



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

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

150^a seduta (antimeridiana): martedì 13 maggio 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

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

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 11 e <i>passim</i>	* CERRONE	Pag. 13
CALDEROLI (LN-Aut)	10, 31	* MANGIAMELI	4, 10, 12
ENDRIZZI (M5S)	13	* PACE	25, 31
		* RODOTÀ	19

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.

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Stelio Mangiameli, il professor Francesco Cerrone, il professor Alessandro Pace e il professor Stefano Rodotà.

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

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 dell'8 maggio 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.

Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti. Abbiamo pensato di svolgere una vera e propria indagine conoscitiva, che si articolerà sostanzialmente in due fasi: una prima fase, di carattere generale, nel corso della quale ciascuno di voi esprimerà le proprie considerazioni su quelle che sono state le questioni oggetto di una lunghissima discussione generale (durata 28 ore); una seconda fase, in cui qualcuno di voi sarà probabilmente richiamato. Infatti, secondo l'abitudine di questa Commissione, quando nel corso dell'esame del testo e degli emendamenti una questione si rivela particolarmente difficile o ha bisogno di un approfondimento, si chiede ai nostri ospiti di tornare, spesso anche in relazione agli studi e alle ricerche specifiche che hanno condotto su quel punto, al fine di approfondire quella questione.

I nostri ospiti di oggi sono il professor Stelio Mangiameli, ordinario di diritto costituzionale all'Università degli studi di Teramo, facoltà di giurisprudenza; il professor Francesco Cerrone, ordinario di diritto costituzionale all'Università degli studi di Perugia, facoltà di giurisprudenza; il professor Alessandro Pace, emerito di diritto costituzionale all'Università

La Sapienza di Roma; il professor Stefano Rodotà, emerito di diritto civile all'Università La Sapienza di Roma, facoltà di giurisprudenza.

Cedo la parola al professor Mangiameli.

MANGIAMELI. Signora Presidente, ringrazio anzitutto la Commissione per il cortese invito che mi è stato rivolto. Accogliendo quanto lei ha detto, prima di passare all'esame di alcune questioni concrete sul disegno di legge n. 1429, vorrei fare una breve premessa, che può servire come guida alla lettura del testo del disegno di legge costituzionale del Governo, anche per poterlo bilanciare con l'ordine del giorno che la Commissione affari costituzionali del Senato ha votato, tenendo conto che esiste una certa discrasia tra le opzioni contenute nel disegno di legge costituzionale e quanto la Commissione affari costituzionali si è impegnata a fare con la votazione dell'ordine del giorno.

Il tema di fondo, che vorrei porre a premessa di tutto il ragionamento, si basa sul carattere identitario o meno del nostro regionalismo; se cioè nella tradizione costituzionale italiana esista un principio di autogoverno che si identifica con comunità regionali in maniera così forte da far diventare queste identità una premessa alla costruzione dello Stato.

Dico subito che, a mio avviso, non c'è una tradizione identitaria. Ricordo che si parla di regionalismo dall'Unità d'Italia. Penso, in modo particolare, al disegno di legge Minghetti, da cui venne ripresa la prima formulazione dell'articolo 114 della Costituzione: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», laddove Minghetti, nell'articolo 1 del suo disegno di legge, scriveva che «Il Regno si riparte in Regioni, Province e Comuni».

Nonostante questo, non c'è una tradizione identitaria. Vi può forse essere una tradizione di questo genere per le entità regionali che coincidono anche con comunità alloglotte, minoranze linguistiche, e forse per le due grandi Isole, in ragione dell'insularità. Al di là di questo, però, il nostro regionalismo non fu pensato in termini identitari dall'Assemblea costituente e non ha avuto successivamente un radicamento identitario neppure a partire dalla riforma del 2001.

La prima questione che si pone per capire cosa riformare, se riformare e in che direzione riformare è volta a comprendere quale sia la funzione di questo regionalismo, che non è identitario. A mio avviso (riprendendo anche temi su cui ho scritto in varie occasioni a proposito della giurisprudenza costituzionale in materia di Regioni), emerge una posizione molto semplice secondo la quale il regionalismo italiano ha un carattere meramente organizzativo. L'Assemblea costituente ritenne che, per organizzare al meglio la Repubblica, fosse necessario riconoscere, accanto alle forme tradizionali di autonomia dei Comuni e delle Province che avevano accompagnato il processo di unificazione e di radicamento dello Stato italiano, anche le entità regionali. Ricordo, infatti, che lo Stato italiano non si radicò il giorno dopo l'Unità d'Italia, ma con l'apporto dei Comuni e, soprattutto, delle Province, anche se oggi esse sono neglette. Furono infatti proprio le Province a caratterizzare lo Stato perché erano

centro di autonomia locale e momento di decentramento dello Stato stesso. Tra l'altro questo aspetto in Assemblea costituente dette vita ad un dibattito – che si è ripetuto ciclicamente – in cui le Province entrarono sconfitte e uscirono vincitrici anche rispetto alle Regioni.

Ma torniamo al regionalismo. Cosa vuol dire che è un modello organizzativo? Questa tesi si richiama ad Hans Kelsen e al federalismo austriaco, anch'esso scarsamente identitario, ma costruito come elemento di razionalizzazione ed efficienza dello Stato. Accogliere questa prospettiva, che mi sembra quella più idonea a comprendere e spiegare il nostro regionalismo, vuol dire essenzialmente che, per poterci essere regionalismo anche dal punto di vista meramente organizzativo, come scelta politica ed istituzionale della Repubblica, occorre una decisione di carattere politico-costituzionale sulla distribuzione dei compiti statali tra due centri: un momento di unità centrale e un momento di differenziazione regionale.

Vorrei chiarire che, quando parlo di compiti statali, mi riferisco alla legislazione; se i compiti statali non vengono distribuiti secondo la logica per la quale le Regioni assolvono in primo luogo a compiti autenticamente statali e non locali, o non regionali nel senso geografico del termine, non vi è regionalismo. Vi può essere un sistema di grandi dipartimenti, che chiamiamo Regioni; vi può essere un sistema autonomista particolare, per cui in alcuni momenti le norme adottate dalla Regione si chiamano legislative. Per avere però vera e propria distribuzione occorre che una quantità considerevole di competenze legislative sia nelle mani delle Regioni e una quantità altrettanto considerevole sia nelle mani dello Stato.

Se tale premessa viene accolta come una premessa di ingegneria costituzionale aggiornata, e senza escludere che possa esserci un'evoluzione futura nell'ordinamento di radicamento del sistema regionale, l'esame del disegno di legge costituzionale presenta tre diversi elementi problematici. Il primo è l'esistenza di un riparto delle competenze legislative che sia funzionale. Questo non vuol dire che il riparto delle competenze sia immutabile. Uno degli insegnamenti che le tradizioni federali in tutto il mondo ci hanno indicato è che, di tanto in tanto, esso richiede un *restyling*, delle messe a punto, ma sempre mantenendo un equilibrio tra il legislatore regionale e il legislatore centrale, in modo da non avere uno squilibrio a favore del centralismo o a favore del regionalismo perché l'uno genera una situazione di accentramento che distrugge le autonomie, l'altro genera una situazione di dispersione politica che può nuocere all'unità della Repubblica.

Questo equilibrio va tarato quindi, di volta in volta, sulla base dei bisogni della comunità generale, della Repubblica. Questo è il tema del riparto delle competenze. Applicando questo discorso immediatamente sul provvedimento che ci occupa, noto che, in realtà, il disegno di legge costituzionale n. 1429 è fortemente centralista e non solo perché elimina la competenza concorrente. Su questo punto vorrei essere chiaro. La competenza concorrente può creare dei problemi, come tutti i meccanismi istituzionali, d'altronde. Non ci sono norme costituzionali da cui non possono sorgere problemi. Questo è chiaro. Ma, a fronte dei problemi che la com-

petenza concorrente può creare, essa esprime un equilibrio tra un bisogno di centralità e un bisogno di territorialità, tra uniformità e differenziazione. Ci sono i principi da una parte, ma, dall'altra parte, c'è uno spazio riservato alle Regioni per la disciplina delle materie. Il disegno di legge costituzionale ha smontato il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e quindi la competenza concorrente, facendo salire quasi tutte le materie al secondo comma, anche se per alcune limitando la competenza alle sole «norme generali». Occorre però fare attenzione. Il concetto di norme generali, che in origine era previsto solo alla lettera *n*) dell'articolo 117, secondo comma, in relazione a norme generali sull'istruzione, è profondamente diverso dal concetto dei principi fondamentali della materia. Le norme generali indicano anch'esse, come i principi fondamentali, un elemento di unificazione ma, mentre per i principi fondamentali vige l'obbligo di uno spazio riservato al legislatore regionale, nel caso delle norme generali, come ha detto la stessa Corte costituzionale, la legislazione dello Stato si può espandere fino a ricoprire quasi tutta la materia o a lasciare degli interventi residuali di attuazione e di integrazione al legislatore regionale.

Questa modifica del riparto delle competenze, tra l'altro, è accompagnata da due clausole. La prima è la clausola cosiddetta di flessibilità. Alcuni parlano impropriamente, secondo il linguaggio del diritto federale, di clausola di supremazia. È in realtà una clausola di flessibilità. L'altra è la clausola sulla delegabilità della competenza statale alle Regioni. Non ho nulla in contrario rispetto a queste due clausole; anzi, ritengo che esse già delineino un modello e un certo assetto più funzionale. Il Governo scrive «materie e funzioni», cercando di superare il vecchio sistema più statico della competenza per oggetti materiali. In realtà, nel mio ultimo intervento all'associazione italiana dei costituzionalisti, a Milano, nel seminario del 28 aprile di quest'anno, fatto anche in relazione a questo disegno di legge costituzionale, ho criticato questa ipotesi di modifica del testo costituzionale, perché il problema non è più né di materia né di funzione. Il tema è quello delle politiche pubbliche.

Oggi le politiche pubbliche sono tutte trasversali e richiedono un impegno centrale e un impegno territoriale. Non c'è una politica pubblica che non abbia queste caratteristiche. Un esempio concreto può risultare più chiaro. Il turismo, come materia di legislazione, è attualmente di competenza esclusiva delle Regioni. Ma quali sono gli oggetti di questa materia? Il controllo alberghiero, le tariffe alberghiere, l'informazione turistica e qualche altra cosa. Se noi invece parliamo della politica del turismo, l'orizzonte si modifica profondamente, perché abbiamo dentro i trasporti, i beni culturali, l'ambiente, l'agricoltura e una serie di altre materie che sono in parte di competenza regionale e in parte di competenza statale. Una politica del turismo richiede un intervento trasversale sia dello Stato sia delle Regioni sia sul piano legislativo sia sul piano delle funzioni amministrative. Questo è il contesto in cui operiamo. Ma per quale motivo operiamo in questo contesto e non più in quello statico delle materie o meramente teleologico delle funzioni? Ciò deriva dal diritto dell'Unione

europea, che articola politiche che dall'alto scendono verso il basso e richiedono l'intervento oltre che dello Stato, tanto del livello regionale quanto di quello locale, subregionale. Se questo è vero, non possiamo pensare di organizzare la nostra Repubblica con un riparto delle competenze che non tenga conto delle politiche europee; al contrario, dobbiamo tararci su quello. Com'è noto, il diritto dell'Unione europea può poi tranquillamente derogare all'articolo 117 della Costituzione: la materia può essere statale per l'articolo 117, ma, se l'Unione europea dice che l'intervento deve essere regionale, essa va alle Regioni e, ugualmente, se una materia è regionale e l'Unione europea dice che ci vuole una disciplina nazionale, la materia diventa statale. A parte il carattere dirompente del diritto dell'Unione europea, l'ideale sarebbe, nella razionalità del nostro regionalismo, costruire un riparto di competenza per politiche pubbliche.

Nel disegno di legge costituzionale manca una vera e propria garanzia per le Regioni. Io non penso che le Regioni, anche se il testo fosse approvato così com'è, non avrebbero più un vero e proprio spazio di autonomia legislativa. Con molta probabilità il peso della legislazione regionale (che è modesto) sarebbe all'incirca uguale, ma non sarebbe più garantito costituzionalmente. Di qui la differenza profonda con la competenza concorrente che si vuole eliminare. La competenza concorrente è importante. Non la si può liquidare puramente e semplicemente, tant'è vero che anche a livello internazionale l'Associazione dei centri di studio sul federalismo (IACFS), che il senatore Palermo conosce benissimo, perché il mio Istituto e il suo centro studi ne fanno parte, quest'anno farà un convegno internazionale sulla competenza concorrente. È un elemento di equilibrio che bisognerebbe forse riprendere.

Passerei al secondo elemento, che concerne il fatto che un ordinamento regionale razionalizzato prevede la partecipazione delle entità regionali alle politiche nazionali, al di là del ripasso delle competenze, attraverso organi o livelli di concertazione che hanno un ruolo all'interno della struttura della Repubblica o dello Stato centrale. Il tema è quello del Senato. A mio avviso, vi sono una serie di elementi discutibili nella proposta del Governo sul tema del Senato delle autonomie. Tuttavia, quello che desidero sottolineare è che non se ne può parlare in astratto, discutendo se sia meglio l'elezione diretta o quella di secondo grado, se sia meglio che vi siedano i Presidenti delle Regioni e i sindaci dei Comuni capoluogo o altri. Questa è una discussione, così come è stata posta, poco utile rispetto alla comprensione del ragionamento complessivo. Noi dobbiamo sempre partire dal tipo di regionalismo che vogliamo costruire. Se vogliamo un regionalismo che veda un riequilibrio in tutte quelle ipotesi in cui esigenze di flessibilità portano competenze regionali al centro, allora – anche al fine come alcuni dicono, ma secondo me non è questo il tema, di decongestionare il contenzioso costituzionale dinanzi alla Corte – la composizione del Senato non può essere con i Presidenti delle Giunte e nemmeno con i sindaci dei Comuni capoluogo; innanzitutto perché appartengono ad un diverso circuito rappresentativo, con impegni che non danno loro il tempo necessario per partecipare e, in secondo luogo, perché

una Camera che deve riequilibrare in questo senso la legislazione è una Camera che deve lavorare tanto. È una vera e propria Camera parlamentare; deve avere un apparato di riferimento che tecnicamente supporta le analisi che deve fare sulla legislazione e deve essere una Camera la cui composizione deve essere legata ai soggetti che perdono quella competenza, cioè i Consigli regionali.

In Assemblea costituente la questione fu affrontata. Negli atti dell'Assemblea costituente si ritrova tutto; sono già annunciati tutti i problemi, anche perché il legislatore dell'epoca – mi sia consentito dirlo senza nessuna offesa per il legislatore attuale – era un grande legislatore. Stiamo parlando di Costantino Mortati, di Emilio Lussu, di Perassi e altri personaggi, che sono intervenuti nell'ambito del Titolo V, la cui statura morale, culturale e conoscenza dei meccanismi istituzionali, di diritto costituzionali erano altissime. In Assemblea costituente accadde qualcosa di molto strano: anzitutto fu preparato un articolato per fare del Senato la Camera dei Consigli regionali, tant'è vero che proprio Lussu conia l'espressione «Camera delle Regioni». Quindi, questo aspetto era ben chiaro. Poi vi fu la fretta dell'estate 1947. Occorrerebbe conoscere un po' la storia della nostra Costituzione, così come delle altre Costituzioni (senza la storia non si spiegano i precetti legislativi). Dunque, nella fretta dell'estate 1947, furono semplificati tanti profili nel Titolo V e anche nel Titolo I, per il Senato, dove rimase l'inciso «a base regionale», che non voleva rappresentare l'idea di una circoscrizione elettorale. Mortati lo afferma con chiarezza in un suo intervento svolto in Assemblea generale, spiegando il contenuto dell'articolo 57 della Costituzione. Non voleva essere un richiamo alla circoscrizione elettorale, bensì alla circostanza che l'entità regionale si sarebbe dovuta rispecchiare nel Senato. Quando poi ciò divenne impossibile esplicitarlo meglio per la fretta di concludere i lavori entro il mese di dicembre, fu votato un ordine del giorno con il quale si chiedeva che il Senato fosse composto sulla base di un meccanismo maggioritario (collegi uninominali con sistema maggioritario), così come per la Camera dei deputati venne presentato un ordine del giorno sull'elezione di questa con un sistema di carattere proporzionale. Peraltro, il Costituente distinse la composizione delle due Camere sotto molteplici aspetti: elettorato attivo, elettorato passivo, durata del mandato e così via. Cosa accadde invece? Anziché interpretare autenticamente lo sforzo finale dell'Assemblea costituente, si inventò, per la legge elettorale del Senato, un meccanismo terribile, come quello del *quorum* del 65 per cento e il successivo sistema proporzionale su base regionale, che annientò la volontà del Costituente di dare un certo *imprinting* al Senato. Si trattò di un grandissimo errore compiuto dal legislatore del tempo. In seguito, in via di prassi, le differenziazioni più importanti (come la diversità della durata) vennero meno; alla fine, vi fu addirittura la revisione costituzionale che determinò un maggiore appiattimento.

Oggi noi vogliamo rilanciare il nostro regionalismo o vogliamo renderlo fittizio? Se vogliamo renderlo fittizio, il riparto delle competenze e la composizione del Senato previsti nel disegno di legge n. 1429 si spo-

sano bene: avremo sicuramente un regionalismo fittizio. Se, invece, vogliamo un regionalismo vitale, che faccia veramente funzionare l'ordinamento complessivo e ampli la democrazia (alla fine, l'oggetto di questo discorso è la nostra democrazia; che deve essere sia una democrazia politica e sia una democrazia territoriale), allora non possiamo accettare questo riparto senza una clausola di salvaguardia per la competenza legislativa delle Regioni, che si può costruire in vari modi. Ora non entro nei dettagli, ma mi limito ad accennare il concetto. Inoltre, abbiamo bisogno per il Senato di una composizione profondamente diversa da quella delineata.

Per quanto riguarda la questione dell'elezione diretta o indiretta, ritengo che se ne possa ancora discutere; ognuno può avere le proprie opinioni. Io ho studiato questo tema diverse volte, ho pubblicato un libro nel 2003, con una ampia comparazione, ho pubblicato un articolo nel 2010, sempre sulla possibile riforma del Senato in Italia. Tenendo conto degli umori della politica italiana che negli ultimi dieci anni ho cercato di interpretare, la mia opzione è quella di un *Bundesrat* austriaco (o statunitense delle origini) più che quella di un *Bundesrat* tedesco; anzi, sconsiglio vivamente quest'ultimo (conoscendo abbastanza bene l'ordinamento costituzionale della Germania), perché in quel Paese il *Bundesrat* è la Camera dei *Länder*, dove siedono gli esecutivi, ma vi è la forma di governo parlamentare. Quindi, i Parlamenti regionali hanno il pieno controllo degli Esecutivi, così come il *Bundestag* ha il pieno controllo del Governo federale. Quest'ultimo non può fare niente nella politica europea senza il Parlamento; in Germania tutta la politica europea è stata parlamentarizzata. A livello regionale, le politiche sono saldamente in mano ai Parlamenti regionali.

Quindi, poiché noi abbiamo rinunciato alla forma di governo parlamentare a livello regionale, perché ci siamo affidati all'elezione diretta dei «governatori regionali», non possiamo optare per un sistema tipo *Bundesrat* tedesco che «spaccherebbe» ancora di più la coesione tra gli organi regionali. Il disegno di legge costituzionale, invece, sul Senato è in qualche misura vicino all'ipotesi del *Bundesrat* tedesco con la presenza dei Presidenti regionali.

L'ultimo elemento che vorrei trattare (a parte la questione del federalismo fiscale, che però tralascio e su cui eventualmente invierò una nota, perché ovviamente senza autonomia fiscale non vi può essere vero regionalismo) riguarda il modo in cui è scritto il disegno di legge n. 1429. Io sono solo un docente universitario, ma intendo richiamare l'attenzione della Commissione e del Parlamento sulla circostanza che questa è un'opera di riscrittura della Carta costituzionale, e da costituzionalista mi permetto di sottolineare che il testo costituzionale va rispettato intrinsecamente. Il testo del disegno di legge n. 1429 non è scritto particolarmente bene e aggiungo – lo affermo con estrema sincerità – che alcuni dei precepi indicati non sono degni di una Costituzione. Quando, ad un certo punto, si prescrive (articolo 122 della Costituzione) che la legge statale stabilisce gli emolumenti dei consiglieri regionali e del Presidente, so per-

fettamente che si vuole inserire quella norma, perché proveniamo da una stagione non felice della vita pubblica statale, oserei dire, ed anche regionale.

PRESIDENTE. Proveniamo e ci troviamo ancora in quella stagione.

MANGIAMELI. Esattamente. Quella, però, non è una vera e propria norma costituzionale.

Mi permetto di nobilitare questo passaggio chiedendovi di eliminare quell'assunto e fornendo una spiegazione. Vi sono tanti modi per controllare le spese regionali e quindi non si deve necessariamente ricorrere all'inserimento di quel precetto in Costituzione che, anzi, è il luogo meno adatto, e lascia intendere che può essere facilmente violato.

Ricordo che nella «Teoria generale del diritto e dello Stato», ad un certo punto Hans Kelsen fa riferimento al diciottesimo emendamento della Costituzione americana. Nella teoria di Kelsen, qualunque limite apposto nella Costituzione formale è limite materialmente costituzionale: non vi è differenza tra forma e materia costituzionale. Persino il Kelsen, però, che sostenne questa teoria per tutta la vita, quando arrivò al diciottesimo emendamento della Costituzione americana – che, come a tutti noto, riguarda il proibizionismo – affermò che pur essendo scritto in Costituzione, questi non era materia costituzionale. Ecco, voi volete scrivere nella Costituzione quel passaggio, ma non è materia costituzionale. Dunque, vi prego, per la Costituzione stessa, di toglierlo.

Ringrazio per l'attenzione.

CALDEROLI (LN-Aut). A me interessa particolarmente la norma di salvaguardia dell'autonomia regionale. Il professor Mangiameli ha detto di non voler entrare ora nello specifico, ma a nostro avviso si tratta di un aspetto particolarmente importante. Infatti, si tratta di uno dei punti dell'articolo 117 della Costituzione che forse necessita ancora di approfondimento. Vorrei capire, pertanto, cosa pensa esattamente rispetto alla norma di salvaguardia.

MANGIAMELI. Ritengo che, sulle cosiddette competenze esclusive dello Stato, la norma di apertura per la flessibilità sia sicuramente la delegabilità: è una competenza dello Stato, il quale però decide che in questo caso, per una parte o per tutto, intervenga la Regione.

Per quello che possiamo qualificare come competenza concorrente (bisognerà capire se lasciarla o meno), è evidente che il meccanismo principio-dettaglio non ha retto in questi anni, perché vi sono state la chiamata in sussidiarietà, la trasversalità attrattiva, le materie che condizionano integralmente (all'inizio erano l'ambiente, la tutela della concorrenza, il coordinamento della finanza pubblica; ora va di moda anche l'ordinamento civile). Allora l'idea della salvaguardia della competenza regionale dovrebbe essere basata sul fatto che comunque, in questa seconda enumerazione, lo Stato, per quanto abbia bisogno di assumere poteri normativi,

dovrebbe garantire alle Regioni uno spazio significativo. Nella competenza concorrente non può essere eliminato uno spazio significativo delle Regioni. Sulla competenza esclusiva delle Regioni, che non può essere localisticamente intesa (come tende a fare il disegno di legge costituzionale n. 1429), cioè sulla competenza residuale del quarto comma dell'articolo 117, lo Stato può intervenire. Pensate alle materie del turismo, dell'agricoltura o del commercio, che rientrano tutte nel quarto comma; lì lo Stato con la clausola di flessibilità (o con la chiamata in sussidiarietà) può anche intervenire. Ma a quel punto, a mio avviso, la clausola di salvaguardia dovrebbe consentire alle Regioni di poter derogare motivatamente alla disciplina statale; altrimenti quella materia attribuita costituzionalmente alla competenza esclusiva delle Regioni si perde e basta.

Questo è il mio disegno sull'articolo 117 e sulla sua riforma. Ovviamente bisognerebbe indicare anche delle materie diverse da quelle che sono salite dal terzo al secondo comma. A mio avviso, ad esempio, il tema delle linee strategiche della politica economica, industriale ed energetica andrebbe inserito tra le materie di competenza statale, lasciando una certa dialettica sulla politica energetica. Ora non ho il tempo di mostrarvelo, ma, dirigendo l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR e monitorando costantemente la legislazione, vi posso assicurare che nel 2009 la maggior parte degli interventi in materia di energia sono stati adottati dalle Regioni e non dallo Stato. È così; poi, con la crisi economica, sono crollate le spese regionali in materia di energia, ma, in via di principio, sono state le Regioni, in questi anni, a realizzare lo sviluppo energetico, così come sono state le Regioni a delineare il piano dei rifiuti. È irrilevante che una o due Regioni non siano riuscite a fare il loro piano regionale dei rifiuti, o che ci possa essere qualche altra Regione in difficoltà. Nel loro insieme sono state le Regioni a lavorare su questi grossi temi; i rifiuti sono materia di competenza esclusiva dello Stato, perché è materia ambientale, però lo Stato l'aveva già delegata alle Regioni.

Occorre dunque una capacità di vedere, nelle Regioni e nei legislatori regionali, dei collaboratori del Parlamento. Occorre creare una sinergia, occorre forse anche un organismo centrale che compensi, ma occorre soprattutto questa filosofia tra Camere e Consigli regionali, che deve essere costruita. C'è un tentativo, con un accordo interistituzionale, che riguarda però la fase ascendente del diritto europeo. Quel modello potrebbe forse essere esteso all'intero sistema; ma questo dipende ovviamente dalla capacità della politica di gestire il regionalismo.

PRESIDENTE. Professor Mangiameli, vorrei porle una domanda. Credo che la richiameremo sicuramente nel momento in cui andremo ad esaminare più puntualmente le questioni che riguardano la riforma del Titolo V. Mi è sembrata tuttavia molto interessante un'osservazione che lei ha fatto con riguardo al modello europeo della legislazione, dicendo che è la legislazione delle politiche.

Ora, il dibattito che abbiamo svolto in discussione generale ha certamente evidenziato alcuni limiti del testo del Governo; mi riferisco, in particolare, allo squilibrio determinato, da una parte, da una definizione delle competenze basata su una volontà accentratrice e, dall'altra, dalla creazione di un Senato delle autonomie come elemento di raccordo tra Stato e Regioni. C'è quindi un problema di equilibrio del testo e della scelta politica. Come lei sa, tra di noi si sono sviluppate idee diverse circa la possibilità di ripartire diversamente le competenze. L'ordine del giorno Calderoli arriva ad una definizione molto più robusta – direi assai più robusta – della competenza esclusiva delle Regioni. Durante il dibattito molti colleghi – la collega De Petris e numerosi altri – hanno insistito sulla necessità che venissero diversamente ripartite tra Stato e Regioni alcune materie alle quali anche lei ha fatto riferimento (il turismo, l'ambiente e via dicendo).

Rispetto a quello che è il farsi della legislazione in uno Stato membro dell'Unione e quindi rispetto alla necessità di avere un riguardo per quanto concerne l'attuazione delle politiche europee da parte dei diversi organi, il modello della ripartizione delle competenze è funzionale così com'è o sarebbe assai più funzionale – come mi pare di capire – una reintroduzione e un ripensamento della legislazione concorrente, perché questa rappresenterebbe uno strumento più flessibile rispetto all'attuazione di una legislazione ordinata per politiche?

MANGIAMELLI. Secondo me occorrono più garanzie per i legislatori regionali e sicuramente una significativa garanzia è costituita anche dalla competenza concorrente, perché è una competenza che cerca di equilibrare al meglio i due momenti: l'unità e la differenziazione. Ma, poiché abbiamo bisogno per essere coesi come Paese, anche rispetto al livello europeo, questo non è solo un problema di collocazione di una certa materia nel secondo, nel terzo o nel quarto comma. Ad esempio, l'ambiente sta nel secondo comma, tuttavia è una materia naturalmente da terzo comma, non perché ci sia una naturalità italiana, ma perché c'è una naturalità politica europea: è la disciplina europea che porta l'ambiente ad essere una materia concorrente tra gli Stati membri e le loro entità substatali. Tra le altre cose, proprio le clausole di flessibilità ci aiuterebbero moltissimo a salire e a scendere nel riparto delle competenze, a raccordare collaborativamente le competenze e ad essere più efficaci sul piano europeo. Non dimentichiamoci il protocollo sui Parlamenti e il protocollo sulla sussidiarietà. Ormai i Consigli regionali – devo dire molto efficacemente – hanno una struttura di controllo della sussidiarietà europea eccezionale. Purtroppo non possono fare nulla per quella interna; per la chiamata in sussidiarietà dello Stato hanno solo il ricorso alla Corte costituzionale. Hanno più strumenti per la sussidiarietà europea che non per quella interna; è paradossale, ma è così (l'abbiamo constatato nei diversi studi che abbiamo fatto).

Noi quindi dobbiamo cercare di arrivare al meglio nell'efficienza della Repubblica, anche rispetto all'Europa, perché abbiamo bisogno di essere competitivi in Europa. Se pensiamo di essere competitivi con un ri-

parto di competenze che attribuisce tutti i compiti allo Stato, quando sappiamo che abbiamo un numero relevantissimo di decreti ministeriali di inadempienza, che impediscono di fatto alla legislazione statale di funzionare, e se siamo contenti di avere un Senato che è poco rappresentativo e funzionale, allora è un altro discorso.

PRESIDENTE. I colleghi Endrizzi e Gotor hanno chiesto la parola. Io ho un problema e chiedo la loro collaborazione. Sono qui presenti il professor Cerrone e il professor Rodotà e stiamo aspettando l'arrivo del professor Pace. Se fosse possibile, chiederei ai colleghi di svolgere i loro interventi alla fine dell'audizione dei nostri tre ospiti, altrimenti rischiamo di essere scortesi e di non riuscire ad audirli entro le ore 11, che è l'orario in cui dobbiamo essere in Aula.

ENDRIZZI (M5S). Signora Presidente, mi permetto di avanzare una controproposta, chiedendole di poter formulare la mia domanda ora – riservandomi di avere dopo la risposta – essendo rivolta sia al professor Mangiameli che agli ospiti che interverranno successivamente.

PRESIDENTE. Formuli pure la sua domanda, senatore Endrizzi. Il senatore Gotor la formulerà, se ve ne sarà il tempo, alla fine della seduta.

ENDRIZZI (M5S). Vorrei che il professor Mangiameli e gli altri relatori potessero fornirci delle indicazioni più precise su quale potrebbe essere la composizione del Senato più rispondente a questo impianto, ovviamente secondo il punto di vista di ciascuno. Il professor Mangiameli ha detto che non possono esserci i Presidenti delle Regioni né i sindaci dei Comuni capoluogo; in questo modo, togliamo una quota significativa. Chi dovrebbe eventualmente occupare quella posizione?

PRESIDENTE. Grazie, senatore Endrizzi.

Do ora la parola al professor Cerrone, ringraziandolo di essere presente.

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

Il primo argomento su cui vorrei intervenire riguarda la materia del procedimento legislativo ed i rapporti fra Parlamento e Governo in questo ambito. A mio modo di vedere, la «cronica debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di Governo» – cito le espressioni impiegate dalla relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale del Governo – è da imputarsi alle difficoltà del sistema dei partiti e non alla insufficiente disponibilità di strumenti di pressione governativa sul lavoro parlamentare ed in particolare sul procedimento legislativo. Questi strumenti si

sono in effetti moltiplicati nel tempo, per effetto di successive modifiche dei regolamenti parlamentari ed anche in via patologica, come unanimemente riconosciuto, con l'abuso della decretazione d'urgenza e con le prassi della posizione di questioni di fiducia su maxiemendamenti al testo dei decreti. L'effetto è stato quello di accentuare grandemente i poteri direttivi del Governo sulla programmazione dei lavori parlamentari, con un progressivo esautoramento del ruolo delle istituzioni parlamentari, schiacciate fra un'alluvionale e spesso confusa ed ingombrante iniziativa legislativa governativa, l'ipertrofia della decretazione d'urgenza e della delega legislativa, la correlativa riduzione dei margini a disposizione per il confronto e la dialettica parlamentare.

Stando così le cose, può allora dirsi che il progetto governativo ha come primo obiettivo quello di ratificare questo netto squilibrio a favore del Governo ed a detrimento del Parlamento, tentando sì di arginare gli aspetti più macroscopici di abuso della decretazione d'urgenza, ma soprattutto sancendo costituzionalmente il completo dominio del Governo sull'ordine del giorno parlamentare.

Lo strumento più significativo, in tal senso, è certamente l'istituto previsto dall'articolo 10 del progetto governativo, il cosiddetto voto a data certa. Si noti che l'uso di questo strumento da parte del Governo non è soggetto, nella proposta di revisione costituzionale, ad alcuna forma di limitazione, lasciando semmai al Regolamento della Camera questa delicatissima incombenza. Esso, insieme alla decretazione d'urgenza ed alle iniziative governative per leggi di delega, configura un apparato formidabile di compressione del lavoro parlamentare, al quale non deve in sostanza residuare altro margine che quello possibile nell'ambito di frettolose discussioni su progetti redatti dal Governo.

Questo squilibrio fra poteri che collaborano, nell'ambito di una forma di governo parlamentare, alla formazione ed attuazione dell'indirizzo politico - Parlamento e Governo, sulla base dei risultati delle consultazioni elettorali - non è in alcun modo bilanciato né da limitazioni del potere del Governo né da nuovi spazi di azione del Parlamento e neppure dal rafforzamento di istituti di partecipazione popolare: bilanciamenti, questi, tutti immaginabili, per esempio condizionando in termini netti e circostanziati il potere governativo di conformazione dei lavori parlamentari, riconoscendo a minoranze parlamentari il potere di attivare procedure di controllo (come la promozione di questioni di costituzionalità), prevedendo più ampi poteri ispettivi e di nomina per istituzioni di garanzia come la Corte costituzionale, ed anche di controllo sulle nomine effettuate dal Governo (come peraltro previsto da alcuni dei disegni di legge costituzionali di iniziativa parlamentare presentati).

Per queste ragioni, direi che il progetto governativo di revisione costituzionale è criticabile. In primo luogo, perché manca l'obiettivo di «elevare la qualità della vita democratica» e di «ricostruire il rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni», in definitiva di «incrementare complessivamente il tasso di democraticità del nostro ordinamento», obiettivo individuato, in questi termini letterali, dalla relazione illustrativa

del progetto governativo. Sancire costituzionalmente la fortissima compressione delle prerogative parlamentari nel procedimento legislativo non significa infatti cogliere questi obiettivi, se non nel senso, tutto populistico, che marginalizzare il Parlamento dal procedimento di formazione della legge abbia il significato di colpire – se mi è permesso di esprimermi così – la politica «cattiva», sollecitando pulsioni davvero autoritarie, anti-parlamentari, convinte che la discussione parlamentare sulle leggi sia, nel migliore dei casi, una perdita di tempo.

In secondo luogo, questi progetti sono criticabili perché essi eludono un principio fondamentale su cui si regge l'elaborazione costituzionale, quello per cui l'attribuzione di potere debba soffrire limiti e contrappesi. Questo della limitazione del potere appare un profilo costitutivo dell'attività di revisione costituzionale, tale cioè da caratterizzarla nella sua fisionomia essenziale e perciò irrinunciabile, pur nella varietà delle possibili soluzioni che possono essere studiate in concreto per provvedere ad una determinata modifica della Costituzione.

A questo proposito, e per concludere il discorso su questo primo argomento, vorrei notare che la decisione politica di scorporare il tema del bicameralismo, del Titolo V della Costituzione, del potere governativo di incidenza sui lavori parlamentari, dal contesto complessivo delle riforme in discussione da tempo fra le forze politiche, incide probabilmente, in modo significativo, sulla coerenza e sull'ispirazione razionale delle proposte ora in discussione, così da rendere problematico un loro innesto nell'ordinamento costituzionale vigente. Direi che affiora così un'incomprimibile esigenza sistematica di apprezzamento delle proposte di revisione costituzionale. Il soddisfacimento di tale esigenza consentirebbe di evitare che l'attuale assetto costituzionale sia stravolto da innesti che ne oscurino il netto profilo di principio. Vorrei richiamare l'attenzione di questa Commissione sulla necessità, così a me pare, di tener conto di questa esigenza sistematica.

Il secondo ed ultimo argomento del mio intervento riguarda il sistema di elezione, la composizione e le funzioni del nuovo Senato ed insieme il tema intricato della riforma del Titolo V della Costituzione. Non riassumo qui, dandole per note e per ovvie ragioni di sintesi, le soluzioni accolte nel progetto governativo. Vorrei invece cercare di identificare l'idea di fondo, ispiratrice del progetto governativo, allo scopo di comprendere se essa potrà essere in condizione di perseguire gli obiettivi che si propone.

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

nomistico, una sintesi di questo interesse che non dovrebbe mai dirsi prioritaria delle singolari prospettive riconducibili a ciascuna Regione o ente locale.

Il progetto vorrebbe conciliare, nel nuovo ruolo costituzionale del Senato, il raccordo tra Stato ed autonomie e la garanzia derivante dal limite al potere politico centrale espresso dal deciso rafforzamento del Governo. Tuttavia, invece di seguire la via tracciata da altre esperienze costituzionali, quella cioè di favorire l'espressione degli interessi delle Regioni e degli altri enti locali in modo che questi interessi possano bilanciare quelli che si dispiegano al centro del complesso politico-partitico, il progetto esprime il tentativo – anche qui cito dalla relazione – «di ricomprendere, superandoli tuttavia, sia gli equilibri politico-partitici sia quelli di rappresentazione di interessi di carattere meramente territoriale». Senato e senatori dovrebbero dirsi laboratorio di sintesi di un interesse autonomistico, come tale, distinto sia da quelli nazionali espressi dal circuito politico-partitico, sia da quelli particolari riconducibili alle singole istituzioni locali.

Questa quintessenza dell'interesse autonomistico appare a me più relegata a un mondo ideale che ancorata alla concretezza delle logiche di relazione tra livelli di Governo e di raccordo tra Stato e autonomie. Ciò per un complesso di ragioni. In primo luogo, il permanere del divieto del mandato imperativo impedisce od almeno ostacola la formazione netta e trasparente di un interesse riconducibile all'istituzione regionale. In secondo luogo, sia il permanere del divieto del mandato imperativo che la composizione del Senato, che in buona parte sarebbe formato da *leader* politici (presidenti di Regione e sindaci), potrebbero favorire una spiccata sensibilità per interessi riconducibili al complesso politico-partitico, filtrati dalla versione leaderistica e mediatica che il sistema politico tende sempre più ad assumere. In terzo luogo, queste considerazioni debbono combinarsi con quella delle funzioni attribuite al nuovo Senato; funzioni che, nel progetto governativo, sono le più deboli e incerte, se paragonate a quelle assegnate al Senato dai disegni di legge costituzionali di iniziativa parlamentare.

Non posso entrare nel dettaglio per ragioni di sintesi. Vorrei quindi limitarmi ad alcune, spero ragionate, valutazioni complessive che riguardano specialmente la riforma del Titolo V, per poi tornare in termini molto succinti a quella del bicameralismo. È ben noto che il regionalismo italiano sta vivendo la fase discendente della sua parabola: la pressione del diritto comunitario, gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale – il professor Mangiameli lo ricordava poc'anzi – e quelli delle politiche governative hanno determinato questo effetto recessivo, con il progressivo esaurirsi della funzione legislativa regionale che ha subito, peraltro non solo in Italia, un rapido declino. Il disegno di legge del Governo, in larga misura convalidando orientamenti emersi nella giurisprudenza costituzionale ma non sempre, a mio sommo giudizio, condivisibili, sottoscrive l'esigenza di sottrarre ambiti materiali alla competenza legislativa regionale, sino a comprimerla in modo assai significativo.

Bisogna avere consapevolezza del fatto che, dopo la riforma del 2001 (che sembrava soprattutto vantare una grande novità e cioè l'inversione della clausola residuale, per cui tutto è di competenza regionale tranne quello che è elencato, che è invece di competenza statale), la realtà ha assunto sembianze molto diverse, anzi rovesciate. Sono pressoché scomparse le competenze residuali o piene delle Regioni, perché la Corte costituzionale ha sì talvolta individuato tali materie, ma quasi sempre per affermare che, ad altro titolo, doveva ritenersi giustificato l'intervento statale anche in quegli ambiti.

Il risultato è che una competenza esclusiva delle Regioni non esiste più, mentre è riemersa una specie di competenza residuale dello Stato che è stata messa a punto attraverso il dispositivo delle cosiddette competenze trasversali. Insomma nonostante l'apparenza di un testo molto regionalista – mi riferisco a quello attualmente in vigore –, noi abbiamo a che fare con prassi e orientamenti interpretativi nettamente centralizzatori. È particolarmente significativo, a conferma del fatto che questa tendenza è convalidata dal nuovo progetto governativo di revisione del Titolo V, il fatto che, in ambiti riservati alle Regioni, si introduce una clausola di supremazia a tutela di esigenze unitarie, prevedendo addirittura che solo il Governo possa promuoverne l'attivazione. Insomma, è un'iniziativa legislativa riservata al Governo e sottratta perciò agli altri titolari dell'iniziativa. Non è però prevista alcuna clausola di salvaguardia a favore delle competenze regionali, affinché esse possano mantenere uno spazio nell'ambito dei principi dettati dallo Stato. Né pare che tale funzione possa essere svolta – così la definisce la relazione illustrativa al progetto – dalla clausola di finalizzazione della potestà legislativa regionale per le materie o funzioni non riservate allo Stato, prevista dal nuovo comma 3 dell'articolo 117, come modificato dall'articolo 26, comma 3, del disegno di legge costituzionale governativo. Secondo me, più che trovarci di fronte ad una clausola di salvaguardia, ci troviamo al cospetto di una clausola di emarginazione, che non offre alcun riparo all'espansività della clausola di supremazia e al dilagare dell'interesse nazionale o sovranazionale.

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

La scelta non è facile e mi pare anche legata alla valutazione che si dà del sistema dei partiti, la cui tenuta ed efficienza complessiva avrebbe dovuto reggere i rapporti tra il livello centrale e quelli locali di Governo.

Non è contestato che il sistema dei partiti è in grande difficoltà. Il suo decadimento ha trovato tragiche ripercussioni anche nel decadimento del costume politico locale. Possiamo attenderci che in tempi ragionevolmente rapidi queste difficoltà saranno affrontate e che il decadimento sarà, se non superato, efficacemente contrastato? Rispondere con sincerità a questa domanda è importante. La risposta positiva potrebbe innescare una rinnovata fiducia nella possibilità di creare un circolo virtuoso anche sul piano legislativo, nel raccordo tra i livelli di Governo centrale e locale, così da favorirne gli aspetti propositivi e costruttivi; viceversa, la risposta negativa, solidamente basata sull'esperienza concreta, potrebbe convincere dell'opportunità di dirottare l'attenzione sul rapporto tra Governo nazionale e Governi regionali, puntando soprattutto sul regionalismo amministrativo.

In questo secondo caso, la conseguenza quale dovrebbe essere? Un Senato composto da delegati dei Governi regionali – e solo da loro –, vincolati ad un mandato imperativo, in modo da favorire la formazione di un chiaro, netto ed esplicito interesse facente capo alla singola istituzione regionale. Interesse che, combinandosi dialetticamente con quello delle altre istituzioni regionali, sappia esprimere un'alternativa al circuito politico-partitico.

Resta l'interrogativo sulle *chance* di successo. In Germania, sebbene vi siano condizioni culturali, etiche ed economiche molto diverse, la penetrazione dei partiti nelle istituzioni del federalismo ha, secondo alcuni, contribuito non poco a corroderle. In Italia, seguendo un ragionevole indizio di cautela, forse si potrebbe tornare sull'idea già avanzata di costituzionalizzare la Conferenza Stato-Regioni.

Nel primo caso, cioè quello della fiducia nel superamento delle difficoltà del sistema dei partiti, allora il Senato dovrebbe essere eletto a suffragio universale e conservare rilevanti competenze anche nel procedimento legislativo, oltre ad accentrare importanti poteri ispettivi, di controllo e di nomina, nel quadro di una valorizzazione della capacità del circuito politico-partitico di superare le proprie difficoltà, il proprio decadimento. Si intende che anche questa opzione può suscitare molte perplessità, legate sia alla premessa da cui muove (quella della fiducia nel superamento delle difficoltà del sistema dei partiti), sia all'esigenza, per ora elusa, di situare tale riforma in un contesto sistematico più ampio, come già si diceva. In entrambi i casi, a mio giudizio, sarebbe necessario dare impulso a forme di garanzia che provengano dal rafforzamento degli istituti di partecipazione popolare.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cerrone e do la parola al professor Rodotà.

RODOTÀ. Signora Presidente, senatrici e senatori, sono molto grato per questo invito. Mi rammarico soltanto che un certo randagismo legato alla fine dell'anno accademico, in Italia e non solo, mi ha trascinato in seminari e lezioni e mi ha impedito di presentare, come avrei voluto, un documento scritto. Proverò schematicamente a svolgere alcune notazioni generali.

La natura dell'odierna audizione non mi consente, anzi potrei quasi dire che mi vieta, di prendere in considerazione la discussione tra forze politiche, peraltro non sempre agevolmente decifrabile, anche se la sua instabilità rende l'analisi generale più difficile per la continua mutevolezza dei punti di riferimento; per tale motivo, tante volte si può avere l'impressione che si svolgano discorsi assolutamente vani, che poi non avranno alcun riscontro nel concreto lavoro parlamentare. Tuttavia – sono abituato a parlare in modo molto franco – quando la discussione politica si traduce in atti o dichiarazioni che finiscono direttamente o indirettamente con l'essere istituzionalmente rilevanti, vi è l'obbligo di prenderli in considerazione. Mi riferisco all'approvazione in sequenza, in questa sede, di un ordine del giorno e all'adozione di un testo base; tale sequenza produce indubbi effetti dicotomici, che probabilmente saranno risolti – come apprendo – in sede di Giunta per il Regolamento. Si pone, però, un problema che nasce dalla qualificazione dell'ordine del giorno, presentato dal senatore Calderoli, come atto che «vale zero», il che evidentemente qualche perplessità la deve suscitare.

Ho segnalato questo punto, non per una ragion polemica (probabilmente anche per questo, sono sincero), ma per un altro motivo. Mi riferisco al fatto che quell'ordine del giorno introduce un elemento molto significativo, al quale giungo dopo una considerazione. Io non sono mai stato tra coloro che hanno ritenuto che la democrazia fosse solo procedura; la democrazia è «anche» procedura, ma è certamente procedura in riferimento a procedimenti, come quelli parlamentari, e soprattutto quando questi ultimi sono procedimenti di revisione costituzionale. Per tale motivo, ho voluto segnalare all'attenzione il fatto che non si può qualificare politicamente come irrilevante un atto che insiste su una procedura di revisione costituzionale.

Vi è, però, un ulteriore punto che vorrei sottolineare. In quell'ordine del giorno si stabilisce una connessione evidente tra ciò che riguarda – ed è l'oggetto dell'odierna audizione – la riforma del Senato e il complesso della revisione costituzionale. Ciò mi pare del tutto evidente ed io mi sono mosso lungo questa linea. Le due vicende non sono scorparabili, vi è un *continuum*, come ben sanno tutti gli studiosi della forma di Stato e di governo; in questo caso, è certamente in discussione la forma di governo.

Io proverò a svolgere alcune valutazioni e notazioni generali, partendo dai modelli possibili o proposti, sotto tre punti di vista: la loro coerenza interna, gli equilibri complessivi del sistema e la rispondenza ai principi. Parto proprio da questi e, anzi, da uno solo dei principi. In questo momento, la nostra attenzione è dominata dal riferimento al principio di rappresentanza. Non si tratta di una forzatura. È inutile che io insista

con voi sulla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che ha misurato la legittimità costituzionale della legge elettorale precedentemente vigente con il principio di rappresentanza. Ma anche la sentenza n. 231 del 2013 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittimo l'articolo 19, comma 1, dello Statuto dei lavoratori, ha insistito sul fatto che quella norma violava doppiamente il principio di rappresentanza – la rappresentanza dei sindacati e la rappresentanza dei singoli lavoratori – e che attraverso la violazione del principio di rappresentanza veniva messo in discussione il principio del pluralismo costituzionale. Sono sentenze che vanno lette in sequenza.

Così come credo debba essere presa in considerazione la decisione con la quale la Corte di cassazione ha recepito gli effetti della decisione della Corte costituzionale. Non trascurerei neppure l'ordinanza con cui il tribunale di Venezia ha rimesso alla Corte costituzionale la legge elettorale per il Parlamento europeo, proprio dal punto di vista della compatibilità fra la soglia ed il rispetto del principio di rappresentanza, in assenza di quelle altre esigenze (governabilità) che in altri casi hanno indubbiamente rilevanza. Qui siamo esattamente sulla linea segnata quest'anno dalla notissima sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, la Corte costituzionale tedesca, che ha dichiarato l'illegittimità della soglia proprio in questa materia.

Tali indicazioni mettono su un terreno molto preciso, e in qualche modo vincolante, il rapporto tra rappresentanza e governabilità, che non è interamente disponibile per la discrezionalità legislativa. Mi pare che possa essere tratta tale conclusione.

Pertanto, al centro della discussione vi è il principio di rappresentanza e mi limito a ricordare l'ampiezza delle norme richiamate. La sentenza n. 1 sulla legge elettorale richiama gli articoli 1, 3, 48 e 67 e la sentenza del 2013, riguardante lo Statuto dei lavoratori, richiama gli articoli 2, 3 e 39. La sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale in materia elettorale dice bene che siamo in presenza di principi, su cui si fonda l'intera architettura costituzionale, le basi materiali della nostra democrazia costituzionale, e che individuano il perimetro entro il quale si può legittimamente esercitare la discrezionalità del legislatore.

Allora, il vero oggetto del contendere in questo momento – per ragioni di brevità non credo di forzare, ma certamente sintetizzo quello che è un punto di vista – è ormai il mantenimento o l'abbandono della democrazia rappresentativa e del pluralismo costituzionale come elementi costitutivi della forma di Stato e di governo della Repubblica. Questo è un punto sul quale dobbiamo tutti riflettere seriamente e non possiamo liberarcene con qualche mossa infastidita. Per rispondere a questa domanda, quindi, è impossibile disconnettere Camera e Senato, che si implicano direttamente per quanto riguarda modalità di elezione, composizione e funzioni. Il modo in cui si combinano i vari elementi (rappresentanza, pluralismo, governabilità ed equilibri complessivi del sistema costituzionale) definisce la coerenza interna del sistema e la sua aderenza ai principi co-

stituzionali; dunque torna l'ineludibilità del riferimento al principio di rappresentanza.

Partendo da questa riflessione, sono certamente possibili modelli diversi. Se una Camera fosse effettivamente rappresentativa e garantisse il pluralismo e gli equilibri, allora – lo dico non in modo paradossale, ma come caso estremo – anche la riduzione del Senato ad una funzione quasi irrilevante o simbolica e addirittura la sua cancellazione potrebbero non avere effetti dirompenti sul sistema. Tornerò su questo punto; ma il problema c'è e lo metto in questi termini, perché noi siamo di fronte alla necessità di mantenere questo equilibrio. Oggi non c'è una caratterizzazione in questo senso della Camera alla quale si attribuisce un ruolo primario, ma c'è esattamente l'opposto. È una Camera ipermaggioritaria, sia perché il gioco del premio è doppio (per le soglie individuate e per il premio successivo), sia per la funzione che viene attribuita a quel punto alle elezioni, cioè non quella di rappresentare i cittadini, ma quella di investire il Governo (è stato detto infinite volte). Quindi c'è un passaggio da una democrazia rappresentativa ad una democrazia di investitura, con logica ipermaggioritaria, seguita – com'è stato già molto ben ricordato – da un dominio del Governo sul Parlamento. Quando si parla di 60 giorni o meno per chiedere un voto bloccato su un provvedimento del Governo, al Parlamento si assegna una pura funzione di ratifica. Se noi sommiamo i due elementi, cioè il combinarsi dell'investitura e della ratifica, gli equilibri del sistema sono radicalmente messi in discussione.

Quindi il primo problema nella riflessione che ho cercato di svolgere – evidentemente sommaria, anche per ragioni di tempo – è capire se si possono ricostruire le condizioni di equilibrio del sistema, che sono da una parte una questione di rispetto dei principi costituzionali e dall'altra, se mi permettete, anche di funzionalità del sistema. Mi chiedo, allora, se sia possibile ricostruire la disciplina costituzionale che riguarda il Senato, immettendo nel sistema funzioni di garanzia e di equilibrio, che una democrazia percorsa da pulsioni antipolitiche e plebiscitarie altrimenti non potrebbe assicurare. Ho già detto che le scelte fatte finora vanno nella direzione assolutamente opposta: Camera ipermaggioritaria e Senato condannato all'irrelevanza. Permettetemi di dare questo giudizio – che può essere sommario e qualcuno può anche dire ingiusto – del testo che ho letto con grandissima attenzione; ma ho già sentito qui, come nella discussione, che le riserve vengono da molte parti, per cui non è una questione di partigianeria.

Per quanto riguarda la Camera, vorrei fare anche un'altra considerazione. Quella della Camera, in relazione al sistema elettorale, è una scelta doppiamente conservatrice, perché in assoluta continuità con la precedente legge elettorale, di cui cerca semplicemente di arrotondare gli spigoli più aguzzi, con dubbi permanenti sulla costituzionalità della disciplina di risulta, perché la scelta è fondata su proposte che traducono in termini normativi accordi politici mirati alla garanzia di interessi dei contraenti del patto, quale che sia poi la sua tenuta politica, con evidenti effetti di esclusione che vanno ben al di là dell'intento di ridurre la frammentazione e di

assicurare la governabilità. Il gioco delle soglie ha effetti terribilmente distorsivi e determina una rottura di equilibri costituzionali che, a mio giudizio, non è facilmente compensabile, anche lavorando sul Senato (tornerò su questo punto). Ho già detto e voglio ribadire qui il carattere conservatore di questa scelta. Io ho fatto riferimento – ognuno ha la sue civetterie – a quella che è stata chiamata la «Serrata del Maggior Consiglio», a Venezia nel 1297, quando le vecchie famiglie decidono che sia ereditario solo per loro il voto per eleggere il doge, perché si devono proteggere dai nuovi e dalla nuova ricchezza. C'è stata dunque una «Serrata del Maggior Consiglio». Tant'è che il patto stipulato è oggi messo in discussione non per una riflessione ulteriore, ma perché si pensa che gli equilibri politici, dopo queste elezioni, possano cambiare.

E allora abbiamo un terribile uso congiunturale delle istituzioni, che non ci mette al riparo dai rischi, perché è all'origine della cattiva riscrittura del Titolo V. Allora permettetemi di dire che, di fronte a tanto conservatorismo, francamente l'essere stato classificato tra i conservatori mi diverte molto, anche perché mi ha indotto ad andare a leggere quante cose ho scritto. Mi hanno fatto riscoprire una notevole quantità di proposte, presentate anche in sede parlamentare. Nel 1980 le Commissioni affari costituzionali di Senato e Camera furono investite di una prima riflessione ed io scrissi una relazione; ho fatto parte poi della Commissione Bozzi e della Commissione De Mita e c'è un'infinità di proposte. Chiudo la parentesi personale; volevo solo ricostruire la mia identità personale sulle questioni costituzionali.

La verità però è un'altra. Da molti anni si contrappongono in Italia due linee di politica costituzionale, di cui non posso qui definire tutte le caratteristiche. Sono linee diverse di intervento sulla Costituzione alla cui origine, con una distorsione significativa della discussione, sta il fatto che agli inizi degli anni Ottanta la difficoltà di governare la transizione politica ha indotto a tradurre la questione politica tutta in questione istituzionale. Così la politica allontanava da sé una serie di responsabilità e di obblighi di riflessione che erano assolutamente suoi propri, dicendo in sostanza che non vi era una sua responsabilità e che non era la politica a non farcela, ma erano le istituzioni ad impedirglielo (un'autoassoluzione piuttosto inquietante).

Ho parlato delle soglie distorsive. L'8 per cento è francamente qualcosa che collide profondamente con il principio di rappresentanza. Ho letto ed ho sentito dire che la Turchia ha il 10 per cento. Però inviterei a leggere la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2008, che ha giustificato quella soglia con due argomenti: l'emergenza (quindi una situazione tendenzialmente transitoria) e l'esistenza di strumenti compensativi. Cioè, nel momento in cui si mette in discussione il principio di rappresentanza, si devono in qualche modo ricostituire gli equilibri costituzionali. Che in Turchia ci si sia riusciti, non possiamo dirlo. Tuttavia il punto è estremamente importante perché questo gioco delle soglie, che è molto esclusivo, significa che il ceto politico ricorre a strumenti istituzionali di chiusura, autoreferenzialità e permanenza di pratiche oligarchiche

nella selezione del ceto politico; esattamente l'opposto di ciò che viene proclamato anche nelle relazioni che accompagnano i testi in discussione.

Naturalmente i rischi sono molto elevati: trasferimento nella società dei conflitti; esaltazione del ruolo dei soggetti dei conflitti fuori da ogni possibile mediazione istituzionale; trasferimento della capacità rappresentativa ad altri soggetti, come la magistratura. Ricordo che la magistratura in questi anni – dalla Corte costituzionale ai giudici ordinari, non sto facendo riferimento a quella penale – ha avuto, tra le altre cose, una capacità rappresentativa che il Parlamento ha perduto. Tutta una serie di questioni hanno avuto ingresso, legittimazione e soluzione nel sistema giuridico attraverso la magistratura.

Questo mio ragionamento non è un *excursus*, ma il percorso che mi consente di giustificare ciò che sto per dire con riferimento al Senato. Solo il recupero della consapevolezza della necessità di guardare tutte le riforme nel complessivo sistema istituzionale può portare a soluzioni democraticamente accettabili. Può portare anche ad altre soluzioni, ma io sto dalla parte di quelle democraticamente accettabili, non per una scelta ideologica, ma perché altrimenti si mette in discussione il nucleo del sistema costituzionale, ai limiti dell'ammissibilità del ricorso ai procedimenti di revisione e noi sappiamo – ce lo ha detto la Corte costituzionale – che ci sono principi che non sono modificabili neppure con l'unanimità dei consociati. Viene qui messa in discussione non solo la legittimità della discrezionalità del legislatore, ma addirittura del ricorso diretto ai cittadini. Storicamente ciò è possibile – perché non è che con una norma fermiamo la storia – ma si esce da un sistema e si entra in un altro.

Per quanto riguarda le prudenze alle quali ho fatto riferimento, non ne aggiungo una che penso sarà sottolineata dal professor Pace: la legittimazione, in questo momento residua, del Parlamento ad intervenire in questa materia.

Guardo al Senato come riserva del presente e garanzia del futuro – se mi permettete questa espressione – non solo nella logica delle misure compensative (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso della Turchia), ma strutturali. Quando infatti mettiamo le mani ad un buon terzo delle norme costituzionali, la dimensione deve essere quella strutturale.

Sul terreno della rappresentanza ho già ascoltato riflessioni molto sagge e acute sul Titolo V e sulla composizione del Senato. È indubbio che non c'è una rappresentanza della Nazione e, quindi, quei difetti di rappresentanza, che dovremmo compensare perché mancano alla Camera, non sono recuperati su questo terreno. Non c'è dubbio. C'è uno spezzettarsi in categorie di interessi, una riduzione dei componenti a portavoce di istanze disparate, difficilmente componibili in un disegno unitario, contraddicendo lo stesso titolo «Senato delle autonomie», che si vuole attribuire. Chi dà infatti voce e compone in un sistema unitario il discorso delle autonomie? Senza questo elemento, diventa un luogo di negoziazione e di rivendicazione e non si comprende perché non si intervenga in maniera più seria, senza costituzionalizzazione, sulla Conferenza Stato-Regioni.

Vorrei quindi soffermarmi su alcuni passaggi. Nel citato ordine del giorno ho notato il riferimento all'elezione diretta, che è giustificata nel momento in cui il tema della governabilità non è implicato, poiché si esclude che quest'altra Camera non debba dare la fiducia al Governo. C'è un'obiezione che conosciamo tutti: se attribuiamo ai cittadini il potere di eleggere anche il Senato – che io continuo a chiamare Senato della Repubblica, perché ho dato alcune argomentazioni che mi impediscono di chiamarlo Senato delle autonomie – avendo la medesima legittimazione, non avrebbe poi lo stesso diritto ad intervenire per la fiducia? Mi limito a dire che qui possiamo avere una differenziazione funzionale costituzionalmente determinata sia per quanto riguarda la selezione degli eletti (proporzionale e non maggioritario, candidature senza liste, durata del mandato, eventuale non rielegibilità), sia per quanto riguarda le funzioni. Questo è indubbiamente un problema, ma è un problema che va affrontato non ritenendo che non possa neppure essere posto. Avremmo un recupero della capacità rappresentativa come fondamento del sistema, con un'integrazione dei cittadini e la garanzia del pluralismo. Finiamo altrimenti in un futile labirinto, che è disegnato per i rapporti e per queste nuove e imprevedibili *navette* tra Camera e Senato, dominate alla fine dal carattere ipermaggioritario della Camera.

Credo peraltro che sia stata già ricordata la difficoltà di ricorrere a modelli come quello del *Bundesrat*, per moltissime ragioni. A parte una vera struttura federale, il modello *Bundesrat* prevede il voto unico e noi non abbiamo né la struttura federale né il sistema che viene costruito supporterebbe il voto unico. Qual è allora il modello che può restituire equilibrio e funzionalità al sistema? Le varianti sono diverse, ma io mi limito a richiamare l'attenzione su tre punti specifici, alcuni in parte già acquisiti, come la revisione costituzionale e leggi costituzionali. Credo che nella prospettiva che ho cercato di delineare si potrebbe considerare, attraverso una procedura da definire, anche la possibilità per il Senato di attivare la procedura bicamerale paritaria, quando sia in questione la legislazione per principi e l'incidenza diretta sui diritti fondamentali.

Si può inoltre innestare la funzione di garanzia delle grandi istituzioni dell'eguaglianza, in cui si concreta la garanzia della stessa forma di Stato. Già nella nuova versione dell'articolo 70 c'è una possibilità di «intervento», contenuta nel testo base, per quanto riguarda la legge di bilancio.

Se dobbiamo allora guardare alle grandi istituzioni dell'uguaglianza, soprattutto in una fase mutata, non sarebbe impossibile, come è stato peraltro suggerito, prevedere che il Senato debba dare un parere obbligatorio e vincolante sui capitoli di bilancio in materia di sanità, scuola, previdenza, assistenza sociale e giustizia.

C'è poi il raccordo con la dimensione internazionale e locale. Vi sono, ancora, poteri d'inchiesta, d'indagine, conflitti d'interesse, convalida dell'elezione, autorizzazione a procedere, e quello, tipico del Senato degli Stati Uniti, che si chiama *advice and consent* sulle nomine. Io ho qualche dubbio sull'investitura diretta della Corte costituzionale, ma questo è un problema che mi limito a segnalare. Tutte queste garanzie sarebbero tanto

più importanti in quanto svincolate da una logica maggioritaria e affidate a una logica pienamente rappresentativa.

Pongo una domanda finale già riecheggiata negli interventi precedenti: può un processo di revisione costituzionale in questo momento, pur centrato – come io ho fatto – con particolare intensità sul principio di rappresentanza, ignorare il modo in cui si istituisce il rapporto tra i cittadini e le istituzioni? Dovremmo non essere più arretrati del Trattato di Lisbona. Se il Trattato di Lisbona nell'articolo 10 ribadisce il principio della democrazia rappresentativa, all'articolo 11 c'è un'apertura alla democrazia partecipativa attraverso la cosiddetta iniziativa dei cittadini europei, in numero di un milione, in almeno cinque Stati diversi. Questo è un punto. Nel momento in cui si riscrive un pezzo di Costituzione negli anni 2000, possiamo ignorare tutto questo? Non è una misura compensativa, ma una strutturale articolazione della democrazia che altrimenti, se fosse ignorata, determinerebbe sempre più intensamente una contrapposizione tra gli istituti di democrazia diretta e gli istituti di democrazia rappresentativa. Noi conosciamo invece le opportunità e le possibilità di integrazione tra questi due strumenti, dalle quali certamente la democrazia rappresentativa sarebbe avvantaggiata e gli stessi strumenti – che preferisco definire di democrazia partecipativa – avrebbero una possibilità molto forte. Poiché l'acribia filologica di qualcuno ha fatto ritrovare un disegno di legge presentato nel 1985 insieme agli amici Ferrara e Bassanini, mi sono molto rallegrato con me stesso – permettetemi questa caduta personalistica – perché lì ci sono temi che oggi vengono messi da parte, anche con una certa sufficienza, dicendo che non si possono fare troppe concessioni a una certa parte. Già nel 1985 – io poi l'ho ripetuto tante volte anche in anni successivi – si scriveva che l'iniziativa legislativa popolare pone un vincolo di presa in esame (non ovviamente di approvazione) entro un anno; in secondo luogo, si pensava di intervenire sul *referendum*, prevedendo il *referendum* propositivo con un milione di firme. Se i conservatori nel 1985 avevano proposto queste cose, forse gli innovatori del 2014 dovrebbero dargli almeno un'occhiata.

PRESIDENTE. Questo tema è stato sviluppato nella discussione generale della Commissione. È un tema che ha interessato il dibattito trasversalmente e fuori da collocazioni precise.

La ringrazio per la sua partecipazione di oggi e do la parola al professor Pace.

PACE. Gentile Presidente, ringrazio per l'onore che ancora una volta mi è stato fatto invitandomi a questa audizione.

Prima di iniziare dico subito che intendo consegnare una copia del mio intervento e un documento contenente il parere – assai importante per la materia di oggi – del Consiglio di Stato spagnolo, su cui ritornerò; una chiavetta USB, in cui ci sono questi due documenti e, evidenziato a parte, il punto rilevante di quel documento e il testo di un mio articolo sulle revisioni costituzionali, che richiederò all'inizio, ove *ante litteram*

rispondo alle critiche che mi sono state fatte dal professor Massimo Luciani.

Il «professorone» Stefano Rodotà ha già capito dove sarei andato a parare sin dall'inizio. Spero di non irritare nessuno, ma faccio il mestiere di costituzionalista e cerco di farlo con la maggiore obiettività possibile.

Orbene, è a tutti nota la *ratio* della sentenza n. 1 del 2014 che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005. La *ratio* è stata individuata dalla Corte nella «eccessiva divaricazione tra la compressione dell'organo di rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto». Dovrebbe essere, quindi, intuitivo che un Parlamento nel quale perduri la «eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa» – che, secondo la Corte, «ha determinato un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato» –, ammesso pure che possa esercitare la normale attività legislativa e di controllo (e ciò deriva dalle esplicite indicazioni date dalla Corte al legislatore sui criteri da seguire per la nuova legge elettorale), non può invece considerarsi legittimato a procedere a revisioni costituzionali, proprio perché l'abnormità del premio di maggioranza di cui ha beneficiato il PD con il solo 27 per cento – ancorché l'effettiva consistenza elettorale del PdL e del Movimento 5 Stelle fosse pressoché uguale (io ho votato PD; lo dico perché non si pensi che stia facendo la *réclame* alle opposizioni) – condiziona negativamente la legittimità di qualsiasi processo riformatore che coinvolga la Costituzione.

Quando la Corte costituzionale, nelle battute conclusive della sentenza n. 1 del 2014, afferma che «nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali», non si riferisce – perché non può essere così – alle consultazioni elettorali del 2018. Si riferisce, invece, alle consultazioni elettorali conseguenti allo scioglimento anticipato delle Camere, ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione. Altrimenti, contro ogni senso logico e contro la stessa pronuncia di incostituzionalità della legge elettorale, sulla base della quale è stata espressa l'attuale maggioranza parlamentare, la Corte avrebbe autorizzato per i prossimi quattro anni il perdurare di quel «*vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato», tanto più grave in quanto incidente sull'articolato costituzionale. È infatti indiscutibile che il «principio della continuità delle istituzioni costituzionali», utilizzato dalla sentenza n. 1 del 2014 per evitare l'altrimenti doverosa «caducazione» di quanto fino ad allora posto in essere dall'attuale Parlamento, non può continuare a valere per altri quattro anni, perché questo significherebbe operare come un succedaneo della rappresentanza popolare.

Vengo alla seconda delle tre obiezioni pregiudiziali. Il Governo con il disegno di legge costituzionale n. 1429, si propone di modificare le disposizioni costituzionali dei Titoli I, II, III, V e VI della Parte seconda della Costituzione e delle Disposizioni finali. Ne consegue che si tratta di una legge costituzionale dal contenuto disomogeneo – una cosiddetta legge costituzionale *omnibus* – che, qualora si pervenisse a *referendum* conferma-

tivo, si porrebbe in violazione della sovranità popolare e della libertà di voto, perché coercirebbe gli elettori ad esprimersi con un solo voto sull'intero testo, ancorché le modifiche della Costituzione siano varie e disparate.

Come ricorderà la Presidente, si tratta di un vizio che – come noto – non contraddistingueva invece il disegno di legge costituzionale n. 813, il cui articolo 4, comma 2, prevedeva che «Ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico».

È bensì vero – questa è la mia controcritica *ante litteram* al professor Massimo Luciani – che le modifiche degli articoli contenuti nei Titoli I, II, III e VI hanno una loro comune ispirazione in quanto tendono alla modifica dell'attuale forma di governo ed in ciò rinvergono una loro omogeneità. La critica che viene mossa alla disomogeneità cessa infatti quando l'argomento esiga omogeneità: se si modifica la forma di governo è evidente che vengono coinvolti titoli diversi della Parte seconda, altrimenti il mutamento sarebbe addirittura impossibile. Non così invece quanto alle modifiche del Titolo V, che incidono in un'altra parte della Costituzione, per cui vi è disomogeneità.

Pertanto, ferme restando le obiezioni pregiudiziali, suggerirei di scindere l'unitario disegno di legge costituzionale in due disegni di legge costituzionali: uno relativo alla modifica della forma di governo, il secondo relativo al rapporto Stato-Regioni. Vi potranno essere alcuni che votano l'uno, ma non l'altro; ma non si può costringere, votando l'uno, ad approvarli entrambi.

Passo all'ultima obiezione pregiudiziale. Analogamente alla citata legge costituzionale del Governo Berlusconi e al disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Letta nel giugno 2013, l'iniziativa del disegno di legge costituzionale n. 1429 è del Governo, ancorché la revisione della Costituzione, in una repubblica parlamentare, compete esclusivamente alle Camere, non attenendo all'indirizzo politico di maggioranza. Di qui il rischio di possibili storture procedurali conseguenti all'iniziativa governativa, come il ricorso alla procedura d'urgenza e l'apposizione della questione di fiducia sulla sua approvazione (in Italia, come affermato dal mio collega Rescigno, non esistono le ipotesi di scuola!).

In questo senso solleva preoccupazioni la frase pronunciata qualche giorno fa dall'attuale Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento al procedimento di revisione costituzionale: «...adesso l'importante è blindare la mia maggioranza».

Passo al merito, premettendo che mi occuperò soltanto della questione del Senato per ragioni simili a quelle del professor Rodotà. Ebbene i problemi della composizione e delle funzioni del Senato sono strettamente intrecciati. È infatti indubbio che se venissero approvati sia il modello prefigurato dal disegno di legge costituzionale n. 1429, sia il disegno di legge elettorale denominato «Italicum» avremmo come risultato – in conseguenza sia della diversa composizione delle due Camere, sia della notevole diversità di attribuzioni, sia infine della diversa fonte di legitti-

mazione – un monocameralismo, dominato da una coalizione di partiti non legittimata dalla maggioranza degli elettori, per giunta privo di contropoteri. Ricordo sempre il bel discorso pronunciato dal Presidente della Repubblica in occasione della celebrazione del sessantesimo anniversario della Costituzione, in cui egli prendeva le distanze dal passaggio al semipresidenzialismo proprio in quanto mancavano i contropoteri.

È impensabile che manchino i contropoteri. Per me, in via di principio, questo è l'ostacolo alla modifica della forma di governo nel nostro ordinamento costituzionale: l'assenza di contropoteri. Quando si parla di presidenzialismo o di semipresidenzialismo, occorre valutare: ad esempio, il presidenzialismo con i contropoteri esistenti negli Stati Uniti va bene, mentre il semipresidenzialismo francese, dove mancano ancora, nonostante la riforma, i contropoteri, per me non va bene. Questa riforma non prevede contropoteri e pertanto, da costituzionalista, ritengo di doverla avversare.

Infatti, la Camera elegge – non cito i numeri degli articoli perché sono a tutti noti – con i suoi 630 deputati, praticamente da sola, nel Parlamento in seduta comune, il Presidente della Repubblica, un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, tre dei cinque giudici costituzionali, è titolare esclusiva della funzione legislativa e del rapporto di fiducia con il Governo. Per contro il Senato delle Autonomie partecipa all'approvazione delle leggi costituzionali (e già questo è un po' strano: non ha la potestà legislativa ordinaria, però ha competenza paritaria nelle leggi costituzionali!) ed elegge due dei tre giudici costituzionali, ma le sue attribuzioni, per quanto riguarda la funzione legislativa, sono puramente consultive e facilmente superabili dal contrario voto, ancorché a maggioranza assoluta, della Camera dei deputati.

In tal modo, si riprodurrebbe in Italia, in forma aggravata, la situazione spagnola di sudditanza del Senato, ancorché partecipi alla funzione legislativa (mentre in Italia non parteciperebbe alla funzione legislativa, ma si limiterebbe ad esprimere pareri), rispetto al Congresso dei deputati: sudditanza unanimemente criticata non solo da parte della dottrina citata, ma anche dallo stesso Consiglio di Stato, presieduto da Francisco Rubio Llorente (autorevolissimo costituzionalista), nel parere del 16 febbraio 2006 sulle modifiche da apportare alla Costituzione spagnola (si tratta di un documento interessantissimo, che spero la Presidente ed i senatori avranno la compiacenza di esaminare).

Va poi aggiunto che la dequalificazione del Senato consegue dal fatto che, secondo il disegno di legge costituzionale n. 1429, la cosiddetta Camera alta (così si chiamava) non verrebbe più eletta direttamente dai cittadini. Il che consegue al noto rilievo dell'attuale Presidente del Consiglio, rimasto tutt'altro che isolato (ho sentito una parlamentare ripetere la stessa cosa: «lo facciamo per risparmiare»), secondo il quale il Senato non dovrebbe più essere elettivo, ma composto di rappresentanti esercenti funzioni elettive in enti territoriali, e ciò per consentire al bilancio dello Stato un risparmio di un miliardo di euro (equivalente alle indennità spettanti ai 350 senatori).

A parte le critiche finora mosse, che non sto a ripetere, ciò che mi sembra indiscutibile ed insuperabile è che la trasformazione del Senato da elettivo a non elettivo non costituirebbe affatto un risparmio, ma si risolverebbe anzi in uno spreco di risorse finanziarie. Far svolgere le funzioni di senatore a chi contemporaneamente ricopra la carica di presidente della Giunta regionale, di presidente della Provincia di Trento o di Bolzano e così via implica, del tutto ovviamente, che il suo impegno sarebbe necessariamente parziale. Secondo il Ministro per le riforme costituzionali, staranno due giorni a Roma e tre giorni in sede locale (o il contrario, non ricordo bene). Se *a priori* si stabilisce che non rimangono a Roma per tutta la settimana, saranno senatori *part-time* (ammesso che si chiameranno senatori).

Ben più razionale è quindi la proposta di contenere i costi riducendo il numero sia dei deputati che dei senatori, ma mantenendo anche per questi ultimi l'elettività. In tal senso, da taluni è stata avanzata la proposta, accettabilissima, di eleggere 200 senatori e 400 deputati, pervenendo così alla stessa riduzione numerica prospettata dal Presidente del Consiglio. Fatti i calcoli, avremo eliminato 350 parlamentari, Renzi sarebbe contento perché risparmia, però avremmo due Camere «serie.»

Infatti, perché il Senato possa essere qualificato come contropotere, oltre a dovergli riconoscere ulteriori e più importanti funzioni, gli si dovrà riconoscere la necessaria forza politica, conseguente ad un'apposita elezione diretta in sede regionale, preferibilmente in coincidenza con le elezioni regionali. E cioè o sulla base di un listino oppure – secondo me è meglio – in via autonoma, ma comunque lo stesso giorno. Ciò detto, devo però subito rilevare che non mi persuade la tesi, prospettata sempre dal Ministro per le riforme, che, una volta confermata l'elettività del Senato, ne conseguirebbe di necessità la contitolarità del rapporto fiduciario. Mentre suscita perplessità la diversa tesi – sostenuta ad esempio qui dalla CGIL – secondo la quale la titolarità della funzione legislativa non presupporrebbe l'elettività del Senato, non vedo invece perché mai dall'elettività diretta consegua di necessità la titolarità del rapporto fiduciario. Sono due cose diverse: la funzione legislativa presuppone l'elezione, mentre che l'elettività implichi la titolarità del rapporto fiduciario dipende da una scelta discrezionale del legislatore costituzionale.

Condividere la tesi che l'elezione del Senato avvenga in sede regionale – preferibilmente in coincidenza con le elezioni regionali – non significa però che ogni Regione possa approvare la propria legge elettorale, come da alcuni si è sostenuto. L'articolo 117, secondo comma, lettera f), nel nuovo auspicato testo, conferisce alla potestà esclusiva dello Stato la disciplina degli «organi dello Stato e delle relative leggi elettorali, referendum statali, elezioni del Parlamento europeo». Quindi il Senato, quand'anche venisse etichettato come Senato delle autonomie (io spero vivamente che questo non accada), resterebbe comunque un «organo dello Stato». Sarà infatti il contenuto delle attribuzioni che gli saranno assegnate che ne faranno la Camera delle autonomie, non la denominazione ufficiale.

Signora Presidente, mi permetta una battuta. Ricordate tutti la storiella del cardinale che aveva voglia di mangiare carne, sebbene fosse venerdì. Si fece portare la bistecca e disse: «*Ego te baptizo piscem*». Qui è la stessa cosa: è la sostanza che ci fa dire che è un Senato delle autonomie, non l'etichetta. Pensate anche ad un'altra cosa: in trent'anni i servizi segreti hanno cambiato nome; prima si chiamavano SISDE e SISMI ora si chiamano AISE, AISI e DIS. Ma in realtà cos'è cambiato? Non so quanto.

Proprio perché si tratta di un organo dello Stato, i senatori non potranno non continuare a rappresentare la Nazione. Il fatto che la loro elezione avvenga su base regionale (sperabilmente con un sistema diverso dall'«Italicum») non significa che la residenza regionale assorba la cittadinanza nazionale. Del resto, come notato da Luciani, poiché anche nel «nuovo» articolo 114 della Costituzione si afferma che la «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (dimenticandosi però delle Province autonome, chissà perché non le hanno incluse?), non si comprende perché mai i componenti del Senato non rappresentino la Nazione. Né si comprende – se non in un'ottica delegittimante il ruolo del Senato – perché mai ai senatori, insieme con il riconoscimento dell'irresponsabilità delle «opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni», non venga riconosciuta anche l'inviolabilità personale. Il che a maggior ragione dovrebbe essere loro riconosciuta se si riaffermasse che essi rappresentano la Nazione.

Le funzioni che il «nuovo» articolo 70 attribuisce al Senato sono, tranne la partecipazione al procedimento di revisione costituzionale, davvero modeste. Ho già ricordato come, nell'ordinamento costituzionale spagnolo, il Senato non abbia alcun peso e sia irrilevante, e ciò non tanto per la fonte di legittimazione (parzialmente elettiva e per il resto conseguente a designazione delle Comunità autonome), quanto per il fatto che il suo apporto alla formazione delle leggi è fortemente condizionato dalle scelte del Congresso dei deputati. Se ciò è vero, il ruolo istituzionale del Senato delle autonomie sarebbe, in prospettiva, ancor più inconsistente di quello del Senato spagnolo. Quindi c'è sicuramente bisogno di qualche altra cosa.

A tal riguardo, si è parlato di un Senato di garanzia e di un Senato delle conoscenze, che però entrambi mi lasciano perplesso. Quanto alla prima tesi, deve essere obiettato che le funzioni di garanzia nel nostro ordinamento le esercitano l'autorità giudiziaria e la polizia giudiziaria che da essa dipende (articolo 109 della Costituzione), la Corte costituzionale per ciò che riguarda l'ordinamento costituzionale e il Presidente della Repubblica per ciò che attiene all'unità della Repubblica. Ma, se si escludono queste ipotesi, che riguardano «attività», le garanzie si risolvono piuttosto nell'individuazione di «tecniche», vale a dire nella previsione di situazioni giuridiche soggettive o di istituti che, «pur potendo svolgere una funzione diversa, ciò non di meno costituiscono un rafforzamento della tutela accordata ai diritti dal puro e semplice «riconoscimento» costituzionale di essi». In questo senso, per fare un esempio attinente a

ciò di cui stiamo parlando, la garanzia non si identifica nel Senato o nella Camera, ma nel bicameralismo, perché è l'effetto che conta ai fini della garanzia. Del resto, non si comprende quale mai specifica funzione di garanzia dei diritti e delle libertà eserciterebbe il Senato oltre a quella normalmente esercitata dalla Camera. È bensì vero che chi condivide questa tesi sostiene altresì giustamente la reintroduzione del potere di inchiesta in favore del Senato. Ma, attenzione! Il potere parlamentare di inchiesta – è bene sottolinearlo – è sempre e comunque strumentale alle attribuzioni materiali attribuite al Parlamento, cioè all'attività legislativa e all'attività di controllo sull'uso del pubblico denaro. Non si fanno le inchieste così per farle! Quindi l'esercizio del potere d'inchiesta a tutela dei diritti e delle libertà non conferirebbe al Senato una funzione ulteriore, perché sarebbe strumentale alla legislazione o al controllo.

Si è poi parlato anche di un Senato delle conoscenze. Ma, a parte il fatto che non convince l'attribuzione al Senato di una particolare attribuzione in materia culturale, è assorbente, a mio avviso, il rilievo secondo il quale tale proposta si collega alla previsione, contenuta nell'articolo 55, comma 7, così come eventualmente modificato, che attribuisce al Presidente della Repubblica la nomina a senatore, per cinque anni, di ben «ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico, e letterario». Ebbene questa modifica costituzionale mi sembra pericolosissima, perché significherebbe attribuire al Presidente della Repubblica un forte peso politico (è un gruppo parlamentare di notevole consistenza).

PRESIDENTE. Nessuno che ha difeso questa previsione durante la discussione generale.

CALDEROLI (LN-Aut). Chi ha scritto questa norma?

PACE. Ebbene, quel «di più» – perché poi questo è il nodo – che occorre al Senato perché possa fungere da effettivo contropotere della Camera dei deputati è la spettanza ad esso della funzione legislativa, pur a livello non paritario. Tale spettanza potrebbe essere prevista con riferimento a tutte le leggi, ma solo a seguito di «richiamo» effettuato a richiesta di un dato *quorum* (e la maggioranza deve essere nel richiedente, non nella Camera che lo blocca), oppure con riferimento solo ad alcuni «tipi» di atti. Ricordo che c'è una leggenda metropolitana, in base alla quale per fare le leggi in Italia ci vogliono dai 400 ai 600 giorni. Nel documento che ho consegnato ho riportato delle statistiche fatte dagli Uffici del Senato, in cui si vede che i tempi non sono questi. Da tali statistiche emerge anche che, nella XVI legislatura, i disegni di legge con più di quattro letture divenuti legge sono solo tre, con quattro letture divenuti legge sono dodici e con tre letture divenuti legge sono settantacinque.

C'è poi il problema della cosiddetta navetta, che si vorrebbe eliminare. Deve però ricordarsi che svolge una funzione utilissima: quella di rimediare agli errori dell'altra Camera. Anche il presidente Renzi se ne

è reso conto ed ha infatti già utilizzato la navetta in almeno due occasioni: a proposito dell'approvazione della legge sullo scambio elettorale politico-mafioso, di cui all'articolo 416-ter del codice penale, oggetto di ben quattro letture prima che al Governo arridesse il successo e a proposito del disegno di legge sul rilancio dell'occupazione. La navetta ha un'utilità precisa, non è un qualcosa da buttare via.

Citando una fonte autorevole, Luciano Violante, ricordo che in favore dell'abolizione del bicameralismo legislativo paritario, e quindi della navetta, si è prospettato che l'assenza della seconda Camera, nel procedimento legislativo, potrebbe essere sostituita con il ricorso alla Corte costituzionale. Ma la proposta non convince. Per definizione, gli errori da riparare con la navetta non si identificano con pretese violazioni della Costituzione, e pertanto, ove si intervenisse con una legge costituzionale, attribuendo questo potere alla Corte costituzionale, le si chiederebbe di pronunciarsi sul merito di un disegno di legge, cosa che finora le è istituzionalmente preclusa.

Pertanto, qualora si ritenesse di conservare la regola dell'articolo 70 della Costituzione («La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»), la prima soluzione atta a differenziare il Senato dalla Camera è quella di consentire al Senato, a richiesta di un dato *quorum*, inferiore però alla maggioranza assoluta, di «richiamare» una legge già approvata dall'altra Camera. In alternativa, si potrebbe prospettare, su suggerimento del professor Luciani, che la funzione legislativa possa essere esercitata collettivamente dalle due Camere solo con riferimento a dati «tipi» di legge. In tal senso, oltre alle leggi costituzionali e alle leggi di revisione costituzionale, potrebbero rientrare nella legislazione bicamerale le leggi di amnistia e di indulto, le leggi previste dall'articolo 81, comma 6, della Costituzione e, io aggiungerei, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi di delegazione ed anche le leggi di conversione dei decreti-legge, perché ciò costituirebbe una remora per il Governo all'abuso della decretazione d'urgenza. Si potrebbe infine richiamare – anche se può suscitare sorpresa – la tesi della inemendabilità dei decreti-legge, che è invalsa nelle prime legislature, che costituisce non tanto un invito al Governo ad abusare dei suoi poteri, quanto soprattutto un limite serio perché la necessità e l'urgenza siano davvero straordinarie.

Mi spiace di essermi forse troppo dilungato e vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Professor Pace, la ringrazio a nome di tutta la Commissione.

Spero che sia evidente che stiamo cercando di sfuggire alla tentazione, che è immanente, che ciascun Gruppo politico trovi i propri *testimonial*, come si dice oggi, durante la discussione. Si intende invece fare di questa discussione un elemento di ricchezza complessiva ed anche di esaudimento di moltissime perplessità che, nonostante il lunghissimo dibattito, ancora gravano sul nostro lavoro.

Ad onore degli uffici del Senato della Repubblica, vorrei dire che sul parere preparato dal Consiglio di Stato spagnolo, che lei ha avuto la cortesia di farci avere, il Servizio studi del Senato nel 2006, data del parere, aveva già preparato un *dossier* di approfondimento che gli Uffici stanno ora provvedendo a far ristampare, in maniera tale che il parere e l'approfondimento siano messi a disposizione dei colleghi.

Comunico inoltre che il professor Zagrebelsky, che non è potuto intervenire personalmente all'audizione, ha inviato una memoria scritta, che sarà anch'essa resa disponibile per la pubblica consultazione.

Ringrazio ancora i nostri ospiti e spero di rivederli presto. Immagino infatti, come già avevo spiegato precedentemente, che verranno richiamati per l'approfondimento di questioni specifiche.

Dichiaro pertanto conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,20.

