzetti e Scalfarotto.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Luciano Violante, la professoressa Michela Manetti, il professor Vincenzo Lippolis, il professor Massimo Luciani, il professor Beniamino Caravita di Toritto, il professor Tommaso Edoardo Frosini, il professor Vincenzo Tondi della Mura, il professor Aldo Giannuli, il professor Giuseppe Calderisi e il professor Francesco Clementi.

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 pomeridiana del 24 aprile scorso.

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.

Un ringraziamento particolare va al ministro Maria Elena Boschi, al ministro Maria Carmela Lanzetta e ai sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Sesa Amici, Pizzetti e Scalfarotto, per la loro partecipazione ai nostri lavori.

Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto l'invito della Commissione. Vorrei subito precisare che la Commissione, impegnata sul tema della riforma del bicameralismo perfetto e della revisione del Titolo V della Costituzione, ha deciso di procedere raccogliendo i suggerimenti, le proposte e le osservazioni di esperti, all'interno di una vera e propria indagine conoscitiva. Sarà possibile svolgere altri incontri nel corso dell'esame dei disegni di legge relativamente a punti specifici, che nel corso del dibattito in Commissione si presentino particolarmente problematici e che abbiano bisogno di ulteriori approfondimenti e di un confronto con voci diverse.

Essendo previsti oggi numerosi interventi, ricordo ai nostri ospiti che è sempre possibile accompagnare l'intervento orale e l'eventuale risposta a domande dei senatori con il deposito contestuale o successivo di una nota o di approfondimenti su questioni specifiche.

Cedo quindi la parola al professor Luciano Violante.

VIOLANTE. Signora Presidente, signori senatori, vorrei fare alcune premesse. Anzitutto, mi preme sottolineare che i sistemi democratici stanno attraversando una fase di difficoltà in tutto il mondo. Appaiono più in difficoltà i sistemi di carattere presidenziale, come quelli di Francia e Stati Uniti, e un po' meno in difficoltà – perché più duttili – i sistemi di carattere parlamentare, come quelli della Germania e della Gran Bretagna. Tale problema non è quindi solo del nostro Paese, ma va collocato nel contesto di un momento di difficoltà complessiva della democrazia.

La seconda premessa è che non esiste un modello unico di Senato. Esiste un modello unico di Camera, ma il Senato è diverso da Paese a Paese, a seconda delle tradizioni e delle esperienze.

Vorrei poi rilevare un terzo dato. Alcuni organi di informazione, tra cui «Il Sole 24 Ore», da tempo stanno perorando la causa di un'integrazione del Senato con competenze di carattere scientifico, umanistico e culturale. Spetterà naturalmente al Parlamento decidere cosa fare. Credo che la soluzione proposta dal Governo, volta ad avere un certo numero di senatori nominati dal Capo dello Stato, risponda a tale necessità. So però che ci sono molte obiezioni a questo tipo di formulazione, che, tra l'altro, prevede una nomina discrezionale, non obbligatoria. Qualora il Parlamento ritenesse di intraprendere questa via per integrare gli eletti, si dovrebbe valutare se non sia il caso di accedere ad una forma di cooptazione, come avviene in alcune forme di Senato. I senatori eletti cooptano cioè un certo numero di esponenti del mondo scientifico, culturale, del lavoro e dell'impresa.

Mi soffermo ora sugli indirizzi della riforma (circa i quali ho depositato una breve nota): a quali domande essa dovrebbe rispondere? In primo luogo, occorre capire che tipo di Senato serve in questa fase del sistema politico; in secondo luogo, quali soluzioni possono accrescere – e non ridurre – la funzionalità, la rappresentatività e la democraticità del sistema nel suo complesso. In tal senso abbiamo dei vincoli. L'obiettivo di fondo, come è scritto con grande chiarezza nella relazione al disegno di legge del Governo, è il superamento del bicameralismo paritario, che è stato ed è tuttora una delle cause di instabilità del nostro sistema politico.

Vorrei ricordare a tal proposito un tema che tutti quanti conosciamo bene: il rapporto tra riforme e instabilità. Le riforme servono per eliminare l'instabilità, ma l'instabilità, come dimostra la storia degli ultimi trent'anni, ha impedito sinora l'attuazione delle riforme. Il problema prioritario è pertanto quello di superare l'instabilità. Ciò comporta, anzitutto, che la titolarità dell'indirizzo politico sia demandata alla sola Camera e, in secondo luogo, un procedimento legislativo differenziato: bicamerale su un numero ristretto di questioni e monocamerale sulla maggior parte delle

questioni, discutendo magari della variabilità dei *quorum* alla Camera per superare le deliberazioni del Senato.

Ulteriore indirizzo della riforma è la coerenza. Il sistema che s'intende costituire deve essere coerente con i presupposti. Se il Senato non dà la fiducia, a mio avviso, non può essere eletto direttamente. Si tratta di dati sostanziali. Se s'intende, inoltre, mantenere l'opzione del bicameralismo, sia pure differenziato, vuol dire che avremo due Camere, non una Camera vera e una «di cartapesta», ma due Camere con pienezza di funzioni, sia pur differenti, ed entrambe dovranno agire per migliorare la funzionalità complessiva del Paese.

Qual è quindi l'esigenza principale? È necessario un Senato che sia un organo di rappresentanza delle autonomie e di garanzia (quindi la rappresentanza e la garanzia non sono alternative), di equilibrio e di proposta rispetto ad una Camera che sarà eletta probabilmente con una legge fortemente maggioritaria. Si tratta di un dato molto importante: il Senato come organo di riequilibrio rispetto ad una Camera che ha l'indirizzo politico, eletta con legge fortemente maggioritaria e con una salda maggioranza al proprio interno.

A questo proposito mi permetto di segnalare l'opportunità che il Senato, studiando questi problemi, valuti la necessità di costruire forme di raccordo tra cittadini e istituzioni politiche più intense rispetto alle attuali, che sono sostanzialmente inesistenti, al fine di comprendere quali formule possano superare questa separazione. C'è infatti un punto di isolamento reciproco tra società e istituzioni politiche.

Dal punto di vista più generale, si potrebbe fissare un indirizzo secondo il quale il Senato interviene per garantire gli equilibri costituzionali, quando si tratti di decisioni che non spettano costituzionalmente alla sola maggioranza di Governo. Quelle che spettano alla sola maggioranza di Governo non si discutono. Mi riferisco in particolare all'elezione degli organi costituzionali, alle leggi costituzionali e alle leggi elettorali, alle leggi in materia di confessioni religiose e alla tutela delle minoranze linguistiche (gli elenchi sono stati fatti e non mi soffermo quindi ulteriormente su questo punto). Ho visto che il progetto di legge propone che ci sia anche la materia dei diritti civili. Il rapporto tra diritti civili e diritti sociali è molto stretto anzi sarebbe difficile sdoppiare il procedimento legislativo, ma quando parliamo di diritti sociali parliamo di spesa e quindi di competenza della Camera. Credo allora che sarebbe più utile prevedere in materia di diritti forme di graduazione delle maggioranze della Camera per superare le obiezioni del Senato.

Bisogna inoltre ricordare che al Senato spetta, come attribuito del Trattato di Lisbona, il compito di verificare l'applicazione del principio di sussidiarietà che, come dice il Trattato, spetta a tutte le Camere nazionali.

Come ultimo dato d'indirizzo, occorre evitare un eccessivo squilibrio numerico tra Camera e Senato. Con i numeri attuali, con la proposta di legge approvata a Montecitorio, chi prende la maggioranza assoluta alla Camera ha, da solo, più seggi di tutto quanto il Senato. Siccome potrebbe

anche trattarsi di un solo partito, ritengo che bisogna riflettere sull'equilibrio numerico, anche perché tale equilibrio si rifrange poi sulle votazioni che il Parlamento farà in seduta comune.

Mi soffermo ora sugli organi costituzionali: il Presidente della Repubblica, i giudici della Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura. Per quest'ultimo il problema non si pone perché si tratta di legge ordinaria e quindi si potrà vedere in che termini graduare il sistema in coerenza con i principi generali.

Per l'elezione del Presidente della Repubblica, se vogliamo andare ad un riequilibrio numerico tra Camera e Senato, mi permetto di segnalare l'opportunità che si possa pensare, all'atto dell'elezione dei consigli regionali, ad un numero di cittadini per Regione, i quali, qualora il settennato presidenziale scada nel corso della legislatura regionale, possano partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica in numero pari a quello dei senatori eletti nella propria Regione. Quanto alle modalità di deliberazione, l'ultima vicenda relativa all'elezione del Presidente della Repubblica ci ha mostrato che non siamo in grado, come Paese, di aspettare molte settimane, come è capitato alcune volte nel passato, per eleggere il Presidente della Repubblica. I tempi non sono più questi. Occorre, allora, valutare se non sia il caso di pensare al ballottaggio, dopo la terza o quarta votazione, tra i primi due candidati. Prolungare a tempo indeterminato, o quasi, questo tipo di elezione credo pregiudichi la credibilità del sistema politico. Naturalmente, il tema del ballottaggio intercetta quello dello squilibrio numerico tra Camera e Senato e presuppone una forma di riequilibrio numerico.

Per quanto riguarda l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, mi pare che la soluzione proposta dal Governo sia l'unica possibile in questo quadro: alcuni eletti dal Senato e altri dalla Camera. Mi permetto di suggerire, sempre per la funzione di riequilibrio del Senato, di valutare l'opportunità che il Senato (quindi, non la minoranza, ma il Senato) possa decidere il ricorso preventivo alla Corte costituzionale nei confronti di leggi approvate dalla Camera.

Vedo che è qui presente il professor Luciani e, siccome la proposta relativa alla partecipazione popolare è sua, rimando a lui l'approfondimento del tema. Nel lavoro svolto dalla Commissione istituita dal presidente del Consiglio Letta si affrontò il tema di come integrare forme di partecipazione popolare. La proposta, che nella nota che lascio agli atti è specificamente indicata come proposta del professor Luciani, prevede questo *iter*: un numero significativo (150.000-200.000) di cittadini presenta una proposta di iniziativa popolare; il Senato deve prenderla in esame e deliberare entro un certo tempo; se l'approva, bene; se non l'approva o la stravolge, a quel punto, un altro numero di cittadini può chiedere che vi sia la deliberazione diretta. Naturalmente la Corte costituzionale deve decidere sull'ammissibilità di questo tipo di richieste, dal momento che non possono riguardare questioni di bilancio e discriminatorie o lesive di diritti fondamentali. Naturalmente una proposta di questo genere, che è ricostruttiva, eviterebbe l'uso abusivo del *referendum*, così fa-

vorendo l'obiettivo di costruire norme piuttosto che abrogarle, tecnica che ormai è abituale.

Sulle questione delle garanzie costituzionali, segnalo l'opportunità che senatori e deputati godano delle stesse guarentigie e che la verifica dei titoli di ammissione, di ineleggibilità e incompatibilità dei deputati e dei senatori spetti direttamente alla Corte costituzionale. Sapete bene che vi sono due sistemi: in alcuni Paesi decide direttamente la Corte, in altri Paesi su ricorso. Ho l'impressione che il ricorso possa costituire un fattore di conflitto tra il ramo che decide e la Corte costituzionale. Forse, trattandosi di conflitti relativi a diritti elettorali dove l'interesse della maggioranza tende a prevalere sulla verità, sarebbe bene stabilire che sia direttamente la Corte a decidere.

Da tempo in Italia si discute della possibilità che una minoranza qualificata possa chiedere e ottenere l'istituzione di Commissioni d'inchiesta. Naturalmente occorre evitare un uso abusivo della richiesta. Si potrebbe forse stabilire che questo tipo di Commissione d'inchiesta abbia la durata massima di un anno e si possa accedere a una seconda Commissione d'inchiesta solo una volta terminata la prima.

L'ultimo dato di questo capitolo concerne la valutazione dell'opportunità di prevedere il *referendum* confermativo sulle riforme costituzionali anche se approvate con la maggioranza dei due terzi, quando lo chieda una quota rilevante o di deputati o di senatori.

Ci sono, poi, problemi di manutenzione, ai quali accenno rapidamente. In primo luogo, deve essere abolita la Commissione per le questioni regionali e bisogna poi valutare bene lo spostamento di funzioni.

Il secondo problema riguarda la qualità della legislazione. Se non erro (chiedo su questo l'aiuto del Ministro), il disegno di legge del Governo fa riferimento all'omogeneità dei testi dei decreti-legge. È una giustissima clausola e credo che dovrebbe essere estesa a tutti i provvedimenti, con possibilità dei Presidenti del Senato e della Camera di stralciare le parti eterogenee rispetto all'asse di fondo del provvedimento. Con tutto il rispetto per il Parlamento, il numero di norme che si trovano nei testi più impensabili comporta un'enorme difficoltà, da parte di chiunque, nel conoscere qual è la normativa che riguarda una certa materia. Pertanto, credo che l'omogeneità dei testi attenga alla certezza della legge, un valore fondamentale per lo Stato costituzionale di diritto.

A volte si è posto il problema, nel caso del rinvio alle Camere di leggi da parte del Presidente della Repubblica, del rinvio parziale. Se il Capo dello Stato rinvia una legge deve rinviarla tutta; può darsi però che l'obiezione riguardi soltanto una parte autonoma. Se la parte mantiene autonomia, forse si potrebbe pensare che debba essere rinviata solo quella parte e non l'intero testo, come è accaduto varie volte.

Un cenno conclusivo. Mi permetto di segnalare l'opportunità che sia mantenuta la denominazione «Senato della Repubblica». Sulla base di questo dato, i deputati, a questo punto, rappresenterebbero la Nazione, senza vincolo di mandato; il Senato delle autonomie rappresenterebbe la Repubblica intesa non soltanto nella dizione dell'articolo 114. Chi scorre

la Costituzione sa che il riferimento alla «Repubblica» è presente ogni volta che si affronta una questione di garanzia, di tutela, di progresso civile. La Repubblica è intesa come il complesso delle forze; mi riferisco agli articoli 3, 6, 9, 54 e altri della Costituzione. Ritengo allora che la denominazione «Senato della Repubblica» dia maggiore forza a detta funzione di questo ramo del Parlamento. La Camera dei deputati è la Camera della Nazione; dall'altra parte c'è il Senato della Repubblica. Proprio questo equilibrio tra Nazione e Repubblica credo possa disegnare un sistema politico con una sua coerenza.

Signora Presidente, resto a disposizione della Commissione per rispondere alle domande, ma purtroppo dovrò lasciare i lavori alle ore 15,30.

PRESIDENTE. Non c'è problema. Le chiederemo la cortesia di tornare, ove vi fossero domande a lei rivolte.

BRUNO (*FI-PdL XVII*). Signora Presidente, ho una domanda *flash* da porre al professor Violante, visto che non si tratterà a lungo.

Lei, professor Violante, a proposito della inleggibilità e dei problemi relativi allo *status* di deputato o di senatore, ha parlato di ricorso direttamente alla Corte costituzionale o di impugnazione dell'eventuale decisione della Camera. Vi è un passaggio intermedio o la sua prospettazione è che si abbia la possibilità di ricorrere subito alla Corte costituzionale?

VIOLANTE. La mia idea è il ricorso immediato, per evitare il conflitto con il ramo di riferimento.

PRESIDENTE. Do ora la parola alla professoressa Manetti.

MANETTI. Mi limito ad alcune considerazioni. Su moltissimi argomenti mi trovo d'accordo con il professor Violante, quindi è inutile ripeterli.

Alcune delle cose che ha detto il professor Violante non mi trovano d'accordo e le cito subito. Innanzitutto, non so se se ne sia parlato e non ho visto riferimenti nel disegno di legge per quanto riguarda la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato. Naturalmente, anche in quel caso è necessario integrare la partecipazione del Senato. Mi pare ottima l'idea dei cittadini eletti, come si fa per la Corte costituzionale, oppure alla tedesca, con cittadini eletti dalle assemblee degli enti locali.

Sul ricorso alla Corte costituzionale da parte dell'intero Senato, non mi trovo invece d'accordo, posto che tale ricorso è, secondo me, una forma di tutela delle minoranze, nel senso che la minoranza, che non può partecipare alla decisione, si fa parte attiva nella difesa della Costituzione e si rivolge alla Corte. Come giustamente ha detto il professor Violante, si tratta di una Camera vera e propria, con una funzione di riequilibrio generale del sistema. Allora quando una Camera siffatta delibera nella sua integrità non lo fa per rivolgersi a un giudice, ma per partecipare

o opporsi a una decisione. Quindi, fermo restando che ci saranno materie nelle quali il Senato non può opporsi definitivamente alla Camera, io preferirei pensare, per queste materie in cui il Senato assume una posizione subordinata, ad un sistema sperimentato anche in altri Paesi, cioè quello della commissione di conciliazione o del veto sospensivo, più che al ricorso alla Corte, che diventa uno strumento di contrapposizione ed è comunque limitato soltanto alle questioni che riguardano le violazioni della Costituzione. Resta invece per me essenziale che la Camera debba ascoltare e tenere presenti le considerazioni fatte dal Senato in tutte le materie, e non solo per quanto riguarda i profili di costituzionalità, fermo restando che in molte di queste materie l'ultima parola spetterà poi alla Camera. Queste sono le note che faccio all'intervento del presidente Violante.

Io ho impostato il discorso in maniera molto generale sulla missione del Senato, partendo dai classici, che è sempre la via migliore, anche perché l'ordine del giorno che è stato approvato e anche molte delle cose che sono state dette dai miei colleghi vanno nel senso di resuscitare l'idea del *Bundesrat*, cioè l'idea di fare del Senato una Camera di rappresentanza delle Regioni, eventualmente anche con senatori eletti nelle Regioni.

Max Weber affermava che esiste una divisione del lavoro e che in questa divisione il Parlamento deve fare la sua parte, che consiste non nel formare le leggi, come invece pensava Hans Kelsen, bensì nell'approvare delle leggi che siano coerenti, compiute e ragionevoli. In questo il Senato può dare il suo contributo nei modi che si vorranno stabilire, sollecitando o imponendo una riflessione alla Camera, là dove le leggi siano state redatte, come può succedere (ad esempio, per la fretta che ha caratterizzato l'ultimo periodo della nostra vita politica), in modo affrettato e superficiale, costringendo il Capo dello Stato a correggerle con la pena rossa e blu.

L'altro compito che deve svolgere il Parlamento, sempre secondo Weber, è il controllo sul Governo. Tale controllo, che pure il disegno di legge affida alla Camera in quanto Camera politica, è chiaro che non può da questa essere svolto nei termini e nei modi in cui normalmente l'ha svolto o ha tentato di svolgerlo, finora perché la predominanza della maggioranza rende del tutto residuale lo svolgimento di questa funzione, se non nei termini radicali della sfiducia; a meno che non si vogliano introdurre delle inchieste di minoranza, che pure sarebbe una buona idea. Io penso che questa funzione di controllo sul Governo in senso ampio e generale la possa e la debba svolgere il Senato, non tanto per provocare la crisi di Governo, cosa che non gli è permessa, ma per rendere pubblica e trasparente la gestione degli interessi nazionali da parte del Governo e di tutti i soggetti che ne sono responsabili; a tal fine approfittando di strumenti come le inchieste, ma anche dei controlli sull'attuazione delle deleghe legislative, dei controlli sulle nomine di competenza del Governo e così via.

Questa per me è la funzione di equilibrio istituzionale del Senato, che è una delle responsabilità – che sono notevoli – ancorate a questa Camera. La domanda che si pone però è la seguente: come fa una Camera che rap-

presenta interessi particolari a svolgere funzioni di questo genere? La risposta è che il Senato, come rappresentante della dimensione territoriale degli interessi e di tutte le articolazioni di questa dimensione (compresi quindi i Comuni e non solo le Regioni), ha comunque una dignità, anche se magari non possiamo definirla come una rappresentanza politica generale. E in ogni caso nella tradizione costituzionale italiana gli enti locali, gli enti territoriali sono comunque enti a fine generali, potenzialmente enti politici, che vengono poi inquadrati nell'ordinamento generale dello Stato.

Per questo motivo il Senato può svolgere queste funzioni. Per questo motivo il Senato non ha una funzione di rappresentanza particolare, come invece ha il *Bundesrat*. Per questo motivo, ancora, io sostengo l'idea di riservare al Senato la rappresentanza delle Regioni e dei Comuni (se c'è, posto che l'ordine del giorno parla di elezione dei senatori al momento delle elezioni regionali e non dei rappresentanti dei Comuni). A questo proposito, l'elezione diretta dei senatori contemporanea a quella dei consigli regionali non mi vede in via di principio contraria, perché essendo collegata all'elezione regionale evita la conseguenza di investire il Senato di una rappresentanza politica generale e quindi di attribuirgli il potere di concedere o togliere la fiducia. Tuttavia questa elezione diretta, secondo me, fa perdere il vantaggio contenuto nel disegno di legge governativo, ovvero di investire della funzione di senatori persone che sono investite già di responsabilità negli enti di provenienza e che quindi sono a contatto con i problemi, gli interessi e le questioni che si agitano in quelle sedi.

Per quanto riguarda il rischio che questa contitolarità dei mandati possa distogliere i futuri senatori dalla presenza e dalla partecipazione ai lavori del Senato, penso che si possa adottare il voto per delega, che è previsto già nella Costituzione francese. Un voto per delega ovviamente soltanto al Senato, perché alla Camera rimane valido il principio fissato dalla Corte costituzionale per cui il voto è personale e segue la partecipazione personale al dibattito. Quindi non per la Camera, ma per il Senato, nel momento in cui si prevede questa coincidenza di mandati e quindi necessariamente si deve ammettere che alcuni dei senatori si debbano assentare, secondo me è ragionevole prevedere nella Costituzione la possibilità della delega.

Sono d'accordo che il Senato si debba chiamare «Senato della Repubblica», perché è quello che effettivamente è destinato ad essere. Dire però che il Senato rappresenta le istituzioni territoriali, in sé può essere considerato del tutto corretto ma nel linguaggio giuspubblicistico quando si parla di istituzioni, per esempio quando si contrappongono Stato-Governo e Stato-comunità, ci si riferisce agli enti considerati in contrapposizione alle comunità di riferimento. Quindi io penso che la funzione del Senato sia di rappresentare non gli interessi degli enti, siano essi Comuni o Regioni, bensì la dimensione territoriale degli interessi, che poi, nella sua complessiva articolazione, concorre ad un disegno di rappresentanza generale che è diverso e meno importante, ma comunque significativo, rispetto alla rappresentanza politica affidata alla Camera.

BRUNO (*FI-PdL XVII*). Nella sua illustrazione la professoressa Manetti, che ringrazio, ha specificato che colui che viene eletto senatore, secondo il metodo previsto dall'ordine del giorno, rimane a fare il consigliere regionale. Se mi consente, però, non è questo ciò che viene prospettato. L'idea prospettata prevede invece che, dato il numero dei consiglieri (poniamo il caso del Lazio, con 50 consiglieri), tale Regione abbia diritto, in base alla sua dimensione territoriale, ad un dato numero di senatori (ad esempio otto: poi si vedrà quanti saranno effettivamente, una volta stabilito il criterio di riferimento). Dunque, lo stesso giorno in cui si andranno ad eleggere i 42 membri del consiglio regionale, si voterà anche per gli otto senatori, che faranno un'altra cosa rispetto ai consiglieri. Quindi, professoressa Manetti, vorrei capire se quando lei parla di delega e di doppia funzione si riferisce ad una sua nuova proposta e quindi se considera preferibile che (stando all'esempio fatto in precedenza) si eleggano 50 consiglieri, una parte dei quali andrà a fare il senatore, oppure se è dell'idea che, laddove si decidesse di restringere il numero dei consiglieri, coloro che vengono eletti senatori svolgano esclusivamente tale attività.

MANETTI. Mi scuso, ma evidentemente, nella fretta, non mi sono spiegata bene. Ho detto che, in via di principio, non sarei contraria all'elezione diretta, ma che in tal caso bisogna tenere conto di quanto detto proprio dal senatore Bruno, ovvero che si tratta di soggetti destinati a fare solo i senatori e a non fare altro nella vita, nel senso che non rimangono nell'ambito dei consigli regionali di provenienza. In questo modo si perde il vantaggio di disporre di persone che siano contemporaneamente consiglieri e senatori. Per me è preferibile non prevedere l'elezione diretta, proprio perché in tal modo la figura del senatore coinciderebbe con quella di membro del consiglio regionale o con un altro incarico. Si consideri poi che, in questo caso, i senatori avrebbero una forza maggiore, perché politicamente i governatori e i sindaci sono molto più importanti di persone che vengono elette per essere messe al Senato, ma che non hanno una visibilità legata ad altri fattori. A mio avviso questo è un vantaggio, che sarebbe un peccato perdere.

PAGLIARI (*PD*). Anch'io ringrazio la professoressa Manetti e le chiedo come giustifica l'ipotesi della delega rispetto ad una funzione, quella senatoriale, che credo abbia necessità di una continuità di svolgimento, personalmente non immaginando che si possa delegare la funzione legislativa come si delega quella amministrativa.

Chiedo inoltre alla professoressa come si possa giustificare la delega in un'assemblea legislativa, rispetto alla quale l'esercizio da parte del titolare, su un piano logico (non ardisco a dire «costituzionale», perché non ho le competenze per farlo), è un fattore assolutamente qualificante (articolo 62 della Costituzione). D'altra parte, nella logica del Senato delle autonomie, credo che serva non una variabilità di presenza, ma, proprio per realizzare la funzione di tale Senato, semmai una costanza di presenza. Nella prospettazione da lei avanzata, tale problema potrebbe forse risol-

versi con una diversa regolazione del funzionamento dei consigli regionali, ma vorrei sapere, dal punto di vista della sua scienza, come giustifica questa ipotesi sul piano logico-giuridico e costituzionale, anche tenuto conto del fatto che essa mi preoccupa in particolare con riferimento alla funzione legislativa costituzionale. Credo infatti che non vada assolutamente sottovalutata la differenza – decisiva – tra la funzione legislativa costituzionale e quella ordinaria; continuo a pensare che la funzione legislativa costituzionale debba essere vista da noi in termini di sacralità, se mi è consentito usare questo termine. A tal proposito, anche con riferimento all'articolo 138 della Costituzione, ritengo opportuno distinguere tra leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali, rivedendo tale articolo sul piano della garanzie. Questa è dunque la mia visione della funzione legislativa costituzionale e ciò costituisce un ulteriore elemento che giustifica la mia domanda.

MANETTI. La delega nel voto mi ha visto fortemente contrapposta quando si è parlato della vicenda dei cosiddetti «pianisti», che ben conoscete. In quel caso ho sostenuto esplicitamente che si sarebbe potuto eventualmente regolare il problema delle assenze, quindi della necessità di non essere sempre presenti al momento del voto, attraverso una delega, ma che per la nostra Costituzione ciò sarebbe stato impossibile, posto che essa presuppone, come ha sostenuto la Corte costituzionale anche nella sentenza del 2001, che il parlamentare partecipi e che il voto sia personale.

Detto questo – in via di principio sono dunque d'accordo con lei, senatore Pagliari – ritengo che dobbiamo risolvere un problema pratico, ovvero quello di consentire ai senatori, che svolgono anche altre funzioni, di partecipare alle sedute del Senato: si potrebbe pensare di coordinare le date di riunione dei consigli regionali, ma poi ci sono anche i consigli comunali e la cosa comincerebbe a diventare complicata. Penso dunque che, sia pure con alcuni limiti – e certamente le leggi costituzionali hanno un'altra importanza – non trovo assurdo che si preveda la delega, considerando che oggi ci sono strumenti di confronto e di partecipazione che possono supplire al dibattito concepito in termini tradizionali all'interno dell'Aula.

PRESIDENTE. Desidero introdurre un tema, raccogliendo la molteplicità delle sollecitazioni provenienti dalla discussione generale, che incrocia anche una mia – chiamiamola così – curiosità. Il tema è già stato introdotto dal presidente Violante ed è quello del ricorso preventivo alla Corte costituzionale. Anche nel corso dei numerosi seminari e dibattiti che si sono susseguiti in questi giorni è venuta delineandosi, sull'ipotesi del ricorso preventivo alla Corte costituzionale, una duplice preferenza. Da una parte, c'è chi pensa a questo ricorso come ad un rimedio per prevenire i conflitti tra Stato e Regioni e quindi come un elemento che ulteriormente definisca il Senato come Senato delle autonomie e come uno strumento di raccordo tra lo Stato e le Regioni: in questo caso il ricorso preventivo sarebbe possibile solo per abuso della clausola di supremazia

o per violazione della ripartizione delle competenze. Dall'altra parte, c'è chi ritiene – dovendosi caratterizzare maggiormente il Senato come organo di garanzia in senso lato, rispetto al riequilibrio del sistema, segnato da una Camera dei deputati composta prevedibilmente con un sistema maggioritario – che il ricorso preventivo debba essere previsto per ogni caso in cui il Senato ritenga ci sia stata una violazione di un principio costituzionale, prendendo così il posto, in qualche misura, delle cosiddette pregiudiziali di costituzionalità, il cui uso oggi, nella vita parlamentare, è naturalmente sempre legittimo, ma talvolta appare strumentale. Quindi, l'opposizione, normalmente, oltre ad un gran numero di emendamenti e ad un gran numero di iscritti a parlare in discussione generale, presenta anche la questione pregiudiziale o la questione sospensiva.

Ora, rispetto a questo, e quindi rispetto ai due problemi che abbiamo davanti – che sono difficoltà strutturali della riforma che andiamo a varare – qual è l'identità del Senato? Quali il ruolo, la funzione, l'utilità del Senato riformato nel sistema? E quali funzioni al Senato debbono essere attribuite per tenere in equilibrio un sistema costituzionale che naturalmente, per la storia politica e istituzionale di questi anni, si avvia ad essere, nell'unica Camera rappresentativa, fortemente segnato dal principio di maggioranza?

Risolvere questo elemento significa già risolvere gran parte dei problemi che la Commissione si trova dinanzi. Quindi, vorrei chiedere ai nostri ospiti, se ne hanno voglia o se hanno particolarmente approfondito la questione, di introdurre anche qualche notazione e parere su questo tema.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, vorrei sottoporre un quesito sia al professore, onorevole Violante, sia a chi interverrà successivamente.

Mi ha molto colpito la richiesta di definizione di «Senato della Repubblica». Ne condivido il senso e il significato. Però, anche rispetto al valore del Senato delle autonomie, sarebbe inconcepibile una definizione del tipo «Senato delle autonomie repubblicane»?

VIOLANTE. Non vorrei che scivolassimo verso i *calembour*, a questo punto. Il problema è il seguente: le autonomie fanno parte della Repubblica. Il dato di fondo è che i deputati rappresentano la Nazione. Il Senato della Repubblica è inteso non solo, come giustamente lei afferma, come istituzioni locali, Regioni e così via, ma come il complesso delle forze che hanno logica costituzionale e che sono quelle che promuovono l'egualianza, che assicurano l'educazione, la formazione e via discorrendo. Insomma, il punto di unità del Paese dove sta? Come costruiamo l'articolo 5 della Costituzione all'interno del sistema parlamentare nel momento in cui si afferma che «La Repubblica è una e indivisibile»? In questo quadro mi permettevo di segnalare tale aspetto.

L'opzione a cui lei fa cenno sottolinea con forza il dato dell'autonomia, ed è naturalmente un'opzione rispettabilissima. Quella che mi permetto di segnalare io non mette in secondo grado le autonomie locali o

le Regioni, ma le colloca all'interno dello schema più generale della Repubblica. Era questo il tipo di ragionamento che facevo.

Per quanto riguarda la constatazione cui si faceva cenno, nella convinzione che mi sono fatto, è la maggioranza del Senato che può decidere, a garanzia della Costituzione, di sollevare la questione di costituzionalità. Questa è un'ipotesi. Poi c'è la previsione dell'ordine del giorno a firma del senatore Calderoli.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Lippolis.

LIPPOLIS. Ringrazio la Commissione per avermi invitato a questo incontro. Anch'io sono d'accordo sul fatto – è un dato evidente – che le seconde Camere hanno diverse giustificazioni e diverse funzioni, però – e sotto questo aspetto mi differenzio dal presidente Violante – la questione è la possibilità di combinare queste diverse giustificazioni e funzioni.

Ci sono seconde Camere destinate a prevedere la partecipazione degli enti territoriali; seconde Camere di ponderazione, di riflessione; all'origine c'erano seconde Camere che prevedevano la partecipazione di diversi ceti sociali; ci sono poi le seconde Camere delle categorie produttive. Ritengo che riuscire a combinare questi modelli, cioè, per andare sul concreto, un Senato delle autonomie (indipendentemente dal nome, non entro nella questione nominalistica) e un Senato di garanzia, sia davvero problematico.

Anzitutto, cosa significa Senato di garanzia? È un concetto molto sfumato. Per il Senato di garanzia forse si può pensare alla Camera dei *Lords*. In un libro di una decina di anni fa, Ralf Dahrendorf sottolineava la funzione della Camera dei lords come Camera di riflessione perché composta in maniera particolare, e cioè di persone che rappresentano l'eccellenza del Paese nei vari campi del sapere; e sottolineava che la Camera dei *Lords*, a suo avviso, aveva ancora una funzione nel quadro istituzionale della Gran Bretagna. Ecco, combinare questi due aspetti appare un'operazione estremamente difficile che non so quali risultati possa dare.

Nel mondo contemporaneo la seconda Camera viene giustificata come rappresentanza degli enti territoriali, altrimenti c'è il monocameralismo. Alla fine l'opzione monocamerale e il sistema delle Conferenze possono rappresentare una soluzione. Ma io ritengo che ci debba essere una seconda Camera e che la giustificazione sia la rappresentanza degli enti territoriali, ovvero portare nel cuore dello Stato gli enti territoriali a partecipare all'attività legislativa nonché ad altre attività (rapporti con l'Unione europea, controllo sul Governo).

Partendo da questa premessa, non prevederei i 21 senatori di nomina presidenziale, così come nessun senatore di nomina, neanche i senatori a vita (mi lascia perplesso anche il fatto che gli ex Presidenti della Repubblica siedano in Senato), sempre che il Senato lo si voglia comporre di sindaci, di presidenti delle giunte e di rappresentanti degli enti territoriali.

Ad esempio, in Francia gli ex Presidenti della Repubblica fanno parte del *Conseil constitutionnel*.

Per altro verso, in un Senato di garanzia quale titolo hanno i sindaci – sempre, ripeto, che si voglia comporre il Senato con i sindaci – a votare determinati tipi di leggi, come le leggi bicamerali? Farei uno sforzo maggiore per cercare di individuare, nell'ambito del raccordo tra Stato e autonomie, uno spazio adeguato per un'Assemblea come il Senato.

Resta il problema della composizione e delle funzioni. Per quanto riguarda la composizione, gli orientamenti di questa Commissione non sono stati univoci, perché c'è un'ipotesi di rappresentanza solo regionale elettiva e un'ipotesi di rappresentanza mista. È chiaro che se si vogliono avere i sindaci e i presidenti delle giunte, la rappresentanza non potrà che essere mista, nel senso che non si può pensare ad un Senato totalmente elettivo. Sinceramente credo che i Presidenti delle giunte e i sindaci, in un Senato che deve costituire il raccordo tra il sistema delle autonomie e il centro, debbano esserci. Infatti, chi è che conta nelle Regioni? Contano i Presidenti delle giunte, non i singoli consiglieri regionali. Dico questo anche in relazione all'ipotesi di sollevare il ricorso preventivo di costituzionalità e faccio un inciso su questo punto.

Non vedrei male la previsione che il conflitto preventivo debba riguardare solo le materie che lei ha detto, signora Presidente, cioè solo nel caso in cui la legge statale debordi ed invada le competenze regionali e senza la possibilità di ulteriori impugnative. Diversamente, invece di ridurre il contenzioso costituzionale, si corre il rischio di amplificarlo.

Allora, se il Senato è composto dai presidenti delle giunte e dai sindaci, ha una composizione mista. A quel punto, non vedo nessun pericolo nel fatto che ci sia un'elezione diretta di una parte degli altri rappresentanti regionali, con il sistema – che mi pare sia stato accennato prima dal senatore Bruno – del collegamento con i listini regionali nelle elezioni regionali. Quindi avremmo una parte di diritto, una parte eletta e una parte di elezione di secondo grado, perché mi pare che non sia tecnicamente possibile eleggere direttamente i rappresentanti dei Comuni.

Questo sminuisce molto il pericolo che si paventa, ovvero che un'elezione diretta del Senato debba condurre ad attribuirgli anche il rapporto finanziario, perché non si tratterebbe dell'elezione diretta di tutta l'Assemblea. In ogni caso, il collegamento con le elezioni regionali fa sì che gli eletti non siano rappresentanti del corpo elettorale nella sua totalità (rappresentanti del popolo italiano), ma rappresentanti di quei territori dove si sono svolte le elezioni. Non vedo quindi una assoluta consequenzialità tra elezione e fiducia.

D'altra parte, per fare un esempio minimo di esperienze straniere, il Senato spagnolo è in gran parte eletto e non vota la fiducia; anche il Senato spagnolo ha una composizione mista, perché la gran parte dei membri sono eletti e una parte sono nominati dai consigli delle autonomie. Il problema dell'elezione diretta o indiretta può essere visto con minor timore di conseguenze traumatiche.

Passo ora a parlare delle funzioni. Sulle funzioni voglio dire preliminarmente una cosa di carattere generale: è necessario che l'Assemblea abbia delle funzioni che ne giustifichino l'esistenza, come dicevo prima, perché non si può eleggere delle persone e farle venire qui a Palazzo Madama a non fare nulla. Bisogna porsi questo problema. Nello stesso tempo non si può pensare di creare un'assemblea di interdizione o di blocco rispetto all'indirizzo politico che si forma attraverso l'elezione popolare e la maggioranza all'interno della Camera dei deputati. Per spiegare meglio il concetto: non si può pensare ad una funzione legislativa che sia completamente paritaria tra Camera e Senato, perché poi il fatto di non votare la fiducia renderebbe ancor più forte il Senato, dal momento che il Governo non potrebbe porre in quella sede la questione di fiducia. Allora avremmo un risultato addirittura rovesciato e perverso, nel senso che il Governo sarebbe indebolito. Quindi la funzione legislativa bicamerale in questo caso deve essere limitata.

A tal proposito vorrei aprire, insieme al tema delle leggi bicamerali, una parentesi su un altro elemento: il meccanismo della maggioranza assoluta della Camera per superare eventuali osservazioni o modificazioni del Senato rispetto a determinati progetti di legge. Il meccanismo di aggravare il *quorum* alla Camera dei deputati, portandolo alla maggioranza assoluta, ha degli aspetti abbastanza singolari. Infatti, se la legge elettorale della Camera è fortemente maggioritaria e la maggioranza è salda, questo meccanismo significa poco (non voglio dire che non significa niente, ma significa poco), perché la maggioranza assoluta sarà sempre raggiunta. Se invece la legge elettorale non assicura la maggioranza o se la maggioranza è sfrangiata e frammentata, si corre il rischio di creare blocchi nell'attività legislativa; si corre il rischio cioè di dare ad un partito di piccole dimensioni la possibilità di opporsi o comunque di condizionare la coalizione di Governo.

Quindi rifletterei sulla utilità di questo meccanismo, che può avere un funzionamento eccessivo, da un lato e dall'altro. Tra l'altro, mi pare che il disegno di legge di riforma elettorale che è stato approvato dalla Camera e che è qui al Senato (il cosiddetto Italicum), preveda un premio di maggioranza abbastanza ristretto. Raggiungere la maggioranza assoluta può diventare un problema. In questo modo, infatti, è vero che si escludono le leggi bicamerali, però si innesca un meccanismo che può essere ancor più perverso. Preferisco allora le leggi bicamerali, che offrono la possibilità di un dialogo tra le due assemblee, magari attraverso commissioni ed organismi di conciliazione. Ho provato a stilare un elenco di leggi bicamerali (saranno discutibili, ma la butto lì come idea): la legge per l'elezione del Senato; la legge delega alle Regioni per l'esercizio delle funzioni legislative nell'ambito della competenza esclusiva statale; la legge sugli organi di governo dei Comuni, la legislazione elettorale e le dimensioni minime di popolazione; la disciplina statale dei casi e delle forme in cui le Regioni possono concludere accordi con Stati o con altri enti all'interno di altri Stati; il distacco dei Comuni da una Regione; le leggi concernenti le funzioni fondamentali degli enti locali; le leggi di amnistia e di indulto; la

tutela delle minoranze linguistiche. Sulla legge europea, infine, andrebbe fatta una riflessione, perché la non approvazione della legge europea provoca un'infrazione in sede comunitaria.

Mi sforzerei di verificare se su questa strada si può ottenere un qualche risultato, per dare al Senato una posizione nel procedimento legislativo che sia adeguata e che ne giustifichi l'esistenza, tenendo conto che sono d'accordo che a queste funzioni si colleghino le funzioni in materia comunitaria, quelle previste dai protocolli dei trattati europei di partecipazione, sia per la fase ascendente sia per la fase discendente degli atti normativi comunitari, ed anche per il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

Non vedo poi ostacoli a che ci sia un'attività ispettiva sul Governo. Anche se non c'è il rapporto di fiducia, il Senato deve avere la possibilità di interloquire con il Governo. Si potrebbe altresì prevedere, per esempio, che possa disporre Commissioni d'inchiesta nelle materie strettamente attinenti al raccordo con gli enti delle autonomie, senza lasciare la dizione attuale dell'articolo 82 della Costituzione, in base alla quale in pratica si può costituire una Commissione d'inchiesta su qualsiasi materia.

Vorrei poi ricordare, anche se può sembrare un elemento tenue, che, alla fine, il ruolo di un'Assemblea parlamentare si conquista anche politicamente e non deriva solo dalle competenze formali. Se il futuro Senato, di cui stiamo oggi parlando, farà delle proposte fondate e ragionevoli conquisterà autorevolezza e ruolo politico.

Un aspetto più di dettaglio. Il provvedimento non prevede l'ipotesi che il Senato sia contrario ad un disegno di legge nel suo complesso. Almeno testualmente afferma solo che il Senato propone modificazioni ad un disegno di legge già approvato dalla Camera. Disciplinerei, invece, anche l'ipotesi di una volontà totalmente negativa. E in questo caso si potrebbe prevedere, ad esempio, che ci sia una sorta di veto sospensivo, magari della durata di 40 giorni (il doppio del termine che la Camera ha a disposizione per pronunciarsi sulle proposte di modificazione del Senato), per aprire un dibattito pubblico sulla posizione del Senato.

Vorrei poi richiamare l'attenzione sulle leggi costituzionali, un punto che è stato toccato incidentalmente dal senatore Pagliari. Posso vedere con favore la creazione di una categoria di leggi bicamerali. Per quanto riguarda però l'inserimento in essa delle leggi costituzionali nutro serie perplessità, che mi derivano da un elemento: soprattutto se si parla di un Senato non elettivo, mi pare pericoloso affidare a presidenti di giunte, consiglieri regionali, consiglieri comunali o sindaci, la possibilità di bloccare qualsiasi riforma della Costituzione.

Capisco che si corre il rischio di aprire un vaso di Pandora, ma ritengo che una riforma di questo tipo debba indurre a riflettere su qualche aggiustamento all'articolo 138 della Costituzione. Si potrebbe, ad esempio, pensare che l'opposizione del Senato, anziché bloccare completamente la legge costituzionale, possa provocare un *referendum*. L'articolo 138 è stato scritto con riferimento alla legge proporzionale e ai partiti politici del Novecento: una situazione che in Italia non esiste più.

Riflettere quindi sul fatto che attribuire al Senato, così composto, un potere di blocco potrebbe essere un elemento che impedisce l'evoluzione costituzionale del sistema. In Francia, il Senato partecipa a pieno titolo all'attività legislativa, anche se il Governo può escluderlo dal procedimento legislativo e attribuire tutti i poteri all'Assemblea nazionale. Però il Senato non può bloccare completamente una riforma costituzionale, perché il Presidente della Repubblica può chiedere un *referendum* su di essa.

Vorrei poi soffermarmi su degli aspetti di dettaglio, direi quasi di *drafting*. Per quanto riguarda la procedura legislativa d'urgenza, quella prioritaria del Governo, sarebbe forse opportuno chiarire se il Governo ne possa chiedere l'applicazione solo ai suoi disegni di legge o anche a proposte di iniziativa parlamentare che ritenga di fare proprie.

Per quanto riguarda l'emendabilità dei decreti-legge aggiungerei, come è stato accennato in alcuni ordini del giorno, che anche le modifiche ai disegni di legge di conversione devono essere attinenti alla materia del decreto. Si potrebbe poi forse prendere in considerazione l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale le modifiche apportate in sede di conversione devono avere anch'esse il carattere della straordinaria necessità ed urgenza.

Mi soffermo su un'altra questione di dettaglio. I nuovi articoli 77, 78, 79 e 80 attribuiscono alla Camera il potere legislativo rispetto alle deleghe, alla dichiarazione di guerra, all'amnistia e all'indulto e all'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Potrebbe essere sollevato il dubbio se tale previsione sia derogatoria rispetto alla procedura generale dell'articolo 70 che prevede l'esame del Senato e quindi il ritorno alla Camera in caso di proposte di modificazione.

PRESIDENTE. Non è procedimentalizzato.

LIPPOLIS. Esatto. Si tratterebbe pertanto di un chiarimento da appor-
tare al testo.

Per quanto riguarda la parte concernente il Titolo V, mi spiace essere in disaccordo con il senatore Calderoli, ma toccherei il disegno di legge il meno possibile. Mi pare inoltre che il suo ordine del giorno vada anche al di là della riforma proposta nel 2005, quando egli era Ministro. Cercherei, invece, di introdurre una qualche norma che garantisca il criterio dei costi *standard* in Costituzione. La clausola di supremazia potrebbe inoltre essere prevista a geometria variabile, ovvero utilizzabile solo per certe Regioni e non per altre a seconda dei casi.

Sarebbe inoltre altamente meritorio se si cogliesse l'occasione di questa riforma per eliminare anche alla Camera la circoscrizione estero. Non credo di dover spendere molte parole sui cattivi risultati che ha dato la riforma su questo punto.

Vorrei soffermarmi su un'ultima questione che esce un po' dal quadro della riforma del Senato e del Titolo V. In un Senato di questo genere, che non vota la fiducia e che ha un potere legislativo ridotto rispetto all'attuale, forse andrebbe pensata una tutela delle opposizioni; altrimenti la

Camera, che è preponderante, verrebbe eletta con un sistema maggioritario e ciò potrebbe provocare lo schiacciamento delle minoranze. A questo punto si può pensare al ricorso diretto delle minoranze alla Corte, che è altra cosa da quanto si è detto prima.

Concludo dicendo che, a mio avviso, un Senato di questo genere non si deve sentire sminuito, perché in tutti i sistemi a governo parlamentare, anche federali, la seconda Camera non gode mai dei poteri della prima. Vi è un politologo americano che ha parlato di sistemi «ad una Camera e mezza»: non deve essere preso alla lettera, ma è così. Il bicameralismo paritario può sussistere solo nei sistemi a carattere presidenziale, in cui non c'è il rapporto di fiducia.

FATTORI (M5S). È inutile che mi dilunghi sulla posizione del Movimento 5 Stelle relativamente all'eleggibilità dei senatori. È chiaro che noi siamo la voce del popolo e, quindi, per noi chiunque deve essere eletto.

Pongo solo una domanda che deriva da una curiosità personale. Essendo io membro della Commissione per le politiche dell'Unione europea, mi rendo conto di come in queste occasioni si discuta molto sui meccanismi e sui fini di *governance multi-level* tra Regioni, Stato, Camere e così via, ma si dettino veramente poco i rapporti con l'Unione europea, sia nella fase discendente (legge di delegazione e legge europea) sia, soprattutto, nella fase ascendente. Ciò purtroppo ha fatto sì che si delineasse in Europa una situazione tale per cui tutti i Paesi dell'area del Mediterraneo hanno, in realtà, diretto molto poco le politiche dell'Unione europea. Questo proprio perché, come Paese, non abbiamo mai pensato a contribuire a questa fase importante, che è la fase di legislazione europea.

Al di là della posizione politica del Movimento, che è nota ed è molto diversa dalla vostra, mi piacerebbe capire quali sono i meccanismi attraverso i quali il nuovo Senato, come Senato moderno, si pone in rapporto con l'Unione europea: negli studi settore, negli studi Paese, nei programmi, nel rapporto – che potrebbe essere determinante negli atti di indirizzo – tra il Senato, che è la Camera alta, e il Governo. La legge n. 234 del 2012, di fatto, non è rispettata e i rapporti tra Parlamento, Governo e Unione europea sono l'anello debole della nostra legislazione. Il 90 per cento delle nostre leggi ormai viene dall'Europa e molte leggi approvate dalle due Camere, in realtà, poi non risultano *compliant* con i regolamenti e le direttive europee.

Occorre, quindi, avere anche una visione costituzionale a lungo raggio, futuristica e futuribile, pensare ad una forte Camera alta, che abbia gli strumenti – e non solo una vaga intenzione – per contribuire alla legislazione europea: occorrono commissioni e competenze, concorrenti o esclusive, dell'una o dall'altra Camera, di cui sento parlare veramente molto poco in tutte queste discussioni. È questa una mia personalissima domanda, disgiunta dalla linea politica del Movimento.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere che molti non sanno che il Senato italiano è la seconda Camera in Europa per numero di pareri espressi e quindi per attenzione nei confronti della fase ascendente.

FATTORI (M5S). Avendo intensi rapporti con membri dell'Unione europea, ho saputo che, in realtà, i pareri italiani sono un po' vaghi, poco dettagliati e quindi poco utilizzabili. Sono numerosi ma poco incisivi: c'è l'interesse, ma poi non abbiamo i mezzi per incidere. Questo è quanto ci dicono da Bruxelles: ci mandate tanti pareri, ma sono troppo sintetici e non riusciamo nemmeno a prenderli in considerazione.

PRESIDENTE. La mia osservazione intendeva segnalare che su questo tema c'è un'attenzione particolare di questa Camera, anche in questa composizione.

CRIMI (M5S). Ho due domande brevissime. Ho rilevato una leggera contraddizione, in particolare, nell'ultimo intervento, proprio ricollegandomi a quanto diceva la collega Fattori, a proposito della tutela e delle garanzie per le minoranze. In tutto il discorso, invece, in particolare nel caso della legislazione di recepimento (leggi europee), ho sentito ribadire che dovrebbe essere garantita l'approvazione di tali normative mediante il procedimento monocamerale, escludendo dal procedimento bicamerale paritario, in particolare, la legge europea, che deve essere approvata. Si dà quasi per scontato che, quando si procede per via monocamerale, sia totalmente azzerato il dibattito politico con le minoranze e quindi la rappresentatività del Paese, se non quella della compagine eletta con il premio di maggioranza.

Vi è un'altra cosa che mi preme sottolineare e che si ricollega a quanto detto dal professor Violante. Partendo dall'assunto, che condivido, che se una Camera – il Senato – non è elettiva non può essere sicuramente un organo che dà la fiducia, ho sentito, invece, ripetere più volte che se è elettivo «deve» dare la fiducia. Perché questo assunto?

LIPPOLIS. Io non l'ho detto.

CRIMI (M5S). Mettiamola in altri termini: non può non dare la fiducia. Sembra quasi che emerga un valore intrinseco: se è elettivo e gli si toglie il potere di fiducia, c'è un elemento di scompenso. È vero che ciò è scritto nella Costituzione, ma, mio malgrado, la stiamo modificando.

PAGLIARI (PD). Il professor Lippolis ha posto un problema che io considero sottovalutato, cioè la possibilità di maggioranze diverse tra Camera e Senato, che può incidere sul procedimento legislativo sia se – come mi pare l'evoluzione porti – al Senato vengono attribuite funzioni legislative ordinarie, sia, soprattutto, se al Senato vengono assegnate funzioni legislative costituzionali.

Da questo punto di vista, vorrei chiedere l'opinione del professor Lippolis sull'ipotesi, relativa alla funzione legislativa ordinaria, che, in caso di conflitto, per evitare la staffetta attuale o la paralisi dell'attività legislativa, vi sia la prevalenza della Camera, per cui una terza deliberazione della Camera, in caso di contrasto, possa determinare l'approvazione della legge. Come si può superare questo problema?

LIPPOLIS. Cosa intende per terza deliberazione?

PAGLIARI (PD). Mi spiego meglio. Immaginiamo che vi siano maggioranze diverse. Nell'ambito della funzione legislativa ordinaria, ipotizziamo che, in presenza di maggioranze diverse, la Camera approvi un testo e il Senato lo emendi, questo meccanismo comporterebbe la staffetta. Ma se la Camera dei deputati è la Camera politica, si può pensare di riconoscere questa funzione di supremazia politica nella funzione legislativa?

Il caso della funzione legislativa costituzionale mi sembra più complesso, ma anche in quel caso mi pare che lei abbia detto che, casomai, occorrerebbe prevedere il *referendum* obbligatorio. Rimane comunque un problema, che può anche essere teorico, ma che avrebbe fatto sì che, in un passato neanche troppo lontano, se avessimo avuto il Senato delle autonomie così come stiamo pensando di farlo, si sarebbero determinate maggioranze diverse.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere un'altra domanda. Mi pare che nella sua idea, professor Lippolis, il ricorso diretto alla Corte costituzionale per violazione del riparto delle competenze o per abuso della clausola di supremazia – ammesso che si possa fare una distinzione – inibisca il potere di ricorso diretto delle Regioni. Riprendendo un ragionamento che abbiamo fatto con il senatore Calderoli, mi chiedo: si potrebbe completare il sistema prevedendo che non solo avvenga questo (e si confermi quindi la natura del Senato quale organo di raccordo vero tra Stato e Regioni), ma anche che il ricorso diretto delle Regioni – e ovviamente il ricorso diretto del Senato – debba essere inibito nel caso in cui il Senato abbia approvato con larga maggioranza quella legge della Camera che, successivamente, da parte di altri, si ritiene adottata in violazione del riparto di competenze o in abuso della clausola di supremazia?

LIPPOLIS. Signora Presidente, vorrei rispondere subito alla sua domanda. Il contenzioso costituzionale soffre del fatto che ogni Regione può impugnare le leggi dello Stato che ritiene invadano le proprie competenze. Vi è quindi un problema di incertezza. Perciò, come ho detto, non vedo con sfavore il fatto che il Senato possa costituire un elemento di raccordo e di razionalizzazione nel rapporto tra Stato e Regioni. Pertanto, la sua idea mi trova favorevole, se però inserita in un meccanismo complessivo che faccia del Senato la cerniera su questo tema ed elimini le possi-

bilità che magari una sola Regione, e non anche le altre, impugni la legge dello Stato.

Circa la domanda della senatrice Fattori, il Senato, come lei signora Presidente ha detto, già oggi è molto attivo. In realtà, per quanto attiene alle procedure per seguire la fase ascendente degli atti normativi comunitari, il Parlamento italiano è stato uno dei primi ad attrezzarsi già con la riforma dei Regolamenti del 1971. È mancata per molti anni la volontà dei parlamentari di occuparsi di questi temi. C'è un duplice aspetto: uno è quello del rapporto con le istituzioni europee; l'altro quello del rapporto con il Governo, per seguirlo più da vicino e dargli indicazioni per le trattative da svolgere in sede europea. La strumentazione non credo sia difficile da immaginare e il disegno di legge dice chiaramente, proprio nell'articolo 1, che questo è un campo d'azione cui il Senato dovrebbe dedicarsi.

Per quanto riguarda la funzione legislativa, a me pare giustificato che l'Assemblea politica, espressione dell'intero corpo elettorale, nella quale si forma l'indirizzo politico, abbia una prevalenza nell'esercizio di tale funzione, in particolare lì dove è in gioco l'indirizzo politico. Diversamente, si aprono crepe di assoluta ingovernabilità. Il disegno di legge dice che se la Camera respinge le proposte del Senato la cosa si chiude lì. Si potrebbero eventualmente individuare sedi di conciliazione per evitare che il rapporto diventi conflittuale. Il Senato si sentirebbe così più coinvolto nella funzione legislativa, anche se l'ultima parola può spettare alla Camera. In caso contrario si dovrebbero individuare leggi bicamerali che non mettano in gioco la responsabilità e l'indirizzo politico del Governo e sulle quali il Senato possa intervenire.

Spero di aver risposto a tutte le domande.

PRESIDENTE. La ringrazio professor Lippolis.

Per meglio presentare i nostri ospiti, vorrei ricordare che la professoressa Manetti è ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Siena, il professor Lippolis è ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato presso l'università degli Studi Internazionali di Roma e il professor Luciani, che sta per intervenire, è ordinario di diritto costituzionale presso l'università La Sapienza di Roma. Del professor Violante non ho bisogno di dirvi nulla.

LUCIANI. Signora Presidente, ho interpretato il nostro compito in un senso molto collaborativo e fattivo. Ritengo, infatti, che vi sia bisogno di una discussione molto seria e meditata, tuttavia è anche indiscutibilmente vero quel che si scrive nelle prime parole della relazione di accompagnamento al disegno di legge del Governo, cioè che questa nostra discussione interviene dopo un dibattito «più che trentennale». Quindi, dicevo, una discussione seria e meditata – perché la fretta eccessiva non aiuta – ma indubbiamente sollecita. In ogni caso, poiché un'audizione parlamentare non è un convegno scientifico, mi asterrò da ricostruzioni generali sul ruolo delle seconde Camere e via discorrendo.

Mi scuso poi con chi ha prospettato ipotesi diverse da quelle contenute nel testo base che la Commissione ha assunto quale documento di lavoro (Senato delle competenze, Senato delle garanzie e monocameralismo), perché, avendo avuto modo di sottoporle ad una certa considerazione critica in altra sede, a questa rinvio. Mi occuperò quindi solo del disegno di legge n. 1429, tenendo conto anche del fatto che la Commissione ha recentemente approvato un ordine del giorno presentato dal senatore Calderoli.

Alcuni profili del disegno di legge mi paiono assolutamente meritevoli di condivisione. Anzitutto, la scelta di uscire dal bicameralismo paritario. Quest'ultimo è servito sicuramente a far funzionare ciascuna Camera nei confronti dell'altra come *chambre de réflexion*, quindi ha consentito che si esercitasse una funzione di garanzia della serietà del procedimento legislativo (in particolare) ma non ha prodotto risultati apprezzabili nella prospettiva della maggiore rappresentatività del Parlamento e della razionalizzazione della forma di Governo.

La seconda scelta che ritengo opportuna concerne l'opzione per la fiducia monocamerale. Ormai dovrebbe essere riconosciuto da tutti che i problemi dei Governi italiani non derivano dalla esiguità dei loro poteri, ma dalla instabilità che li affligge. Poiché l'instabilità dipende da fattori culturali e politici extraistituzionali, è evidente che nessuna riforma costituzionale potrà porvi rimedio del tutto. Purtuttavia ci sono anche fattori istituzionali di instabilità e il fatto che gli Esecutivi siano costretti a giocare su due piani la partita della fiducia ha determinato questa conseguenza.

Terzo aspetto di condivisione: la preferenza accordata alla rappresentanza, o forse dovremmo dire rappresentatività, territoriale in una realtà politica sociale come la nostra nella quale abbiamo pesanti fratture geografico-territoriali, che non vanno riprodotte a livello della seconda Camera, ma che in quella Camera debbono essere registrate e assorbite sul piano istituzionale.

Infine, la consapevolezza della necessità di riformare, insieme al bicameralismo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, mettendo mano al Titolo V, che – come sappiamo – è uscito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 piuttosto zoppicante. Ma questo, allo stesso tempo, è uno dei punti critici del disegno di legge governativo.

Veniamo alle considerazioni critiche (lo dico in una prospettiva collaborativa), perché secondo me ci sono alcuni punti sui quali è necessaria un'ulteriore meditazione. Anzitutto mi riferisco all'articolo 55, primo e secondo comma, circa la questione della rappresentanza della Nazione e la denominazione della nuova Assemblea. Anch'io sono convinto che «Senato della Repubblica» sia la denominazione più opportuna. Essa ha una tradizione gloriosa che va mantenuta e non è affatto in contrasto con la trasformazione di Palazzo Madama in una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, dal momento che, come è stato osservato, c'è l'articolo 114 della Costituzione.

Aggiungo inoltre che i termini «popolo», «Nazione» e «Repubblica» non esprimono ovviamente la medesima cosa. Quando si dice che i parlamentari rappresentano la Nazione non si dice che rappresentano il popolo. La rappresentanza della Nazione, anche da parte di senatori che siano eletti eventualmente in maniera indiretta e che siano rappresentativi delle istanze territoriali, è perfettamente concepibile, tant'è vero che l'articolo 27 della Costituzione francese prevede esattamente questo. Essa afferma infatti che i mandati imperativi sono nulli: ricordo che il Senato francese è tra i più indiretti che si possano immaginare. Quindi, a mio avviso, andrebbe mantenuta la denominazione «Senato della Repubblica» e, nel secondo comma dell'articolo 55 della Costituzione, si dovrebbe precisare che la rappresentanza della Nazione, senza vincolo di mandato, concerne tanto i deputati quanto i senatori.

Mi scuso per il carattere piuttosto puntuale delle mie osservazioni, che cercherò di rendere estremamente sintetiche, ma lo spirito del mio intervento è fattivo, volto a capire su cosa si può metter mano, ovviamente se vi è il consenso per farlo.

L'articolo 57 della Costituzione, sulla composizione del Senato, costituisce certamente un «Capo delle tempeste». Credo si sia affermato un po' dappertutto il convincimento che la rappresentanza municipale sia eccessiva in rapporto a quella regionale, perché l'idea è quella di fare del Senato innanzitutto il luogo in cui l'autonomismo regionale emerge finalmente a livello delle istituzioni centrali, ciò che non è accaduto fino ad ora. Se ci sono tantissimi rappresentanti municipali e (solo) altrettanti rappresentanti regionali, il sistema non funziona.

Sui 21 senatori nominati dal Capo dello Stato, oltretutto facoltativamente, non dico nulla, trattandosi di una previsione che è stata fortemente criticata da più parti.

L'articolo 68 della Costituzione, a mio avviso, va mantenuto così com'è o con scarsi aggiustamenti, perché anche i senatori hanno diritto al medesimo trattamento dei deputati dal punto di vista delle loro prerogative costituzionali e tale trattamento non è assorbito dalle eventuali prerogative di cui godono nelle sedi locali, tanto più che, ad esempio, i rappresentanti municipali di prerogative non ne hanno affatto.

Al quarto comma dell'articolo 70, il disegno di legge elenca alcune leggi, al fine di stabilire quali possono essere approvate dalla Camera dei deputati solo superando a maggioranza assoluta l'eventuale dissenso del Senato. Tra queste rientra anche la categoria delle leggi previste dall'articolo 117, secondo comma, lettera *p*) e *u*), ovvero leggi identificate per materia. In questo caso raccomanderei la massima attenzione, perché il criterio delle materie è indispensabile, ma anche molto delicato e sfuggente. Finché si ripartiscono i rapporti tra Stato e Regioni per materia è un conto, ma quando inseriamo tale criterio all'interno del procedimento legislativo corriamo il rischio di farne saltare il buon funzionamento.

All'articolo 72 si esclude che l'iniziativa delle leggi possa aversi anche in Senato. Anche in questo caso mi pare migliore il sistema francese, secondo cui l'iniziativa delle leggi può partire anche dal Senato, ovvia-

mente per le leggi che possono essere bicamerali; per quelle che non possono esserlo, perché in tal caso è in gioco il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, va da sé che l'iniziativa è vincolata alla Camera.

Anche l'articolo 82 meriterebbe un ripensamento: la sottrazione del potere d'inchiesta al Senato, a mio avviso, è eccessiva.

Sull'elezione del Presidente della Repubblica non dico nulla, ma segnalo soltanto il problema: tale elezione va ripensata. Nell'intervento iniziale del professor Violante si è messo in luce il fatto che con la nuova composizione delle Camere il meccanismo di elezione, così come è concepito, non può reggere.

Per ciò che riguarda l'articolo 99 e la prevista soppressione del CNEL, sono comprensibili le ragioni della riduzione dei costi, ma mi sembra plausibile che il conflitto sociale – di cui non sottovaluterei il livello nel nostro Paese, oggi e forse soprattutto domani – abbia necessità di una sede in cui operare non già la mediazione tra gli interessi (perché essa avviene altrove e di tale mediazione, se lo ritiene opportuno, può essere protagonista il Governo), ma la moderazione del conflitto sociale. Che non si chiami CNEL, che si chiami in un altro modo e sia un'altra cosa, sarebbe però opportuno prevedere una sede di moderazione del conflitto.

L'articolo 117 costituisce, a mio parere, il *punctum crucis* del disegno di legge governativo. Personalmente lo ripenserei – mi permetto di usare un termine forte – *funditus*. È proprio la sua impostazione generale che non mi convince, perché l'idea è quella di fare del Senato una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali e in particolare delle Regioni, tuttavia l'articolo 117, per come è concepito adesso, apparentemente valorizza l'autonomia regionale «residuale», ma sappiamo perfettamente, per giurisprudenza costituzionale costante, che essa viene poi svuotata. È infatti eccessivo attribuire le competenze alle Regioni residualmente, e quindi «esclusivamente» (uso questo termine sapendo che non è corretto dal punto di vista tecnico-scientifico): questa attribuzione non regge ed è per questo che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha costantemente mortificato la competenza residuale delle Regioni. Per quanto mi riguarda, la strada è non già quella dell'eliminazione, ma del mantenimento ed anzi della valorizzazione delle materie di competenza concorrente, perché esse esprimono al meglio la natura cooperativa del nostro regionalismo.

Si sa che i modelli di regionalismo sono tanti, ma che se ne considerano soprattutto tre: il regionalismo cooperativo, il regionalismo competitivo e il regionalismo che possiamo definire regolatorio. Qual è quello che funziona meglio? La risposta dipende dai Paesi. Per quanto mi riguarda, in un Paese con fratture sociali e territoriali così rilevanti come il nostro, solo quello cooperativo può funzionare bene. E allora perché incidere proprio sulle materie di competenza concorrente, quando sono invece quelle che andrebbero valorizzate? Andrebbero quindi eliminate tutte le materie residuali, di cui ai commi terzo e quarto dell'articolo 117, facendo rifluire tutto nelle materie concorrenti. Concordo, invece, con il disegno di legge governativo quando fa transitare molte delle materie che adesso sono con-

correnti tra quelle di competenza esclusiva; anche se mi permetto di dire che lo fa con qualche eccesso, perché, ad esempio, sul fatto che il turismo debba essere di competenza esclusiva dello Stato ho qualche dubbio.

Mi pare si parli poco della specialità (ovvero delle Regioni speciali, delle autonomie speciali), che va mantenuta e preservata. So che c'è la tendenza a ritenere che le ragioni storiche che hanno dato origine alla specialità si sarebbero esaurite, ma a me pare che non sia così. Quindi va bene l'esclusione delle Regioni speciali dall'applicazione delle nuove norme, ma fin da ora mi porrei il problema di quel che sarà dopo: si dice che gli Statuti delle Regioni speciali dovrebbero essere armonizzati; attenzione però, se li armonizziamo nel senso del nuovo articolo 117, secondo comma, la specialità finisce e ciò sarebbe francamente contraddittorio con l'assunto iniziale.

Mi avvio rapidamente alla conclusione toccando altri tre punti. Sulla questione della partecipazione popolare, il professor Violante ha avuto l'amabilità di ricordare la proposta di introdurre nel nostro sistema costituzionale quella che si chiama iniziativa legislativa popolare indiretta. Come è stato spiegato, si tratta di una iniziativa popolare che passa attraverso il filtro del Parlamento, che, se la approva, fa chiudere il procedimento, e se invece la respinge apre le porte ad un *referendum* popolare. Sono noti i rischi di plebiscitarismo insiti nell'intervento popolare sulle leggi, ma l'iniziativa popolare indiretta li neutralizza largamente, perché c'è la mediazione, l'intermediazione, del Parlamento.

La questione dell'elezione diretta o indiretta dei senatori costituisce un altro *punctum crucis*. Mi permetto di osservare che effettivamente l'elezione diretta rende particolarmente difficile l'ipotesi di sottrarre al Senato il voto di fiducia. A me sembra che non sia però in contrasto con la logica del disegno di legge n. 1429 l'ipotesi di mediazione circolata nei giorni passati (di cui hanno parlato i mezzi di informazione) cioè quella di un'elezione sì diretta, ma fatta Regione per Regione, in coincidenza con l'elezione dei Consigli regionali, indicando i nomi dei candidati a diventare futuri senatori in un apposito listino. Questo meccanismo può funzionare perché l'elezione è diretta nella struttura, ma dal punto di vista degli effetti è equivalente ad un'elezione indiretta. È un po' come accade per i sistemi elettorali: ci sono dei sistemi elettorali che sono proporzionali quanto alla struttura e maggioritari quanto agli effetti. Se, ad esempio, vengono distribuiti, con un sistema proporzionale, tre seggi per ogni circoscrizione, il sistema è proporzionale di nome ma è maggioritario di fatto. Anche questo sarebbe un sistema elettorale diretto, che tuttavia, nella logica della competizione politico-partitica, funzionerebbe come se fosse indiretto, perché la competizione sarebbe regionalizzata.

Un'ultima osservazione, con cui raccolgo una sollecitazione della presidente Finocchiaro sulla questione del ricorso alla Corte costituzionale da parte del Senato. Lei, signora Presidente, ha riferito di due alternative, ovvero se il ricorso debba essere concepito come un rimedio all'eccesso di conflitti tra Stato e Regioni – anche in questo frangente uso il termine «conflitti» in senso atecnico – oppure se debba essere inteso come un ri-

medio generale. Anche in questo caso raccomanderei molta attenzione. Personalmente sono molto contrario alla giurisdizionalizzazione del conflitto politico; quest'ultimo si deve risolvere politicamente: se la politica non risolve i suoi conflitti, l'intervento del giudice costituzionale non è un bene per il funzionamento delle istituzioni politiche. Quindi rifuggirei senz'altro dalla seconda alternativa, che mi sembra eccessiva. Farei però attenzione anche alla prima, giacché è stata prospettata l'ipotesi che il ricorso del Senato escluda il ricorso delle singole Regioni. Personalmente non sono convinto dell'opportunità di prevedere qualcosa del genere. Il ricorso del Senato deve prevenire i conflitti, ma non deve far sì che questi conflitti (lo ripeto, utilizzo il termine «conflitto» in senso atecnico) scompaiano, per la ragione semplicissima che la Costituzione, nel suo testo attuale, sa benissimo che ci possono essere conflitti non soltanto tra lo Stato e le Regioni, ma anche tra le Regioni, e sappiamo perfettamente che ci sono leggi statali che hanno determinato vantaggi per alcuni Regioni e svantaggi per altre. Non è, dunque, affatto detto che si debba affidare la tutela dell'autonomia di una singola Regione al Senato, ancorché si tratti del Senato della Repubblica.

Mi scuso per aver affastellato così tanti temi uno dietro l'altro e vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Mi piacerebbe che uno dei punti della nostra discussione – lo dico sempre raccogliendo una richiesta emersa dal dibattito – potesse darci qualche spunto anche su un tema che è già stato affrontato dal professor Lippolis e in parte dal professor Luciani. Mi riferisco al tema delle maggioranze con le quali la Camera può respingere il parere contrario (o la richiesta di modificazioni, anche con le osservazioni fatte dal professor Lippolis) espresso dal Senato, ovvero a maggioranza semplice nella normalità dei casi, secondo il dettato del testo del Governo – dando, quindi, scarso rilievo al parere stesso – e solo in alcuni casi a maggioranza assoluta. Questo tema dell'insignificanza dei rilievi del Senato nei confronti del lavoro della Camera è stato più volte evocato nel corso della nostra discussione, e ovviamente si prospettano soluzioni diverse. Una di queste, che è anche alternativa rispetto a quella prospettata dal testo del Governo, era quella delle maggioranze garantite, e cioè il fatto che la Camera potesse disattendere con una maggioranza uguale o superiore a quella adottata dal Senato per la propria deliberazione. Questa è ovviamente una soluzione che ha una serie di controindicazioni perché, come è emerso dagli ultimi interventi, la preoccupazione è quella di un eventuale blocco da parte del Senato dell'attività ordinaria della Camera dei deputati, nonché di interferenza vistosa nell'opera del Governo, che può piegarsi anche a usi strumentali. E lo è tanto più – riferisco di una riflessione comune che abbiamo fatto – se si mette insieme lo strumento della maggioranza garantita con quello del ricorso preventivo alla Corte da parte del Senato, perché lì la forza di inibizione ovviamente aumenta, secondo un linguaggio tecnico, geometricamente. Si tratta di una questione sulla quale la Commissione si è interrogata durante il dibattito e che co-

munque ha segnato anche la redazione degli ordini del giorno; sarebbe interessante avere da voi qualche suggerimento per affrontarla.

PAGLIARI (PD). Il professor Luciani, che ringrazio, è tornato sulla questione della contraddittorietà tra una Camera eletta direttamente e la mancanza della competenza sul voto di fiducia. Senza entrare nella *querelle* che riguarda il disegno di legge, le domando qual è la contraddittorietà rispetto a questo aspetto. È una questione di visione politica o pre-costituzionale? È un problema di logicità di un sistema costituzionale? Personalmente – non sono un costituzionalista – nel momento in cui la struttura della Costituzione prevede due Camere con funzioni diverse, il metodo di elezione non mi pare un fatto che possa contraddire un impianto che riconosce a priori la funzione politica ad una Camera e la funzione non politica ad un'altra. Se il tema è di diritto costituzionale vorrei la spiegazione, se invece è di visione, la rispetto, professor Luciani, ma mi conforto nell'ammissibilità della mia perplessità. Spero di essere riuscito a rendere l'idea.

LUCIANI. La ringrazio, senatore Pagliari, perché questo effettivamente è un punto sul quale regna qualche incertezza ma, a mio avviso, si risponde abbastanza agevolmente: è un problema che riguarda il carattere della competizione elettorale.

Se la competizione elettorale è una competizione diretto/nazionale, l'incompatibilità è evidente, perché se si compete per far sì che sia identificata una maggioranza politica nazionale, che è quella che poi deve esprimere un Governo, non è possibile sottrarre al Senato la fiducia: è incoerente. L'elezione diretta in sé può essere compatibile – nei limiti, che dicevo prima, di quella proposta che appunto è comparsa nei giorni scorsi – quando l'elezione è, sì, diretta ma esclude la logica della competizione nazionale. Infatti, venendo meno la logica della competizione nazionale il mantenimento della fiducia non ha più senso.

L'ipotesi che è stata avanzata, condivisibile o meno che sia politicamente (ovviamente non è compito mio, o nostro, manifestare opinioni sulla opportunità politica di questo o quel meccanismo elettorale in questa sede), è però un'ipotesi coerente con la sottrazione della fiducia alla seconda Camera, in quanto non apre un livello di competizione nazionale; regionalizza la competizione perché l'elezione avviene in coincidenza con il rinnovo dei Consigli regionali, perché c'è il listino, perché il Senato finisce di fatto per essere una Camera ad esistenza eterna, posto che non viene rinnovata periodicamente se non in occasione dei rinnovi dei Consigli regionali. In questo modo, allora, sì che c'è una spiegazione. Diversamente, un altro sistema di elezione diretta che avesse non solo struttura, ma effetti diretti, sarebbe, a mio sommo parere, incompatibile con la sottrazione della fiducia.

PRESIDENTE. Cedo ora la parola al professor Caravita di Toritto, che insegna istituzioni di diritto pubblico presso l'università «La Sapienza» di Roma.

CARAVITA DI TORITTO. Signora Presidente, ringrazio il Senato di questa occasione di riflessione che, almeno per quanto riguarda me ma anche alcuni colleghi qui presenti, si pone in continuità con la riflessione già effettuata nel corso dei lavori della Commissione nominata dal Governo Letta. Ci terrei a dire che molte delle riflessioni di quella Commissione sono poi ricadute nel dibattito che si sta svolgendo anche in questi ultimi mesi.

A me pare che questo testo abbia due punti cruciali, rispetto ai quali occorre una decisione politica da parte vostra, scegliendo se e in che misura questi due punti cruciali debbano essere perseguiti. I due punti cruciali sono: superamento del bicameralismo e riforma dell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni.

Naturalmente nel nostro assetto costituzionale ci sono tanti altri problemi che possono essere sollevati; qualcuno è stato già inserito, altri non lo sono stati. Io temo tuttavia che lo stato del livello politico e costituzionale della discussione sia tale che dobbiamo rinunciare in questa fase ad una pretesa di organicità complessiva. Se dovessimo riscrivere tutto, probabilmente oggi non saremmo in grado di farlo. Sotto il profilo strettamente costituzionalistico, mi pare assolutamente condivisibile che ci sia una priorità su questi due interventi, cioè il superamento del bicameralismo e la riforma dei rapporti tra Stato e Regioni.

Per quanto riguarda il superamento del bicameralismo, molti colleghi hanno già ricordato alcune caratteristiche, sulle quali non c'è bisogno che mi soffermi. Devo dirvi la verità: io non riesco a drammatizzare la discussione tra elezione diretta ed elezione indiretta. Ne è stata fatta una questione di dramma democratico, per decidere se l'elezione dovesse essere diretta o indiretta. Io non riesco ad appassionarmi a questo, perché se dobbiamo superare il bicameralismo il problema è decidere quale tipo di funzioni deve avere la seconda Camera. Rispetto al tipo di funzioni della seconda Camera graderemo e sceglieremo le modalità dell'elezione. Le seconde Camere hanno elezioni indirette (Germania, Austria) ed elezioni dirette (Spagna, Stati Uniti, anche se con un assetto istituzionale diverso). Io non riesco a drammatizzare la questione. Condivido quanto diceva prima il collega Luciani, cioè che il tema non è l'elezione diretta, ma la regionalizzazione o la nazionalizzazione dell'elezione.

È chiaro che se faccio diventare l'elezione della seconda Camera una replica dell'elezione della prima Camera sarà difficile poi prevedere una Camera con il voto di fiducia e l'altra senza. Per questo sono favorevole – l'ho già detto in altre occasioni – ad un modello di elezione diretta, ma a me pare anche molto condivisibile, pur con tutti i perfezionamenti che andranno fatti sul testo, la soluzione proposta nell'ordine del giorno approvato ieri. Mi pare che sia un modo per mantenere il livello regionale dell'elezione con una selezione diretta. Naturalmente sottolineo che, se il mo-

dello di elezione dovesse essere questo, la legge deve essere proporzionale, non può essere una legge maggioritaria. Già avremmo una legge maggioritaria alla Camera e non possiamo adottare il sistema maggioritario anche per l'elezione dei senatori, con il modello proposto dal senatore Calderoli.

Devo dirvi anche che sono abbastanza in disaccordo sull'ipotesi di una differenziazione regionale delle modalità di elezione dei senatori. Non credo che l'esperienza della libertà regionale per l'elezione del consiglio regionale sia stata una grande esperienza. Essa non ha dato grandi frutti: le Regioni si sono limitate a discutere su listino sì o listino no, preferenze sì o preferenze no. Anzi, come il senatore Calderoli sa bene, il modello di legge elettorale da lui proposto trovava il suo antecedente rigorosamente nella legge elettorale della Toscana. Io non sarei d'accordo, quindi, su una differenziazione delle modalità di elezione.

Devo dire che a me pare fondamentale che il Senato abbia un ruolo di rappresentanza dei territori. Le ragioni per cui andare in questa direzione possono essere tantissime e non mi soffermo su di esse. Naturalmente una qualsiasi seconda Camera ha anche una funzione di Camera di ripensamento e di riflessione sulle scelte politiche compiute dalla prima Camera. Non mi pare però che il Senato debba avere, abbia mai avuto o sia immaginabile che possa avere un ruolo di garanzia. Questa idea diventa contraddittoria con l'idea che sia la politica a decidere. Allora avremmo un Senato che garantisce e una Camera che – scusate il termine – «frega»? Una Camera che non rispetta i diritti? Se c'è un problema di assetto istituzionale per la garanzia dei diritti rispetto ad un sistema di tipo maggioritario, la soluzione è diversa ed è quella del ricorso diretto delle minoranze alla Corte costituzionale. Ce l'hanno tutti gli Stati europei: la Francia, il Belgio, la Germania, l'Austria, la Spagna. Non vedo lo scandalo; e tanto meno lo vedo se teniamo presente che la Corte costituzionale si è autoattribuita un meccanismo di intervento diretto con la recente sentenza n. 1 del 2014 sulle leggi elettorali, in cui si è inventata la possibilità che ci sia un giudizio di accertamento su una situazione soggettiva da cui parte un ricorso, un incidente di costituzionalità. È evidente che questo meccanismo ormai è entrato nell'ordinamento e non lo toglieremo più. Quindi io dico che le garanzie non saranno al Senato, ma saranno assicurate attraverso il ricorso diretto.

Rimanendo su questo tema, la mia personalissima opinione è che io non vedo con favore un ricorso del Senato alla Corte costituzionale, né come maggioranza, né come minoranza. Se questo ricorso del Senato è pensato per impedire i ricorsi delle Regioni, ciò non è possibile, perché nel momento in cui le Regioni hanno delle situazioni costituzionalmente garantite se c'è una violazione la Regione ricorrerà. La presenza di un circuito decisionale in cui siano rappresentati gli interessi regionali permetterà una maggiore flessibilità e una maggiore attenzione e ridurrà i ricorsi; ma non possiamo pensare ad un ricorso diretto della maggioranza del Senato che precluda i ricorsi regionali.

Per quanto riguarda il sistema della potestà legislativa, non condivido l'ordine del giorno del senatore Calderoli, in cui mi pare che siano attribuiti poteri che è difficile che le Regioni possano esercitare. Devo dire che lo schema del testo Renzi-Boschi sotto questo profilo è più condivisibile, con l'idea di un ampio ritorno di potestà in capo alla potestà statale e l'indicazione di competenze residuali delle Regioni, con la specificazione di alcune materie che costituiscono il nucleo dell'attività regionale; dunque le Regioni si occupano tradizionalmente di queste cinque o sei materie.

Per quanto riguarda la potestà legislativa concorrente, io non riesco ad essere così drastico contro di essa, perché in molte aree c'è un problema di ripartizione fra l'intervento statale e l'intervento regionale. In realtà il testo di riforma egualmente non è così drastico contro la potestà legislativa concorrente. Infatti, se si va ad analizzare il testo si noterà che ci sono almeno sei, sette o otto casi di norme generali attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Ora, che lo Stato faccia norme generali in materia di sanità cosa vuol dire, alla fine? Che è una potestà legislativa concorrente. Quindi l'apparente eliminazione della potestà legislativa concorrente riappare nella formula delle norme generali più volte prevista.

Procedo in maniera un po' episodica e rapsodica. Mi sembra condivisibile lo schema del testo sul riparto della potestà legislativa. Mi sembra condivisibile altresì lo schema del testo sulle modalità procedurali di approvazione delle leggi. Nel senso che ci sono un blocco di leggi che saranno con possibilità di richiamo del Senato, ma con prevalenza della legislazione e dell'intervento della Camera; un blocco di leggi in cui il parere diverso del Senato dovrà essere disposto solo con maggioranza assoluta, un blocco – che deve essere, a mio parere, il più limitato possibile – di leggi perfettamente bicamerali. Non mi scandalizza che ci siano anche le leggi costituzionali, perché prevedono un coinvolgimento della Repubblica.

Ho ascoltato voci contrarie all'intervento del Senato in maniera paritaria sulle leggi relative all'Europa. Devo dire che anche in questo caso non riesco ad essere scandalizzato perché ritengo che i territori debbano essere necessariamente coinvolti nel rapporto con la legislazione europea.

Ritengo inoltre che la denominazione «Senato della Repubblica» non desti particolari problemi, anche se l'ipotesi sollevata dal senatore Calderoli era interessante perché recuperava il rapporto con gli enti territoriali. Ci sono, in realtà, altri due o tre elementi che mancano nel testo, perché esso si concentra sul Titolo V e sul superamento del bicameralismo. Manca ad esempio – e non so se sia il caso di inserire ora questo tema – la fiducia al solo Presidente del Consiglio. Mancano inoltre la nomina e la revoca dei Ministri, che sappiamo essere un punto dolente del nostro assetto costituzionale. A mio giudizio, manca anche il ricorso diretto delle minoranze. Ritengo invece un fatto molto positivo la presenza della corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo, che è l'unico controbilanciamento ad una seria riduzione della decretazione d'urgenza. Né si dica che la decretazione d'urgenza è la stessa cosa della corsia preferenziale

perché, come tutti sappiamo benissimo, la decretazione d'urgenza è fonte di grande disordine amministrativo nel Paese. Infatti, decreti-legge che entrano in vigore, ma che nessuno applica fino alla legge di conversione, sono di per sé un elemento di confusione e disordine amministrativo ed istituzionale del Paese. Ritengo quindi che l'introduzione di una corsia preferenziale in cambio di una seria riduzione dell'uso della decretazione d'urgenza sia estremamente necessario. Mi permetto altresì di dire che non basta la modifica dei Regolamenti parlamentari per ottenere un'introduzione seria della corsia preferenziale del Governo.

Mi sono soffermato su alcuni temi, anche se ce ne sono molti altri. Mi riservo eventualmente di intervenire per iscritto.

PRESIDENTE. Professor Caravita di Toritto, vorrei porle due questioni. Lei ha fatto riferimento alla difficoltà che siano le leggi elettorali regionali a provvedere alla designazione dei consiglieri regionali che andranno a comporre il Senato. Ci si rende conto del resto che cambiare 21 leggi elettorali regionali potrebbe ritardare non di poco la riforma perché alcune leggi elettorali regionali sono basate sul voto di preferenza e, dunque, sarebbe particolarmente difficile indicare, già nella fase della presentazione delle candidature, i candidati destinati a essere rappresentanti di quel consiglio regionale per la composizione del Senato.

Nel corso della discussione in Commissione è circolata un'idea che fa riferimento all'articolo 122 della Costituzione, che andrebbe completato dopo le parole «elezioni dei consiglieri regionali» con le altre «compresi quelli destinati a comporre il Senato». La soluzione di ricorrere ad una legge della Repubblica che fissi il modello unico per tutti i sistemi elettorali sotto la forma di listino, come indicava il professor Luciani, è stata da alcuni suggerita anche in considerazione del fatto che la legge dello Stato potrebbe imporre che il meccanismo abbia come criteri il rispetto delle minoranze e l'equilibrio della rappresentanza di genere. Questo tipo di meccanismo le sembra praticabile? Ricordo infatti che la nostra è stata una discussione aperta, che non è però entrata nel tecnicismo della formulazione.

Un'altra questione sollevata nel corso della discussione riguarda la procedura d'urgenza. Alcuni colleghi hanno sollevato l'osservazione che la procedura d'urgenza e il possibile ricorso ordinario già vigente, sia pure con i limiti della legge n. 400 del 1988, che andrebbero nella Costituzione assieme ai limiti della Corte costituzionale, significa radicare in capo al Governo la possibilità di monopolizzare l'attività del Parlamento, che è già, di fatto, monopolizzata dal Governo. È stato quindi suggerito di porre dei limiti all'utilizzabilità dello strumento della procedura abbreviata, che potessero consistere o in un limite d'oggetto, stabilendo i punti fondamentali del programma, anche se sarebbe una cosa complicatissima nel nostro sistema, oppure determinando il numero di volte per sessione in cui il Governo può ricorrere alla procedura abbreviata.

Risolto questo punto ce ne è un altro; un limite di questo genere può essere posto nel Regolamento parlamentare o deve trovarsi necessariamente nella Costituzione?

CARAVITA DI TORITTO. Anche se non sono un esperto di diritto parlamentare, ritengo che se non si introduce nella Costituzione il principio del procedimento abbreviato o della corsia preferenziale, eventualmente mettendo anche il rinvio al regolamento per fissare i limiti, non si raggiunge il risultato voluto. Il mio timore è che non sia sufficiente il Regolamento ad attribuire al Governo dei poteri sul procedimento abbreviato e che, d'altra parte, la limitazione del Governo debba trovare un fondamento in Costituzione. Vedrei quindi l'inserimento del principio del procedimento abbreviato in Costituzione e il rinvio ai Regolamenti per la determinazione dei limiti.

Se il procedimento abbreviato riesce a ridurre l'uso del decreto-legge, non credo che ci sarà un deterioramento del rapporto tra Parlamento e Governo; per quel poco che vedo dall'esterno, mi sembra che il grande problema sia dato dai decreti-legge; è lì infatti che si annida il problema.

Per quanto riguarda l'elezione diretta, essa permette di risolvere tutta una serie di problemi, su cui non mi sono soffermato, relativi al funzionamento per sessione e allo *status* dei senatori che, in realtà, con l'elezione indiretta sono molto problematici da risolvere. Sull'elezione diretta parto da due ragionamenti. In primo luogo, l'esperienza della legislazione regionale differenziata non è stata positiva e non ha dato grandi risultati. In secondo luogo, se si decide per un'elezione diretta dei senatori il problema non è il rapporto tra maggioranza e opposizione, ma è la rappresentanza proporzionale dei territori. Non credo che possiamo permetterci una legge elettorale maggioritaria alla Camera, un assetto dei Comuni e delle Regioni maggioritario ed anche una composizione maggioritaria del Senato. Io credo che un luogo di proporzionalità occorra ed è il Senato. A questo punto, non so se si riesce a risolvere il problema di una legge elettorale proporzionale che possa essere differenziata Regione per Regione. Non lo so, non ci ho pensato, la soluzione più semplice mi sembrava un'altra.

PRESIDENTE. Io volevo dire una cosa diversa. Parliamo di ventuno sistemi elettorali diversi; alcuni di questi sono maggioritari, altri di tipo proporzionale; alcuni, moltissimi, prevedono l'espressione della preferenza.

CARAVITA DI TORITTO. I sistemi elettorali regionali sono tutti maggioritari, perché prevedono tutti l'elezione diretta del Presidente della Regione.

PRESIDENTE. È vero. Ha assolutamente ragione: alcuni hanno la preferenza, altri hanno il listino bloccato (come la Toscana e altre Regioni). Se vi è l'espressione della preferenza, ovviamente è molto difficile indicare, già al momento dell'offerta politica fatta con la presentazione

delle liste, quali saranno i senatori che andranno, poi, a comporre il Senato o entreranno nella rosa degli eligendi da parte dei consigli regionali per comporre il Senato. Se quei candidati non ottengono le preferenze e non sono eletti, infatti, non c'è niente da fare.

Si può pensare, allora, ad una legge della Repubblica che impianti nella legge elettorale regionale già esistente un meccanismo che, come diceva il professor Luciani, potrebbe essere quello del listino? Se ciò fosse possibile, il listino potrebbe anche rispondere ad alcuni principi, come quello del riequilibrio della rappresentanza di genere e quello del riequilibrio della rappresentanza delle minoranze.

CARAVITA DI TORITTO. Salvo approfondimenti, in realtà, non vedo un grande problema, né costituzionale né tecnico, nel prevedere una legge nazionale che detti criteri e regole comuni per l'elezione di quella quota di candidati al consiglio regionale che diventano senatori. Salvo l'approfondimento di particolari tecnici, non vedo né un problema costituzionale né un problema di tecnica legislativa. Il meccanismo dovrà poi essere valutato nel dettaglio.

PRESIDENTE. La ringrazio molto.

Do ora la parola al professor Frosini, che insegna diritto costituzionale presso l'Università «Suor Orsola Benincasa» di Napoli.

FROSINI. Signora Presidente, grazie a lei e alla Commissione per l'invito.

Sarò molto breve, perché molte cose sono state dette dai colleghi e ovviamente non voglio ripeterle.

Vorrei partire da una premessa che tutti conosciamo, ma che forse non è stata esplicitata in questa riunione. Quali sono i motivi che inducono il legislatore costituzionale a superare il bicameralismo paritario? Sono due: il primo è quello di portare un *favor* alla governabilità e, quindi, alla stabilità di Governo con una maggioranza politica certa; l'altro è quello di completare il processo di federalismo avviato nel 2001 con una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Questi due punti devono essere comunque tenuti fermi. La finalità del progetto di riforma costituzionale deve essere essenzialmente questa: provare non dico a garantire, perché non è possibile, ma almeno a favorire ogni forma di governabilità, sottraendo al Senato la capacità di esprimere la fiducia, e potenziare nella seconda Camera l'espressione delle autonomie territoriali per portare a compimento quel progetto iniziato nel 2001, che tutti noi abbiamo sempre ritenuto monco proprio nella misura in cui non era prevista una Camera che fosse espressione delle autonomie territoriali.

Vengo al problema dei problemi, cioè la composizione del Senato delle autonomie. Dico rapidamente la mia sul *nomen*. Capisco la tradizione, la storia costituzionale della denominazione «Senato della Repubblica», ma bisogna anche dare il segno del cambiamento. Stiamo per fare un'altra cosa rispetto a quello che è stato il Senato della Repubblica

fino ad ora, quindi ben venga anche una nuova titolazione, che può essere «Senato delle autonomie», come proposto dal disegno di legge governativo, o il suggerimento avanzato dal senatore Calderoli. In ogni caso, ritengo che si debba segnare la novità, la rottura. Il momento del cambiamento passa anche attraverso questo. Vi è una famosa battuta di un filosofo inglese, John Langshaw Austin: «Come fare cose con parole». In questo caso, la cosa da fare passa attraverso la nuova denominazione dell'organo costituzionale.

I punti in discussione riguardano l'elezione diretta o indiretta.

Parto dall'ordine del giorno votato ieri e recante, quale primo firmatario, il senatore Calderoli. Questo ordine del giorno – e me lo può confermare il senatore Bruno – è perfettamente coerente con il progetto di riforma del 2005, che poi venne bocciato dal *referendum* confermativo. Allora – come il senatore Calderoli ricorderà, facevo parte di una Commissione di studio all'epoca nominata dal Ministro per le riforme istituzionali – escogitammo questa soluzione: l'elezione contestuale tra consigli regionali e senatori. Senatore Calderoli, fu proprio nella Commissione di studio presso il suo Ministero che elaborammo l'idea, oggi da lei riproposta nell'ordine del giorno, della contestualità dell'elezione, fatta vostra, poi, nella famosa «bozza di Lorenzago».

Secondo me quell'idea cercava di salvaguardare la filosofia di fondo. Infatti, quando discutiamo su cosa mantenere del Senato, ciò rappresenta in un certo senso il tentativo di salvare questa istituzione, di non ridurre i senatori – per riprendere una famosa battuta di Luigi Palma di fine Ottocento – a degli «invalidi della Costituzione». Il timore che è presente in quest'Aula, infatti, è che il Senato rischia di essere un'istituzione – consentitemi, con tutto il rispetto per questa istituzione – di serie B rispetto alla prima Camera.

Vorrei, però, essere radicale sul punto. Il Senato sarà un'altra cosa, sarà il Senato delle autonomie e, pertanto, dovrà avere altre funzioni e un'altra composizione. Bisognerà abituarsi all'idea che la seconda Camera cambia radicalmente, muta e si trasforma rispetto alla fisionomia originaria del 1948. È una presa d'atto che bisogna pur fare. D'altronde, se eliminiamo il rapporto fiduciario tra Senato e Governo, è chiaro che, a cascata, l'istituzione si deve trasformare, vedendo ridotta la propria presenza all'interno della dinamica del rapporto tra le istituzioni, proprio perché non dialoga più con il Governo, proprio perché non puntella più il Governo, proprio perché non gli può dare o sottrarre la fiducia.

Con riferimento alla questione dell'elezione diretta o indiretta, la formula – che secondo me fu intelligente – della contestualità dell'elezione aveva però la sua origine anche in quel progetto che, se non ricordo male (senatore Calderoli, me lo confermi), prevedeva la trasformazione del Senato dopo diverse legislature: aveva, cioè, una diversificazione nell'attuazione, proprio per consentire un periodo di tempo piuttosto lungo affinché il Senato si potesse trasformare e adeguare alle novità previste dalla legge di revisione costituzionale.

Il punto, come è già stato sottolineato in alcuni interventi, è che l'elezione diretta porta inevitabilmente ad uno scontro partitico-politico; questo non lo possiamo negare. Eleggere direttamente i senatori vuol dire mettere in discussione dal punto di vista della competizione elettorale-partitica, cosa che l'elezione indiretta non comporta. È vero che i Presidenti regionali sono comunque espressione di partiti, ma hanno un radicamento maggiore nel territorio e lo hanno sicuramente molto di più di quanto lo avrebbero i senatori eletti. I senatori eletti, infatti, per farsi eleggere, qualcosa dovranno pur dire, qualche programma dovranno pure portarlo avanti, dovranno persuadere il proprio elettorato a votarli ed eleggerli e lo faranno sulla base delle scelte politiche e dell'appartenenza partitica.

Allora, nel caso dell'elezione diretta, il rapporto con il territorio si viene a sfumare moltissimo. Se si vuole che il Senato delle autonomie sia una Camera rappresentativa degli enti territoriali, ho l'impressione che l'elezione diretta faccia perdere un po' questo senso di radicamento nel territorio, perché sposta inevitabilmente la competizione su base politico-partitica, anziché su attribuzione e radicamento territoriale. Peraltro, una cosa che forse non è stata notata, ma è bene accentuare, è che il disegno di legge governativo prevede che il Senato delle autonomie sia composto dai Presidenti delle giunte regionali e delle Province di Trento e Bolzano e dai sindaci dei Comuni capoluogo. Di chi si tratta? Di istituzioni elette direttamente dai cittadini e che quindi godono di una legittimazione popolare dovuta proprio all'elezione diretta. Dunque non sono di «secondo grado», in quanto comunque, lo ripeto, hanno già goduto di una scelta popolare che è passata attraverso l'elezione diretta degli esecutivi comunali e regionali. Questo attribuisce loro una forza significativa all'interno dell'istituzione, anche se non pari a quella dell'elezione diretta del senatore, perché comunque si fanno portatori di un legittimazione di tipo elettorale popolare.

Sull'elezione diretta e indiretta personalmente non voglio cambiare anch'io opinione rispetto a quella elaborazione del 2005, però lì l'idea si agganciava anche al discorso della diversificazione dell'entrata in vigore della norma costituzionale riferita alla trasformazione del Senato. In questo caso, se la necessità è quella di fondare la riforma su un *favor* per la governabilità, l'elezione diretta può far rientrare della finestra ciò che si vuole cacciare della porta, perché con l'elezione diretta si riaccende la competizione elettorale partitica che si riverbererà inevitabilmente sulla seconda Camera, che in qualche misura proverà a manifestare questa capacità politica che gli viene dal voto elettorale e proverà anche a produrre un sorta di ostruzionismo rispetto all'attività principale che invece deve spettare alla Camera quale rappresentativa della volontà popolare.

A proposito della rappresentanza vorrei richiamare un punto del disegno di legge del Governo – mi pare che lo ricordasse il collega Luciani –, cioè la modifica dell'articolo 67. Francamente non mi piace l'idea di escludere completamente la formula «rappresentano la Nazione». Questo è un caposaldo della democrazia rappresentativa, anzi forse la norma costituzionale che maggiormente esprime la concezione della rappresen-

tanza, proprio perché cita espressamente il momento rappresentativo attraverso la Nazione nella sua complessità, nel suo pluralismo, nella sua diversità e articolazione. Kelsen diceva che questa è una norma ipocrita, di ipocrisia istituzionale, ma necessaria perché in una democrazia rappresentativa ci vuole la formula costituzionale che mantenga il rapporto con la Nazione. Allora mi permetto di suggerire una ipotesi che possa prevedere la duplicità, cioè i deputati rappresentano la Nazione e i senatori rappresentano le collettività territoriali della Repubblica. È una formula che ho preso dalla Costituzione francese, che appunto diversifica i due momenti: i deputati sono eletti direttamente, pertanto devono rappresentare la Nazione, mentre i senatori, che sono espressione delle autonomie territoriali, rappresentano le collettività territoriali della Repubblica o, se si vuole, le autonomie territoriali della Repubblica. Questo passaggio è importante e sarebbe un grave *vulnus*, a mio avviso, da un punto di vista dell'impianto costituzionale, espungere l'idea della rappresentanza della Nazione, che è molto importante e della quale è inutile che io richiami il significato.

Qualora poi questo Parlamento decidesse di optare per l'elezione diretta dei senatori, che io francamente vedo con minor favore rispetto alla individuazione dei Presidenti così come formulato nel disegno di legge governativo, non sarebbe male cercare di collegare ulteriormente i senatori al territorio (potrebbero candidarsi coloro i quali sono nati o residenti da almeno cinque anni in quella Regione) per evitare forme di «paracadutismo» di senatori di altre Regioni che incredibilmente vengono eletti in una Regione di cui non hanno alcuna sensibilità, perché non ne fanno parte. C'è in questo il precedente, non molto apprezzato, dell'elezione dei senatori nei collegi esteri, nei quali non si possono candidare gli italiani residenti in Italia, ma soltanto gli italiani lì residenti. C'è una legge che lo prevede. Qualcuno sostiene che sia incostituzionale, ma intanto questa legge c'è e io la vedrei riprodotta nell'ipotesi, ripeto, a mio avviso, subordinata, dell'elezione diretta dei senatori, per far sì che comunque ci sia un collegamento con il territorio e che pertanto il senatore debba appartenere a quel territorio o perché c'è nato o perché vi è residente da almeno cinque anni. Non è immaginabile, sarebbe uno schizofrenia istituzionale, l'elezione di un senatore siciliano nella regione Lombardia; diversamente cade tutto l'impianto di valorizzazione dell'appartenenza, del legame e del collegamento con il territorio.

PRESIDENTE. Grazie, professor Frosini. Credo peraltro che se ci teniamo sempre nell'ambito delle leggi elettorali regionali, già per candidarsi a consigliere regionale occorre avere il requisito della residenza in quella Regione per un certo numero di anni; quindi, come lei diceva, questa sarebbe una garanzia.

Do ora la parola al professor Tondi Della Mura, che insegna diritto costituzionale all'università del Salento.

TONDI DELLA MURA. Signora Presidente, la ringrazio, anzitutto dell'onore dell'invito.

Visto che molte questioni sono già state variamente affrontate, anche io tratterò brevemente soltanto di alcuni punti, in particolare quelli di incoerenza del testo governativo che mi sembra utile evidenziare all'attenzione, nello spirito fattivo – come diceva prima il collega Luciani – in una prospettiva di emendamento, rinviando per il resto ad un testo scritto.

I temi che affronterò brevemente sono quelli che riguardano la rappresentanza, l'immunità, la composizione, con riguardo alla vicenda dei sindaci, e l'organizzazione del lavoro. Più in generale, restano ferme le perplessità nei confronti di un disegno per il quale al momento chi ha la maggioranza governativa incide poi su tutto. Infatti, il Senato è molto frastagliato nella composizione, per cui è sufficiente ottenere la maggioranza governativa per promuovere la trasformazione dell'impianto (con l'articolo 138), incidere sull'apparato istituzionale (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) e avere mano libera sul procedimento legislativo. Anzitutto, quindi, con riguardo alla questione del Senato, segnalo un ruolo ambiguo: per un verso, si riproduce il modello del bicameralismo federale, in una situazione in cui però c'è un forte e nuovo accentramento e questo è contraddittorio; per altro verso, al contempo, non vengono assicurate ai senatori le garanzie necessarie (su questo aspetto intervengono entrambi gli ordini del giorno, quello a firma del senatore Calderoli e quello a firma della senatrice Finocchiaro) e ciò anche per quanto riguarda l'organizzazione concreta del lavoro.

Comincio dunque dall'inizio, trattando il problema della rappresentanza. Su tale tema non si pone solo una questione strettamente nominalistica, relativa alla denominazione «Senato della Repubblica» o «Senato delle autonomie». Essa riguarda, più precisamente, il problema dell'oggetto della rappresentanza, tradizionalmente racchiuso nella formula: «rappresenta la Nazione». È abbastanza diffuso il convincimento che la disposizione per cui il Parlamento rappresenta la Nazione senza vincolo di mandato, ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione, è in continuità con le precedenti formulazioni costituzionali. Il primo articolo che interviene a questo proposito risale alla Costituzione francese del 1791, per cui «i rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma dell'intera nazione, e non potrà esser dato loro alcun mandato». Analogamente, lo Statuto albertino prevede che: «I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori». Esiste quindi, in questo senso, una continuità letterale e teleologica che, dalla prima Costituzione del 1791, è arrivata alla Costituzione italiana, con l'articolo 67. Questa continuità trova una frattura pesante nella formula del nuovo articolo 55, quarto comma, secondo cui «il Senato rappresenta le istituzioni territoriali».

Ciò crea un problema nel rapporto e nel collegamento fra le varie parti. Perché dico questo? Perché con il vigente articolo 67 della Costituzione, ma sostanzialmente anche con il nuovo impianto, non c'è una rap-

presentanza corporativa degli interessi, ma una rappresentanza generale, politica, che riconosce al Senato tantissime funzioni: su questo punto rinvio al testo scritto che intendo consegnare alla Commissione. Il Senato partecipa infatti all'attività legislativa, sia pure con modalità differenti dalla Camera, intervenendo anche su temi quali lo Stato sociale, la rappresentanza politica, l'unità dell'ordinamento (ai sensi del quarto comma dell'articolo 117) ed elegge il Presidente della Repubblica, che garantisce l'unità della nazione. È dunque evidente la natura politica della rappresentanza e, se la natura è politica, l'oggetto della rappresentanza non può essere delimitato dal rinvio alle sole istituzioni territoriali: esso rappresenta la Nazione. Questo non vale tanto come formula lessicale, ma con riferimento all'oggetto della rappresentanza. Si tratta dunque di una rappresentanza a 360 gradi e ciò comporta una serie di altre conseguenze, riferite all'interpretazione sistematica, al rapporto con le istituzioni territoriali, e anche alla composizione dello stesso Senato.

Come accennavo in precedenza, questo nuovo modello di Senato si rifà ai sistemi bicamerali federali, che recepiscono un modello senatoriale e non tanto consiliare, vale a dire un modello in cui il Senato partecipa a una serie di funzioni federali, come in questo caso, e non un modello consiliare, in cui sono previsti il vincolo di mandato, i delegati e così via. La mia conclusione, che risolverebbe molte questioni, è quella di eliminare il secondo e il quarto comma dell'articolo 55, così come previsti dal testo del disegno di legge. Eliminerei totalmente il quarto comma, perché riassume alcune funzioni, ma vi sono già altri articoli che le indicano. Viceversa proporrei di ripristinare *in toto* il testo vigente dell'articolo 67 della Costituzione, perché la rappresentanza politica consente e rafforza le istituzioni territoriali, in ragione della composizione. È la composizione che detta l'oggetto della rappresentanza, sicché indicare un oggetto differente è soltanto motivo di confusione.

Per quanto riguarda il problema dell'immunità, ho visto con piacere che entrambi i citati ordini del giorno lo affrontano ed è dunque inutile dilungarsi, perché sono anch'io della medesima opinione.

Per quanto riguarda la composizione e la questione dei sindaci, ho notato che alcune delle perplessità che possono essere avanzate rispetto a questa scelta furono già evidenziate nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente nei riguardi della cosiddetta proposta Perassi. In quel caso, come probabilmente qualcuno ricorderà, si proponeva che il Senato fosse per un terzo di derivazione dalle Assemblee regionali e per due terzi composto dai delegati comunali. Le critiche mosse all'epoca mi sembrano ancora attuali. In questo modo vi sarebbe, infatti, una politicizzazione delle elezioni amministrative e questo mi sembra evidente: se si vota un sindaco, che diventerà senatore, è ovvio che il profilo amministrativo ed elettorale passerà in secondo piano rispetto all'urgenza di coprire un seggio in Senato. Ciò crea uno squilibrio pesante e altresì una disuguaglianza tra gli altri consiglieri comunali e il senatore. Se poi si considera il fatto che, giustamente, si pone il problema di conferire ai senatori l'immunità penale, avremmo dei sindaci invincibili e fortissimi. Essi avranno infatti, giusta-

mente, le garanzie ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, per ciò che riguarda l'attività svolta in Parlamento e in più sovrasteranno politicamente i consiglieri comunali: si verrà quindi a creare una serie di altri squilibri.

Un'altra critica mossa è quella della omologazione fittizia tra Comuni grandi e piccoli: si tratta di una critica fatta valere nel 1947 nei confronti della proposta Perassi e che vale ancora adesso. Altri motivi di critica riguardano la rilevanza spropositata dei 21 capoluoghi di Regione, i cui sindaci saranno senatori, nei confronti degli altri Comuni. Si nota inoltre una controtendenza rispetto alla legislazione che sta progressivamente svuotando le funzioni esercitate dai Comuni, rinviandole alle Unioni dei Comuni. Lo dico solo provocatoriamente: a questo punto, paradossalmente, bisognerebbe introdurre in Senato qualche Presidente delle Unioni dei Comuni.

Un ultimo rilievo con riferimento alla tempistica e all'organizzazione dei lavori. In varie occasioni si è parlato di senatori dopolavoristi; si tratta di un problema delicato. Ricordo che ai sensi del testo governativo, il Senato ha una serie di scadenze strettissime: 10 giorni per decidere se esaminare un testo, 30 giorni per deliberare proposte di modificazione, che diventano 15 nel caso dei disegni di legge di cui all'articolo 81 della Costituzione. Si tratta quindi di tempi strettissimi.

Il ministro Boschi non è più presente, ma ho letto alcuni giorni fa una sua intervista sul «Corriere della Sera» in cui il Ministro affermava che i senatori sindaci lavoreranno nel loro Comune, e soltanto un giorno alla settimana saranno presenti in Senato. Mi chiedo: se già sono previsti 10 giorni per l'esame dei provvedimenti e per la gran parte di questo tempo i senatori sindaci sono assenti, come fa un Senato così composto a intervenire su questioni fondamentali (Stato sociale, rappresentanza politica e via dicendo) con tempi così contingentati? In tal caso sarebbe pregiudicata l'intelligenza del legislatore. Il rischio in questo senso, rispetto ad una composizione di senatori dopolavoristi, è che sia materialmente impedita l'intelligenza del legislatore nell'intervenire nell'attività legislativa del Parlamento.

PRESIDENTE. Cedo ora la parola al professor Giannuli, che insegna storia contemporanea all'Università statale di Milano.

GIANNULI. Sarò breve anche perché molti temi sono stati anticipati dai precedenti esperti. Farò soltanto alcune riflessioni di carattere generale e solleverò alcune questioni tecniche.

Sul piano generale, mi sembra che la perplessità forte riguarda il fatto che da vent'anni in questo Paese si continua con una sorta di costituzionalismo *random*, per cui ogni tanto si cambia la legge elettorale o un pezzo di Costituzione, con scarsa attenzione agli effetti sistemici che ne derivano. Il carattere scarsamente organico di queste riforme spesso pone le premesse dei successivi guasti su cui si interverrà ulteriormente. Il caso classico è stata l'adozione di un sistema elettorale maggioritario

in un sistema costituzionale a bicameralismo paritario di Repubblica parlamentare. Prima o poi l'incidente dell'anatra zoppa tra Camera e Senato doveva succedere e, per la verità, è stato sfiorato già in altre occasioni, come nel 2006 e nel 1996. Prima o poi doveva succedere ed è successo. Adesso ci troviamo a discutere di questa riforma. Questa è la prima perplessità generale.

La seconda concerne la mancanza assoluta di riflessione sulle esperienze costituzionali precedenti, su quello che ha funzionato o meno nel cinquantennio di storia repubblicana della prima Repubblica e nel ventennio di riforme che si è concluso, sia dal punto di vista delle leggi elettorali sia dal punto di vista della riforma Titolo V, avvenuta nel 2001. Queste sono le riflessioni generali.

Sugli aspetti più tecnici, e quindi sulle dinamiche reali (faccio il mio mestiere ed evito di sconfinare nel campo dei costituzionalisti; sono più attento alle dinamiche, se vogliamo, politologiche, di sistema) osservo che noi abbiamo di fronte un Senato sostanzialmente residuale, al quale abbiamo sottratto tutta una serie di funzioni. Si può essere d'accordo sul fatto che non esprima il voto di fiducia, perché in questo contesto il superamento del bicameralismo paritario è auspicabile; un po' meno si può essere d'accordo sul fatto che si sottraggono tutta una serie di competenze e di controlli. Ad esempio, di fatto quella che era l'eccezione di costituzionalità è diventato il ricorso preventivo alla Consulta da parte del Senato, così come viene prospettato. Però, attenzione: questo può avere effetti assolutamente imprevedibili perché proprio la sottrazione di materie spinge il Senato a trasformarsi – io temo – in una sorta di sindacato degli enti locali.

La soppressione del paragrafo sulla legislazione concorrente non diminuirà il contenzioso Stato-Regioni; anzi, probabilmente lo incrementerà. In questa situazione, un Senato che ha poche competenze (e però quelle e concentrate), le eserciterà probabilmente in funzione di una difesa generale dell'espansione della capacità decisionale degli enti locali. In particolare, c'è un aspetto che mi ha piuttosto sorpreso e che mi sembra possa avere riflessi negativi: l'elezione dei giudici costituzionali non più nel Parlamento in seduta comune ma tre da parte della Camera e due da parte del Senato. Non ci vuole molto a capire che molto probabilmente la tendenza sarà quella di privilegiare una rappresentanza in Corte costituzionale che faccia da «avvocato delle Regioni». Quindi, la presenza di una sorta di *lobby* degli interessi locali è un rischio che poi può riflettersi anche in un rapporto diretto con l'Unione europea, che aggiri lo Stato centrale.

Vorrei ricordare, poi, che noi già stiamo delegando una serie di poteri e tratti di sovranità all'Unione europea, come per esempio la moneta; se scorpiamo anche altre funzioni dal basso, questo evidentemente crea una situazione nella quale sempre più scompare la funzione di coordinamento politico dello Stato centrale, o perlomeno si ridimensiona.

Un'altra norma che ha attirato la mia attenzione è quella che parla di diritto degli enti locali a concorrere al gettito fiscale proveniente dal proprio territorio. Al di là del merito, su cui possiamo discutere, mi chiedo se

e quando questo sia fattibile. Mi sembra tanto una di quelle norme programmatiche della Costituzione che poi vengono rinviate al «chissà quando». Ci siamo dimenticati che per il *fiscal compact* siamo impegnati a ridurre drasticamente il nostro debito pubblico: attualmente abbiamo un debito pubblico al 130 per cento circa sul PIL; dobbiamo rientrare entro il limite del 60 per cento in vent'anni, e quindi eliminare quel 70 per cento che eccede sul PIL. Ciò significa che dobbiamo destinare ogni anno il 3,5 per cento del PIL per ritirare dal mercato titoli di debito pubblico italiano. In presenza di una pressione del genere, oltre agli interessi sul debito e alle spese dell'apparato centrale, mi chiedo se e quando mai sarà possibile attuare questa partecipazione degli enti locali al gettito proveniente dal proprio territorio. Questo è un altro aspetto che mi ha lasciato perplesso.

Ovviamente, avevo in mente di sollevare la questione dell'immunità: sono già state fatte considerazioni, che non ripeto, sull'inopportunità di concederla ai sindaci. Però, attenzione, perché questo espone un'Assemblea di rappresentanza nazionale ad un intervento della magistratura senza alcun filtro; quindi, si tratta anche in questo caso di un aspetto che andrebbe ripensato. Ma soprattutto mi chiedo quale sarà la funzionalità di un Senato di cui, stando alla lettera della norma, dovrebbero far parte Governatori di Regione e sindaci. Realisticamente un Senato del genere non riuscirebbe a riunirsi più di una volta al mese e per tempi molto ristretti. Nei Paesi in cui il Senato ha questo tipo di composizione, sia che sia ad elezione diretta, come negli Stati Uniti, sia che sia ad elezione indiretta come in Germania, a me risulta che in nessun caso siano i governatori dei *Land* o degli *States* americani ad andare direttamente in Senato. Ecco, questo è un aspetto su cui varrebbe la pena fare una riflessione.

La sovrapposizione delle cariche creerà realisticamente una situazione di pessimo funzionamento dell'organismo, peraltro inutilmente pletorico per la grande quota riservata ai Comuni, che obiettivamente finisce per diluire quello che vorrebbe essere, nello spirito, il ruolo delle Regioni; mettiamo più o meno sullo stesso piano e diamo uguale peso a Regioni e Comuni, con tutti gli effetti che sono stati detti, richiamando, appunto, le critiche fatte a suo tempo alla cosiddetta proposta Perassi. Quindi, probabilmente, avremmo una situazione di cattivo funzionamento, ma concentrata sulla rivendicazione degli interessi territoriali degli enti locali, che probabilmente si proietterà in una sorta di ostruzionismo permanente nei confronti della Camera fino a quando non saranno spuntati una serie di aspetti. Ciò riguarda anche l'elezione dei giudici costituzionali.

Mi chiedo, invece, se vada presa o meno in considerazione la partecipazione dei senatori all'elezione dei membri del CSM di provenienza parlamentare. Il rischio che credo possa profilarsi è il seguente. All'inizio il bicameralismo nasce come espressione del costituzionalismo moderato, sia perché il Senato era normalmente di nomina regia, e quindi contrappesava il principio della sovranità popolare, sia perché, anche quando il Senato divenne elettivo esso stesso, la separazione delle due Camere in qualche modo dava una centralità al Governo, quindi paradossalmente il monocameralismo dava più forza al Parlamento nei confronti del Governo.

Questo però in una situazione in cui c'era un sistema elettorale di tipo proporzionale, non c'era il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza e, soprattutto, si immaginavano tutta un'altra serie di controlli che invece hanno funzionato poco. E proprio questo è un aspetto sul quale vorrei richiamare l'attenzione. Quello che ha funzionato poco nel modello della prima Repubblica è stato proprio il sistema dei controlli e delle garanzie, perché di fatto affidava alla maggioranza che votava la fiducia al Governo l'esercizio di quegli stessi poteri. Io quasi non ricordo casi di eccezioni di costituzionalità votate dal Parlamento nella discussione preliminare; le ricordo quasi sistematicamente respinte. Bene, probabilmente una differenziazione utile avrebbe potuto essere questa, non perché il Senato garantisce e la Camera «frega», com'è stato detto poco prima, ma perché obiettivamente, se qualcuno deve controllare deve essere qualcuno diverso da chi vota la fiducia al Governo. Diversamente, il controllato si è scelto il controllore e questo evidentemente è scarsamente funzionale. Per cui, in una prospettiva di Senato elettivo, probabilmente lo spostamento di una serie di funzioni di controllo e di garanzia (penso ad esempio al COPASIR, penso alla Commissione di vigilanza sulla RAI, penso alle eccezioni di costituzionalità, penso alle Commissioni di inchiesta e di indagine) avrebbe più senso; se ci fosse ovviamente un Senato di tipo elettivo. Qui vorrei fare una notazione: il Senato elettivo regionalizzato, con una legge di tipo proporzionale e quindi diverso, non avrebbe necessariamente bisogno di dover esprimere la fiducia. Questo non c'è neanche in altri ordinamenti. Per cui si potrebbe tranquillamente procedere all'elezione dei membri del Senato a suffragio universale diretto, magari anche con leggi elettorali diverse. Non ci sono soltanto il proporzionale e il maggioritario: esistono, ad esempio, anche le candidature individuali, senza raggruppamento di partito, in cui il voto è singolo e vince chi prende più voti. Quindi ci sono anche altri modi per stemperare la politicizzazione di questo tipo di elezioni e per sottolineare invece l'aspetto di garanzia democratica. Anche il rapporto con i territori in qualche modo può essere una garanzia che va in questo senso.

Dunque, io credo che una riflessione più generale sarebbe opportuna, in particolare in riferimento a due aspetti. In primo luogo, all'equilibrio fra i poteri dello Stato, per cui, ad esempio, potremmo avere il rischio di concentrare troppi poteri in un Governo che si regge su un sistema maggioritario; attenzione, perché stiamo spingendo molto fortemente sulla riduzione di rappresentatività del nostro sistema politico. In secondo luogo, sarebbe opportuno ripensare il rapporto con l'Unione europea. Quello che dicevo a proposito del *fiscal compact* è un esempio minimo di come è trascurata la dinamica delle istituzioni europee rispetto alle riforme costituzionali che via via abbiamo fatto e che stiamo tuttora procedendo a fare.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Calderisi.

CALDERISI. Signora Presidente, la ringrazio per l'invito ad intervenire in questa audizione. Seguirò, sintetizzandolo, un testo scritto che diligentemente ho già consegnato alla segreteria della Commissione. Intervengo innanzitutto sul disegno di legge del Governo, che è stato adottato come testo base, e poi sull'ordine del giorno approvato anch'esso dalla Commissione.

L'impianto generale è senz'altro condivisibile, in quanto è volto a rispondere a tre esigenze fondamentali di riforma del sistema istituzionale; (ci sono anche altre esigenze, ma queste tre mi sembrano fondamentali ed imprescindibili e sono tra loro strettamente collegate). La prima – com'è stato già detto – è quella per cui una sola Camera accorda e revoca la fiducia al Governo e conseguentemente approva in via definitiva le leggi di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l'indirizzo politico (cosa facile a dirsi, ma poi il problema è individuare concretamente queste leggi, il che è più difficile). La seconda esigenza è quella di una seconda Camera che rappresenta le istituzioni territoriali e che trova la sua ragione fondamentale nell'esercizio della funzione di raccordo, in particolare tra i due soggetti titolari della potestà legislativa (lo Stato e le Regioni), al fine di evitare sovrapposizioni e conflitti di competenza, che generano contenzioso costituzionale, incertezza del diritto e conseguenti costi economici rilevantissimi, prodotti dal Titolo V in modo particolare. Quello che è mancato al Titolo V è proprio la previsione di una sede di raccordo, cui si è supplito con una ripartizione rigida di materie. Si tratta di una seconda Camera che pertanto cambia profondamente l'assetto istituzionale, accrescendo e valorizzando fortemente il ruolo delle Regioni. Il terzo punto è costituito dalla revisione del Titolo V, complementare alla riforma del bicameralismo e finalizzata in particolare a rendere più flessibile il riparto di competenze, con riguardo, più che alle materie, alle funzioni e agli obiettivi che caratterizzano l'azione dei pubblici poteri. Anche le altre modifiche al Titolo V sono importanti: ricondurre allo Stato una serie di materie e funzioni impropriamente attribuite alla legislazione concorrente dalla riforma del 2001; attribuire alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, non solo in modo conseguente alla soppressione delle materie concorrenti, ma anche – credo che questo sia un passaggio già sottolineato dal professor Caravita di Toritto – con la specificazione non esaustiva delle competenze e delle finalità proprie della legislazione regionale (un punto molto importante); l'introduzione della clausola di supremazia statale; la possibilità di delegare alcune competenze statali ad una o più Regioni, con una flessibilità che potrebbe riguardare la stessa clausola di supremazia. Si tratta quindi di una revisione del Titolo V complessivamente finalizzata a far sì che sia il Parlamento, grazie all'esistenza di una Camera delle autonomie come sede di raccordo, e non la Corte costituzionale (svolgendo un ruolo di supplenza), a decidere concretamente chi fa che cosa, responsabilizzando le Regioni ed evitando l'abnorme contenzioso.

Insomma, riforma del Titolo V con riparto flessibile delle competenze e Camera rappresentativa delle autonomie, in particolare delle Regioni, sono due facce della stessa medaglia. La ricentralizzazione di alcune competenze è più che mai compensata dalla presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali; qui non vedo sinceramente delle contraddizioni, anzi mi sembra che, sotto questo punto di vista, il testo sia eccellente.

In via generale, la proposta di riforma si ispira ai sistemi adottati nelle maggiori democrazie europee, nelle quali una sola Camera è rappresentativa dell'indirizzo politico sull'asse del *continuum* corpo elettorale-maggioranza-Governo, e alle conclusioni maggiormente condivise della Commissione di costituzionalisti ed esperti nominata dal Governo Letta. Appaiono invece a mio avviso frutto di un antistorico «complesso del tiranno» le proposte volte ad attribuire alla seconda Camera un ruolo di contrappeso politico, «di freno» o «di blocco», rispetto alla prima Camera, sull'indirizzo politico, mantenendo ad esempio la competenza legislativa paritaria sulle leggi riguardanti i diritti civili o i diritti fondamentali della persona, in pratica quasi tutta la legislazione, compresa la legge di stabilità e i disegni di legge collegati. Anche i programmi con i quali le forze politiche si candidano per governare riguardano in grande misura i diritti fondamentali.

Con l'attribuzione di competenze legislative paritarie così estese, la funzione di Governo ne risulterebbe compromessa, salvo ricorrere in via sistematica a Governi di larghe intese. Insomma, non si potrebbe sottrarre alla seconda Camera il rapporto di fiducia e la riforma non avrebbe più significato. Io credo che i fallimenti di trent'anni di tentativi di riforma – ne sono, ahimè, testimone – sono quasi tutti, anzi tutti, caduti sulla questione del superamento del bicameralismo paritario, ci insegnano in modo inequivocabile a stare molto attenti su questo punto. Gli squilibri e le incongruenze del cosiddetto *Italicum*, che certamente esistono (in particolare il sistema delle molteplici soglie di sbarramento e la soglia per accedere al premio al primo turno), vanno corretti in questo ambito, non snaturando l'impianto della riforma costituzionale, ad esempio attribuendo alla seconda Camera un ruolo di contrappeso o di garanzia rispetto alla Camera politica. Nel nostro ordinamento le funzioni essenziali di garanzia sono già svolte dalla Corte costituzionale e dal Presidente della Repubblica. Certamente la riforma deve salvaguardare queste funzioni di garanzia. Per esempio, per l'elezione del Presidente della Repubblica si può allargare il collegio di elezione, anche in modo significativo, in modo da bilanciare il peso numerico della Camera politica, mentre ho riserve sull'elevazione del *quorum* di elezione in quanto si potrebbero determinare gravi situazioni di stallo istituzionale.

Per quanto riguarda le modalità di elezione dei componenti della seconda Camera, a rigore di logica, la scelta dovrebbe seguire e non precedere la definizione delle funzioni e delle competenze. Comunque, non drammatizzerei la scelta tra elezione di secondo grado ovvero elezione diretta, contestuale e collegata all'elezione dei consigli regionali, con appo-

siti listini; l'ordine del giorno della senatrice Finocchiaro, poi ritirato, era in qualche modo a metà strada, anche se forse più vicino alla seconda soluzione che alla prima. Ciò ovviamente a condizione che questa elezione diretta, contestuale e collegata sia accompagnata da un corredo di funzioni e competenze che non comprometta la funzione di indirizzo politico spettante alla sola Camera che rappresenta l'intera comunità nazionale.

Cosa molto diversa è un'elezione diretta *tout court*, solo temporalmente contestuale all'elezione dei consigli regionali, come previsto nell'ordine del giorno del senatore Calderoli. Con questa modalità di elezione il legame con l'istituzione regionale è troppo debole; gli eletti non sono neppure consiglieri regionali, non sono rappresentativi delle istituzioni territoriali. Come potrebbero allora svolgere una funzione di raccordo? Una volta eletti direttamente con tali modalità sarebbe inevitabile l'attribuzione di funzioni quantitativamente e qualitativamente così rilevanti da pregiudicare la governabilità o tali da richiedere il rapporto fiduciario.

Le funzioni di raccordo che deve svolgere la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali sono del tutto diverse dalle funzioni di indirizzo politico che oggi svolge il Senato della Repubblica, doppiamente della Camera dei deputati. Questo è il nodo di fondo. Se esso non viene compreso e sciolto si crea inevitabilmente un equivoco che rende arduo il cammino della riforma, perché da questo equivoco scaturisce la tendenza a trasformare l'attuale Senato in qualcosa di diverso tanto da una Camera politica che da una Camera delle Autonomie; un terzo genere con ruolo e funzioni confusi, un ibrido che fa perdere coerenza al nuovo assetto istituzionale. So che alcuni si interrogano se non sia allora preferibile un sistema monocamerale con la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni. Un interrogativo legittimo. Ritengo infatti che anche questa possa essere, al limite, una soluzione coerente, anche se preferisco la soluzione prevista nel testo del Governo.

Comunque, per quanto riguarda le altre funzioni attribuite al Senato delle Autonomie, oltre a quelle di raccordo, ritengo che non vadano affatto sottovalutate le altre importanti funzioni previste dal disegno di legge del Governo, come la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea – la cosiddetta fase ascendente – che consente di svolgere una funzione di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea nelle materie di competenza regionale; l'attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato (una verifica che oggi il Parlamento non svolge affatto e che invece è fondamentale anche per la stessa revisione della spesa pubblica); la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio; la nomina di due giudici costituzionali riservata al Senato delle Autonomie. Certamente si potrebbero aggiungere altre competenze; ad esempio, l'attribuzione al Senato delle Autonomie del potere di nomina dei componenti delle autorità amministrative indipendenti, oltre ai poteri di indagine conoscitiva e di sindacato ispettivo volti all'attività conoscitiva. Il potere di inchiesta parlamentare vero e proprio implica invece come esito un possibile sindacato politico sull'operato

del Governo e quindi dovrebbe essere riservato alla Camera sede del rapporto fiduciario.

Finora ho sostanzialmente difeso l'impianto generale del testo governativo, tuttavia esso presenta anche criticità e incongruenze che richiedono senz'altro correzioni. Alcune criticità sulla composizione sono state già menzionate e sono in parte contenute negli ordini del giorno. Ad esempio, a mio avviso, i 21 illustri cittadini nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica non trovano giustificazione nel Senato delle Autonomie. La rappresentanza dei sindaci nella stessa misura dei rappresentanti delle Regioni appare eccessiva, considerando che il Senato delle Autonomie deve svolgere innanzitutto la funzione di raccordo tra i soggetti titolari della potestà legislativa, mentre i Comuni svolgono solo funzioni amministrative. Considerata la tradizione municipale italiana è ragionevole prevedere anche una rappresentanza dei Comuni, ma certamente in misura di gran lunga più contenuta. A me sembra anche non giustificabile la presenza dei sindaci dei Comuni capoluogo di Regione come membri di diritto e non, eventualmente, come eletti dal collegio costituito dai sindaci della Regione, perché i sindaci devono rappresentare tutti i Comuni e non soltanto quelli del Comune capoluogo.

Per quanto riguarda la proporzionalità, mi sembra ormai pacifico che non sia assolutamente accettabile che Regioni con dimensioni demografiche enormemente differenti tra loro abbiano lo stesso numero di rappresentanti.

Vi sono poi incongruenze e criticità anche per quanto riguarda la funzione legislativa. A mio avviso, appare eccessiva l'ampiezza e soprattutto l'indeterminatezza delle materie riguardanti il Titolo V per le quali è prevista una procedura aggravata di approvazione, cioè la votazione finale a maggioranza assoluta da parte della Camera dei deputati nel caso in cui essa non si conformi alle modifiche proposte dal Senato delle Autonomie. Oltretutto, vi è il rischio di riprodurre le patologie del Titolo V nel procedimento legislativo, con eventuali ricorsi incidentali alla Corte costituzionale, a causa della difficoltà di decidere se un disegno di legge riguardi, prevalentemente o no, le materie che comportano la procedura aggravata. Tale procedura andrebbe pertanto limitata o comunque riferita a disegni di legge ben individuati e circoscritti, come lo sono, ad esempio, quelli di cui all'articolo 57, terzo comma (il sistema di elezione dei senatori) o all'articolo 114, terzo comma (l'ordinamento di Roma capitale). Bisognerebbe fare lo sforzo di circoscrivere e delimitare gli oggetti per i quali è prevista la procedura aggravata.

Mi sembra in contrasto con l'esigenza di governabilità anche la procedura aggravata *ad hoc* prevista per i disegni di legge di cui all'articolo 81 (bilancio, legge di stabilità e collegati), in base alla quale, qualora il Senato approvi modifiche a maggioranza assoluta, la Camera possa non conformarsi ad esse solo con votazione finale a maggioranza assoluta. Se si considera che il cosiddetto Italicum prevede, anche in caso di vittoria nel ballottaggio con il 50 per cento dei voti, l'attribuzione di soli 6 seggi in più della maggioranza assoluta, si può ben comprendere come questo

combinato disposto metta a serio rischio la governabilità per chi vince le elezioni (bastando una minima mancanza di compattezza della maggioranza) ben lungi dai rischi di derive autoritarie paventate da alcuni. Certamente, come già sottolineato, nella legge elettorale sono da rivedere vari aspetti, anche nella dimensione del premio di maggioranza. In ogni caso, occorre riflettere sull'opportunità di una procedura aggravata per le leggi di bilancio con la quale verrebbe preclusa la possibilità, sia pure per casi del tutto eccezionali (che mi sembra, visti i tempi che corrono, possano sempre accadere anche con la legge elettorale a maggioranza certa), di Governi di minoranza. Nel caso dovesse esserci questa necessità, una procedura aggravata per le leggi di bilancio, votata a maggioranza assoluta, la precluderebbe.

Appare poi incoerente che il Senato delle Autonomie, in particolare con modalità di elezione di secondo grado o addirittura con nomine, abbia competenza paritaria sulle leggi di revisione della Costituzione e sulle altre leggi costituzionali. È vero che il *Bundesrat* ha questa competenza, ma la Germania è uno Stato federale; l'Italia non lo è. Questa competenza, oltretutto, appare in contrasto con lo *status* previsto per i senatori, ai quali si applicherebbe solo il regime di insindacabilità e non anche quello dell'immunità parlamentare prevista per i deputati. Questa è una modifica che si può fare. Sarebbe pertanto preferibile l'adozione di una procedura aggravata che comporti, qualora la Camera non si conformi alle modifiche proposte dal Senato, che si possa o addirittura che si debba comunque svolgere il *referendum* di cui all'articolo 138.

Per quanto riguarda il Titolo V, il testo del Governo è molto positivo. Anche qui si potrebbero apportare alcune modifiche: costituzionalizzare i costi e i fabbisogni *standard*; prevedere il principio di sussidiarietà orizzontale soprattutto per le società partecipate, per cui esse devono essere possibili solo quando la gestione di servizi pubblici da parte della mano pubblica è più adeguata ed economicamente efficiente rispetto al mercato; l'incandidabilità, per un certo numero di anni, degli amministratori responsabili del dissesto finanziario dell'ente amministrato. Si tratta di modifiche puntuali e specifiche.

Per quanto riguarda l'ordine del giorno Calderoli, sulle modalità di elezione del Senato ho già detto. Vi sono alcuni aspetti positivi per quanto riguarda la composizione del Senato nella direzione delle modifiche che ho indicato: eliminazione dei senatori di nomina presidenziale, numero di rappresentanti regionali in rapporto alla popolazione e anche per quanto riguarda la costituzionalizzazione dei costi e fabbisogni *standard*. Tuttavia, vi sono altri aspetti relativi a questioni fondamentali che ritengo assolutamente non condivisibili, in particolare l'elenco quantitativamente e qualitativamente relevantissimo di materie di competenza esclusiva regionale, tale da mettere in crisi l'unitarietà dello Stato, e il potere di veto del Senato su tutte le leggi, anche al di fuori del Titolo V, superabile dalla Camera solo con una maggioranza addirittura equivalente a quella del Senato, cosa che evidentemente determinerebbe la paralisi della funzione di Governo.

A mio avviso, destano perplessità anche altri due aspetti (che erano contenuti anche nello stesso ordine del giorno presentato dalla presidente Finocchiaro): il primo riguarda l'estensione e l'indeterminatezza delle leggi bicamerali paritarie. Si scrive: «per tutti i casi in cui la Costituzione prevede espressamente il concorso paritario dei due rami del Parlamento». Credo che dovrebbe essere precisato quali siano questi casi e non lasciato nell'indeterminatezza, o a successivi emendamenti ad altri articoli della Costituzione; altrimenti il rischio è che si sa dove si comincia e non si sa dove si finisce e, alla fine, si va ad intaccare la funzione di governo. Ci possono essere dei casi, ma devono essere ben delimitati.

Il secondo aspetto che, a mio avviso, desta perplessità è il ricorso preventivo alla Corte costituzionale da parte del Senato, che oltretutto non sostituirebbe, ma si aggiungerebbe alla possibilità di impugnare una legge da parte di ogni singola Regione. Di fatto, si tratterebbe di un ricorso del Senato contro la Camera e sinceramente non so quanto una simile eventualità sarebbe istituzionalmente opportuna. Inviterei sentitamente ad una riflessione e ad un approfondimento della questione.

Personalmente, poi, sono tendenzialmente non favorevole all'ipotesi di ricorsi preventivi anche da parte di minoranze qualificate delle due Camere. Certo, se adottassimo soluzioni di tipo presidenziale sarebbero necessarie. In questo caso, però, non so quanto sia giusto politicizzare il ruolo della Corte costituzionale. Credo che la politica, come è stato detto, debba tendenzialmente risolvere i conflitti e non vorrei politicizzare oltremodo il ruolo della Corte costituzionale, cosa che l'estensione della possibilità di ricorsi andrebbe a determinare. Ma su questo punto ho delle perplessità e una riflessione attenta potrebbe eventualmente individuare i casi e i modi in cui questi ricorsi possano rappresentare una garanzia del sistema, senza creare problemi di altro tipo.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Clementi, che insegna diritto pubblico comparato all'Università di Perugia.

CLEMENTI. Desidero innanzitutto rivolgere un sentito ringraziamento alla Presidente e a tutta la Commissione per l'invito, che mi consente di partecipare a quello che credo sia un momento molto importante di questa fase storica. Non credo di dover ricordare in questa sede quali sono le ragioni che spingono oggi questo Parlamento ad affrontare con tanta consapevolezza il percorso delle riforme.

Ringrazio da questo punto di vista, il Senato e questa Commissione perché mi consentono di partecipare a un processo che forse (mi permetto di dire, da persona che avuto modo di studiare nel tempo tutta l'evoluzione dei tentativi di riforma, purtroppo falliti) è ora affrontato con maggiore consapevolezza della situazione drammatica che, alla luce degli eventi dell'anno scorso, abbiamo sotto i nostri occhi e che naturalmente coinvolge non solo i temi della politica in senso stretto, ma anche, più lamentamente, la crisi economica e le sue conseguenze.

Considerata la tarda ora e il fatto che sono l'ultimo ad intervenire, per evitare fatiche ulteriori consegnerò a breve un testo scritto molto dettagliato su tutti i passaggi e ciò mi darà modo di risolvere molto semplicemente alcune questioni in questo colloquio. Anch'io ho colto uno spirito molto fattivo nei lavori della Commissione e cercherò di adeguarmi e di essere più analitico su alcuni punti poco emersi, evitando di trattarne altri. Il «*bis in idem*», forse, lo ritroverete nel testo scritto, ma ripetere i temi anche a voce mi sembrerebbe una forma di violazione eccessiva dei diritti rispetto alla quale, come costituzionalista, dovrei essere più attento.

Vi è un dato iniziale – ed entro nell'analisi – che ritengo molto importante e interessante dal punto di vista metodologico e vorrei segnalarlo a questa Commissione. Condivido molto la scelta del Governo e della Commissione di adottare il testo base del Governo e di non avere una pretesa organica, totale, di analisi della Seconda Parte della Costituzione. Si è fatta una scelta diversa. Si è naturalmente scelta una strada chiara, che comprende anche il problema della riforma del 2001, che in fondo – come è stato già detto da tanti colleghi e amici in precedenza – era una riforma mancante del cuore della nostra struttura sulla forma di Stato: la riforma del Senato.

Condivido profondamente, quindi, la doppia scelta di affrontare il Titolo V, da un lato, e la riforma del Senato e del bicameralismo, dall'altro, e mi sembra perfettamente in linea con le analisi e le aporie che tutti noi – sul fronte sia della ricerca, sia di chi ha operato nella politica negli ultimi dieci, quindici anni – abbiamo evidenziato come il punto cruciale che ha impedito a questo Paese, dal 2000-2001, di fare un salto importante e darsi una nuova struttura. Questo è importante anche e soprattutto alla luce delle tematiche che i problemi dell'economia pongono alle nostre istituzioni, prima che alla nostra politica.

Condivido molto la scelta di non affrontare *in toto* la Seconda Parte della Costituzione, cosa che probabilmente avrebbe portato ad esiti assai simili a quelli già conosciuti nella storia più recente dell'evoluzione del nostro parlamentarismo; allo stesso tempo, trovo molto sensato che questa sia comunque una scelta di sistema, chiarissima nel tenere insieme le due gambe (la riforma del bicameralismo e la riforma del Titolo V) e chiarissima dentro un quadro più ampio, che naturalmente non tratta dei lavori di oggi, cui noi siamo chiamati, ma che io intravedo: da un lato, la riforma verso la decostituzionalizzazione delle Province e, dall'altro, altre riforme che il Governo e la sua maggioranza (e, non solo, il Parlamento intero) stanno discutendo proprio in questi giorni. In questo riconosco il senso importante di una visione che consente a noi di guardare forse con maggiore fiducia (almeno mia personale) verso il futuro di questo percorso.

Entrando nel merito del testo, individuo le scelte di fondo. In questi casi occorre fare un'analisi delle scelte di fondo e dei punti di dettaglio, che poi segnalerò. Le scelte di fondo sono quattro: l'abbandono del bicameralismo paritario; la riconfigurazione del Senato come Camera delle autonomie; l'introduzione di una corsia preferenziale per il Governo e la riforma del Titolo V, che è limitata a quattro grandi ambiti (la soppres-

sione della competenza concorrente, le condizioni particolari di autonomia previste dall'articolo 116, la clausola di supremazia e la cosiddetta soppressione delle Province). Si tratta di scelte che condivido e che ritengo, a maggior ragione, non contestabili alla luce della visione più ampia, cui prima accennavo, che il Parlamento e, in generale, la politica sembrano voler avere in questa fase.

Tra l'altro, mi si consenta di segnalare – come hanno già fatto altri – che il testo in esame sembra toccare e portare a maturazione, da un lato, quanto, in fondo, trenta o quarant'anni di recente costituzionalismo applicato sulle riforme hanno segnalato e, dall'altro, quanto ho già avuto modo di dire spesso durante questa stessa legislatura, innanzitutto nella Commissione di esperti nominata dal Presidente della Repubblica e, poi, nella Commissione nominata dal presidente del Consiglio Letta e presieduta dal ministro Quagliariello.

Come diceva il professor Caravita di Toritto, questo aspetto si ricollega sicuramente ad un ragionamento istituzionale che consente un rapporto più stretto tra il dibattito dottrinario in corso e le decisioni del Parlamento. Ciò, secondo me, rappresenta un punto di forza e non di debolezza del rapporto tra dottrina e politica, che è testimoniato, forse di più rispetto ad altre fasi storiche che il Parlamento italiano ha vissuto, dal lavoro di questa Commissione e di questo Parlamento. È un dato che secondo me la politica potrebbe utilizzare con grande forza.

Procedo con le tre classiche scansioni: composizione, poteri e funzioni del nuovo Senato. Come molti altri colleghi (e non credo di dover spiegare ulteriormente le ragioni), ritengo che 21 componenti, a maggior ragione in quanto illustri cittadini, potenzialmente nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica, rappresentino un'innovazione sulla quale non concordare. Ritengo, a maggior ragione in una visione molto attenta del diritto comparato e in una visione molto moderna della realtà delle riforme istituzionali, che questo sia un modo per tornare indietro rispetto ad una storia che, tra l'altro, forse neanche ci appartiene, a differenza di altri Paesi con una tradizione costituzionale più forte.

Credo, inoltre, che tale formula sia difficile da spiegare in un'epoca nella quale anche la stessa individuazione dei 21 nominativi rappresenta un problema. È inutile che sottolinei ai vostri occhi come l'individuazione del consenso politico o anche, semplicemente, un'analisi sociologica delle nostre società dimostrino quali siano le difficoltà nel categorizzare i profili sociali che abbiamo di fronte e, quindi, nell'individuare, come fossero cassette di una bellissima cassetiera delle nostre nonne, quale soggetto sociale rappresentare e quale rappresentante di categoria individuare. Allora in quel contesto che Zygmund Bauman – cito lui perché notissimo, a nome di numerosi altri che si potrebbero ricordare – definisce «società liquida», individuare 21 eletti, peraltro per sette anni, peraltro in maniera arbitraria, nonostante sia una scelta fatta *cum grano salis*, mi sembra una decisione del tutto antistorica e molto corporativa, proprio in un'epoca nella quale le corporazioni credo siano uno dei problemi, magari non tanto nel caso italiano, di una visione sociale che vede invece nella multidentità

la sua forza e non la sua debolezza. Quindi rinchiudere ciascuno di noi dentro un modello monoidentitario rischia di essere una formula antistorica e un ritorno all'indietro.

Sono invece favorevole a mantenere nel nuovo Senato che si andrà a costituire la presenza degli ex Presidenti della Repubblica. Molte ragioni sono già state espresse prima, quando si è parlato del tema della Nazione e della funzione della Repubblica. In fondo ci troviamo di fronte ad una figura, quella del Presidente della Repubblica, che negli anni, nonostante la mutevolezza delle interpretazioni, nonostante l'elasticità che il testo costituzionale prevede, ha svolto e svolge una funzione di raccordo ineliminabile. Allora, nonostante il Presidente non sia più tale in senso stretto, perché non esercita più direttamente le sue funzioni, dovremmo riconoscere a quella figura quel ruolo anche nel Senato che verrà. Sono invece decisamente contrario, per le ragioni che dicevo prima, alla nomina dei senatori a vita, quindi il nuovo Senato, a mio avviso, non dovrebbe prevedere senatori a vita.

Sono contrario anche all'elezione diretta dei componenti – faccio pochi giri di parole, anche in ragione dell'orario –, senza viverla però come fosse uno scontro di civiltà, «alla Huntington», semplicemente per una ragione. Qual è secondo me il parametro che deve essere utilizzato nella lettura del bicameralismo e che il diritto comparato ci mostra in modo abbastanza chiaro? Normalmente le prime Camere si occupano di quella che noi chiamiamo la forma di Governo in senso stretto (lo dico in modo molto semplice perché questo non è un convegno, il testo è più analitico e dettagliato, con un profilo accademico-scientifico), mentre le seconde Camere si occupano dalla cosiddetta forma di Stato. Cos'è la forma di Stato? Lo sappiamo tutti benissimo, è il rapporto tra gli elementi costitutivi dello Stato, cioè popolo, territorio e sovranità, dunque il rapporto tra individuo e autorità. Questo è il parametro – secondo me, e non solo secondo me, perché contenuto nei nostri manuali italiani e comparati – per leggere il ruolo delle seconde Camere e dunque il tema del bicameralismo. Allora, se ci interroghiamo sulla forma di Stato – proprio per evitare di ripetere l'esperienza del 2001, che ha illuso noi cittadini che abbiamo partecipato e noi studiosi che abbiamo commentato, che tendeva verso un modello federale nonostante la Costituzione avesse un impianto che federale non era nel suo testo costituzionale – credo che non dovremo fare l'errore di aggiungere a questa valutazione quel che il testo costituzionale, e soprattutto la tradizione costituzionale italiana, non incorpora. La nostra tradizione è chiarissima nel definire, nella lettura territorializzata della forma di Stato, il ruolo centrale di due soggetti: da un lato i Comuni (non devo spiegare la tradizione municipalista italiana) e, dall'altro, le Regioni, che volente o nolente hanno una loro tradizione, hanno una loro forza, anche legislativa, che non dobbiamo dimenticare. Allora, di fronte a questo parametro e in questo contesto, l'elezione diretta comporterebbe una chiarissima conseguenza: questo Senato deve rappresentare gli elettori o le istituzioni, gli elettori o gli enti? Se dovesse rappresentare gli elettori, sarebbe necessaria l'elezione diretta, con tutti gli effetti a cascata di cui

molto si è detto. A mio avviso, però, dovrebbe rappresentare gli enti, di conseguenza avremmo una serie di opzioni a scalare. Non aderendo io alla tesi dell'elezione diretta, perché a mio avviso comporterebbe il momento fiduciario e altri aspetti a scalare, vengo all'elezione indiretta, che può essere fatta solo in due modi: o da parte del consiglio, che al suo interno individua uno o più, a seconda della Regione di riferimento, consiglieri delegati ad occuparsi del Senato (sono favorevole all'estensione su base demografica di una presenza maggioritaria nel nuovo Senato dei rappresentanti regionali rispetto a quelli comunali. Questi consiglieri sono di serie B? Sono consiglieri mancati rispetto agli altri? No, io non lo credo. Noi dovremmo semplicemente consentire a questi consiglieri (che sono pagati dai rispettivi consigli regionali), per esempio, di non partecipare ai lavori delle Commissioni o di ridurre parte del loro carico di lavoro. Questa è una prima strada, che mi trova personalmente più favorevole rispetto ad una seconda, che vede un listino collegato all'elezione del Presidente, che naturalmente è un *mix* tra elezione diretta e indiretta. Aggiungo che in questo *mix* trovo molto fondata l'ipotesi di introdurre una legge nazionale di principio, che guidi ed eviti una frammentazione di cui in molti anni si è scritto in merito al tema delle leggi elettorali regionali.

Tuttavia, siamo chiari, al di là della lettura tecnica, noi abbiamo di fronte l'elettore, che se vede nel listino collegato alcune figure – partiamo dall'assunto che quell'elettore non è per forza di cose un esperto di politica, un politico o un professore di diritto costituzionale –, interpreta quell'elezione come elezione diretta. Questo dato secondo me è presente nell'elettorato e anche in una visione più concreta delle cose, per cui invito la Commissione a riflettere. Qualora si dovesse scegliere questa opzione, riterrai molto importante la presenza di una norma quadro nazionale di governo, per evitare che si aggiungano colori ulteriori ad un vestito di Arlecchino che, dal 2001 a oggi, ne ha viste molte e che da questo punto di vista registra un contenzioso costituzionale particolarmente vibrante.

Ciò detto, in questo contesto vorrei trattare rapidamente i temi dei poteri e delle funzioni. Sulla questione dell'elezione dei soggetti di garanzia aderisco alla tesi di moltissimi, ossia che va allargata la platea elettorale per eleggere, innanzitutto, il Presidente della Repubblica. C'è una via semplice: potremmo adottare lo schema previsto già in Costituzione all'articolo 135 sui giudizi di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, naturalmente allargandone i numeri. È una via semplice, facile, che conosciamo, che non determina fibrillazioni, né politiche né da parte di chi legge il testo costituzionale che verrà. Questo va aggiunto all'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura. Anche in questo caso il testo dovrebbe essere razionalizzato.

Riguardo ciò che diceva la presidente Finocchiaro relativamente ai ricorsi alla Corte costituzionale, aderisco alla sua tesi, se ho capito bene, cioè che il Senato possa esercitare un filtro preventivo di accesso alla Corte da parte delle Regioni, in maniera tale da inibire tutto ciò. Questo mi sembra molto sensato, non da ultimo per un motivo assai semplice, forse volgare nella sua concretezza: il 50 per cento del contenzioso costi-

tuzionale è costituito dal conflitto Stato-Regioni. Questa operazione non sarebbe lesiva né della portata e del ruolo delle Regioni nel nostro ordinamento né, a maggior ragione, dello Stato perché affideremmo la scelta al soggetto che classicamente fa questo di mestiere, cioè la Camera delle Autonomie (concordo anch'io sulla denominazione di «Senato delle Autonomie»). Nell'ambito di tale ragionamento, questa mi sembrerebbe la soluzione più elegante per evitare di moltiplicare il bisogno che il Senato si confronti al suo interno sulle medesime problematiche che le Regioni hanno tra di loro.

Questa è quindi una scelta che moltiplica il confronto, sia verso l'alto, ovvero nei riguardi del dissenso, sia anche in via orizzontale, tra le medesime Regioni. Concordo pienamente sulla previsione del testo a proposito dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche e della loro ricaduta sul territorio e concordo anch'io sul fatto che andrebbe inserito anche il tema dei costi *standard*. Credo che sia necessario rafforzare ulteriormente l'obbligo di rendicontazione, rendendo ad esempio più stringente il rapporto tra il Senato e la Corte dei conti. Anche questo è un tema che potrebbe essere ulteriormente rafforzato, per dare forza a quello che dovrà essere il Senato. Al di là del tema del Senato delle garanzie, dei pesi e dei contrappesi (e, in fondo, dei nomi), che rischia di appesantire più il dibattito che la decisione politica in senso stretto, io credo che dovremmo tenere ben presente che questo Senato deve scoprire nuovi ruoli. Il nuovo ruolo che a me piacerebbe che il Senato scoprisse con maggiore forza, e che anzi potrebbe costituire la seconda gamba del Senato delle Autonomie, è stato citato in precedenza dalla senatrice Fattori, se ho colto bene il suo intervento: mi riferisco alla possibilità che il Senato curi, con grande forza, la fase ascendente – e non solo, ma ne parlerò tra breve – di formazione del diritto dell'Unione europea. Se la Commissione mi consente una battuta, penso non ad un Senato «federale» in senso stretto, ma ad un Senato «federatore». Un Senato federatore verso il basso, ovvero verso il sistema delle autonomie, con tutti i connessi e le subordinate che ho citato in precedenza, ma anche verso l'alto, analogamente alle altre seconde Camere europee. In molti dei *dossier* che qui vedo e che ho studiato – ringrazio a tal proposito per il lavoro che è stato svolto – c'è molto su questa partecipazione e sul ruolo delle seconde Camere nel nuovo contesto europeo. Quindi, se mi passate una semplificazione, quello del Senato come motore dell'europeizzazione del Paese costituisce il ruolo più forte – forse addirittura più forte di quello che può svolgere come Camera delle Autonomie – che questo Senato potrebbe offrire al Paese, ai suoi elettori e anche alla sua cultura civica. Non possiamo abdicare al fatto che le nostre istituzioni sono anche uno strumento di forza sociale, capace di conformare la società italiana. Questo tipo di scelta, fatta con grande decisione, può rafforzare questa linea, per certi aspetti anche a Regolamenti parlamentari vigenti: se volete potremo entrare successivamente in questo contesto.

D'altronde, come è stato già detto, il 70 per cento e forse più della normativa italiana deriva da quella europea. Cosa dovrebbe fare dunque

questo Senato, che guarda all'Europa ed è motore dell'europeizzazione? Potrebbe appunto seguire da vicino l'*iter* di formazione e di approvazione delle norme europee e, evidentemente in collaborazione con il Governo (colgo l'occasione per ringraziare il Sottosegretario e il Ministro, presenti in questa sede), indirizzare la funzione del legislatore europeo in sede di Consiglio. Lo dico anche a chi ha avuto modo di sperimentarlo direttamente: non dimentichiamo che quando l'Italia è fuori dai confini nazionali e va in Europa rischia di trovarsi con una gamba sola, che sia quella del Governo o quella del Parlamento. Ricordo in questo senso l'esperienza della costituzionalizzazione, purtroppo mancata, in senso stretto, avvenuta dal 2001 ad oggi, attraverso il processo e il Trattato di Lisbona. Quando ci fu la seconda Convenzione, che poi diede vita al Trattato di Lisbona – certamente lo ricorderà questo Senato, che ha dimostrato una forza molto maggiore di altri Senati e di altri Parlamenti europei – la forza del Parlamento italiano è stata grandissima nell'indirizzare il processo cosiddetto costituente europeo. Perché dimenticare quella storia? Quella storia caratterizza questo Senato, per certi aspetti molto più della Camera dei deputati e molto più delle seconde Camere degli altri Paesi europei. Lo sanno molto bene al *Bundesrat* e al *Sénat* francese: basta andare a rileggere, semplicemente, i resoconti di quel periodo.

Dunque, queste due gambe, il Senato delle Autonomie e il Senato dell'Europa – diciamola così – rappresentano a mio avviso le due funzioni principali del nuovo bicameralismo che potrebbe essere offerto al Paese. Si aggiunga la possibilità di veicolare alle competenti Commissioni del Parlamento europeo le posizioni del Senato delle Autonomie sulle proposte normative dell'Unione europea e quella di valutare l'impatto a livello nazionale e regionale delle proposte normative europee, magari anche utilizzando le università, i centri studi e i centri di ricerca. Si tratta dunque di rendere l'Europa sempre più presente all'interno della nostra casa e questo – scusate – se non lo fanno i sindaci e i rappresentanti dei consigli regionali e comunali, chi lo dovrebbe fare? Certo non la politica della Camera – siamo oggettivi – perché ha un'altra funzione.

Non da ultimo, voglio evidenziare che ciò a cui mi riferisco (che in parte non è presente nel testo e che naturalmente potrebbe essere aggiunto, con un ulteriore arricchimento) è già presente, in parte, nei testi normativi in vigore, che utilizziamo. Se ad esempio prendiamo in considerazione il Trattato di Lisbona, vediamo che esso già contiene un protocollo sui Parlamenti nazionali, che prevede l'utilizzo del principio di sussidiarietà, come è stato già ricordato. Basta leggere gli atti e si scopre che l'utilizzo del cosiddetto *early warning*, ovvero l'allarme preventivo rispetto a una normativa comunitaria della Commissione europea in contrasto con un sentito parlamentare, è già stato sollevato da altri Parlamenti due volte: il cosiddetto «cartellino giallo».

Questo aspetto è importante, non da ultimo per una funzione democratica a cui tengo molto, che è quella di non atrofizzare la funzione dei Parlamenti nazionali all'interno del processo costituzionale europeo, che per certi aspetti potrebbe essere potenzialmente reversibile, anche se au-

spico che non lo sia. Nel *multilevel constitutionalism* europeo, il costituzionalismo multilivello, i Parlamenti nazionali hanno una funzione decisiva, perché tengono aperti canali di partecipazione democratica, dato che una visione semplicistica porta a sfogare nel Parlamento europeo una sorta di mera partecipazione e a determinare, per effetto di contrasto, un *deficit* democratico. In fondo facciamo una vita molto più legata a Roma che a Bruxelles, nonostante il fatto che la nostra vita sia determinata più direttamente da Bruxelles che da Roma e questo è un dato che non va dimenticato. Aggiungo che proprio il Parlamento italiano è stato importante nella cosiddetta cooperazione parlamentare, tesa a rafforzare le relazioni interparlamentari: ricordo che il presidente Violante ha fatto molto su questo aspetto, così come anche la presidente Finocchiaro e altri presenti in questa Aula. Se abbiamo dunque scelto una via europea – e dal mio punto di vista, non si può non farlo – dobbiamo anche rafforzare i legami interistituzionali, tra le medesime istituzioni e attraverso le istituzioni medesime. Questa è la sfida del Senato che vedo: un Senato federatore e non un Senato federale.

Concludendo, per chi come i membri di questa Commissione è chiamato a portare nel nostro ordinamento un'innovazione decisiva, l'ultimo passaggio di questo ragionamento non può non vedere un'attenzione peculiare a quello che, secondo me, costituisce l'ultimo ganglio di tale percorso. Penso che, se si accede all'interpretazione che ho appena proposto, è evidente che non si pone più il tema di un Senato dimidiato, di serie B, o dopolavorista, come ha detto qualcuno tra i miei colleghi utilizzando termini che francamente non mi sembrano adusi in questa sede. Va dunque riscoperto, o in qualche caso scoperto, un ruolo nuovo, che in parte leggiamo già attraverso altre esperienze (perché l'esperienza dei Senati territorializzati è molto comune in altri Paesi e quindi conosciamo la rappresentanza di quel tipo di enti), ma in parte è tutto da scoprire, all'interno di un doppio processo: un processo di Costituzione nuova, in un Paese che decide di cambiare, e un processo di revisione del modello comunitario, visto che abbiamo di fronte agli occhi la necessità di rilanciare questa procedura. E allora, perché non cogliere questa doppia opportunità (che, come tutte le sfide, è naturalmente anche un rischio) di affrontare questo processo non guardando al passato, ma guardando al futuro? E credo che il futuro di questo Paese sia dentro l'Italia e, al tempo stesso, dentro l'Europa.

PRESIDENTE. È esattamente quello che stiamo cercando di fare.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Voglio rivolgermi non al professor Clementi in particolare, ma a tutti gli auditi rimasti. Naturalmente ringrazio tutti per il contributo pervenuto in riferimento alle varie problematiche che abbiamo dovuto affrontare e per avermi chiarito determinate possibilità di scelta.

Resto invece molto dubbioso in merito all'articolo 117. Sarà una mia mania personale, però ho sempre ritenuto molto suggestiva la cancella-

zione della materia concorrente e tante volte mi sono chiesto – e credo di interpretare gli stessi dubbi che sono stati sollevati dal professor Luciani – se la cosa sia solo suggestiva oppure se sia suggestiva e fattibile. Infatti, se si fa una scelta del genere credo non sia sufficiente trasferire nuovamente in capo allo Stato tutta quella che era la materia concorrente e dire che la materia residuale viene affidata alle Regioni, quando sappiamo che la giurisprudenza della Corte di fatto ha cancellato la residualità della materia. Quindi, mi chiedo se sia meglio scegliere la strada della materia concorrente (e prendere ad esempio la Costituzione tedesca nella sua specificità) ovvero considerare un'esclusività delle Regioni rispetto ad alcune materie (anche se di fatto non si tratta di un elenco di materie esclusive, ma di materie residuali «con particolare riferimento», secondo la formulazione proposta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome). Quale strada prendere: cancellare la materia concorrente? E, in caso affermativo, quali sono le possibilità di definire le specifiche materie regionali, ovvero come trattare la materia concorrente in maniera diversa rispetto all'attuale Titolo V?

PRESIDENTE. Senatore Calderoli, io credo che questo sia esattamente uno di quei punti ai quali dobbiamo dedicare un approfondimento specifico perché secondo me è proprio «la questione». Quindi, sempre confidando nella disponibilità e nella generosità dei nostri ospiti, sarei dell'opinione di dedicare un *focus* esattamente su questo tema, che, insieme ad altri, è strategico per la definizione del modello.

Ringrazio tutti gli auditi per il tempo che ci hanno dedicato. Non posso promettere che non vi chiameremo più; al contrario, penso che vi disturberemo ancora e approfitteremo della vostra disponibilità.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Mi scusi, Presidente, vorrei solo aggiungere che visto che alcuni auditi hanno detto che invieranno un testo scritto, che quindi non hanno ancora disponibile, chiederei per l'appunto un *focus* di quelle relazioni su questo aspetto, perché personalmente di risposte in tasca non ne ho e vorrei che qualcuno le avesse in modo da non scrivere un testo del Titolo V, per poi magari trovarci, tra 14 anni, a dover andare a cercare chi lo ha scritto!

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione e comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

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

I lavori terminano alle ore 17,50.

