



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 IN MERITO AL PROCESSO DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE E DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

311^a seduta (pomeridiana): giovedì 30 luglio 2015

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

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

PRESIDENTE	Pag.3, 8, 11 e passim	* AZZARITI	Pag. 4
		CARIOLA	8
		FALCON	18
		NANIA	11
		PORTALURI	16

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori, Riformisti italiani: CRi; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Movimento per le Autonomie, Nuovo PSI, Popolari per l'Italia, Italia dei Valori, Vittime della Giustizia e del Fisco, Federazione dei Verdi): GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; 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 Gaetano Azzariti, il professor Agatino Cariola, il professor Roberto Nania, il professor Pier Luigi Portaluri e il professor Giandomenico Falcon.

I lavori hanno inizio alle ore 14.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in merito al processo di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione e della disposizione riguardante il CNEL, sospesa nella seduta del 28 luglio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo 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.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È prevista oggi l'audizione del professor Gaetano Azzariti, del professor Agatino Cariola, del professor Roberto Nania, del professor Pier Luigi Portaluri e del professor Giandomenico Falcon. Delle modalità con cui si svolgeranno le relazioni abbiamo già parlato informalmente poc'anzi; ad una breve relazione del professor Portaluri seguiranno le eventuali domande da parte dei colleghi, con la possibilità, ovviamente, di depositare in seguito un testo scritto più ampio qualora lo si ritenga necessario.

Come già ho avvertito in apertura di seduta, non solo sarà redatto il resoconto stenografico dei nostri lavori, ma questi saranno ripresi attraverso l'impianto audiovisivo e diffusi sulla *web-TV*, nell'ottica della trasparenza totale. Abbiamo sempre privilegiato la formula dell'indagine conoscitiva durante i lavori su queste riforme così importanti perché, avendo avuto la possibilità ed il piacere di ascoltare tanti costituzionalisti che sono intervenuti per collaborare al nostro lavoro, riteniamo che debba restare traccia negli atti del Parlamento. Credo sia importante che questo

contributo resti testimoniato non soltanto da un resoconto sommario, oppure dalle relazioni allegate, che poi non verrebbero comunque riportate nei resoconti del Senato.

Nel ringraziare quindi i nostri ospiti per la loro disponibilità, do senz'altro la parola al professor Azzariti.

AZZARITI. Signora Presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'invito. Ho predisposto una breve nota scritta che consegnerò alla Commissione e, non volendo abusare del tempo, rinvio ad essa per alcune questioni di merito che mi limito qui ad elencare. Chi vorrà potrà leggere alcune mie considerazioni sui seguenti temi: l'ampiezza della tipologia dei procedimenti legislativi, che ritengo possa essere semplificata ed in qualche modo razionalizzata; sul voto a data certa, che certamente inciderà fortemente sugli equilibri tra Parlamento e Governo e sulla forma di governo; sull'elezione degli organi di garanzia, e in particolare sull'elezione del Capo dello Stato, su cui evidentemente ci sono profili delicati; sulla questione controversa del ricorso preventivo alla Corte costituzionale in materia elettorale e poi da ultimo, ma forse non da ultimo, una serie di considerazioni su una possibile revisione formale di natura sintattica e stilistica, un'opera di pulizia e semplificazione del testo che credo sia necessaria, e che non avrebbe costi politici ma al contrario alcuni benefici sociali.

Visto il tempo ridotto, di tutto questo, appunto, non parlerò e mi soffermerò soltanto su due profili: uno di merito e l'altro di carattere procedurale. Per quanto riguarda il primo, Presidente, mi permetterà di prendere spunto dalla sua relazione e da una indicazione che ritengo preziosa, contenuta in questa relazione, laddove si scrive: «La riforma del modello parlamentare bicamerale deve operare guardando unitariamente alla natura, alle funzioni e alla composizione del Senato. Tre aspetti che possono essere distinti solo da un punto di vista argomentativo, essendo invece tra loro strettamente connessi dal punto di vista sostanziale».

Credo che questo sia un intento di ricerca di un equilibrio complessivo assai apprezzabile e all'interno del quale vorrei muovere alcune osservazioni, anzitutto sulla natura del Senato, che a me sembra francamente ancora incerta, perché nonostante vi sia una netta definizione all'articolo 55 così come proposto – «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali» – osservando le funzioni che in concreto vengono assegnate al Senato, di fatto questa imputazione sfuma, soprattutto dopo l'ultimo passaggio alla Camera. In realtà, a dirla tutta, sin dall'origine il disegno di revisione non si è indirizzato verso un modello federalista o, più genericamente, di rappresentanza istituzionale degli enti territoriali. Ora questa tendenza mi sembra essersi accentuata con l'ultimo passaggio alla Camera. La modifica apportata dalla Camera all'articolo 55, in effetti, limita le prerogative del Senato al «concorso nell'esercizio» delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, ma in tal modo si esclude che il Senato possa essere considerato titolare esclusivo della rappresentanza dei territori. Inoltre, se guardiamo alle funzioni

legislative attribuite al Senato, nell'ultimo esame effettuato dalla Camera alcune materie di interesse territoriale sono state sottratte al procedimento cosiddetto non paritario rafforzato, limitando il possibile intervento al solo intervento eventuale, ai sensi del terzo comma dell'articolo 70 così come proposto.

Voglio aggiungere che nell'esame della Camera si sono modificate, attenuandole, anche le funzioni non legislative: di controllo, di valutazione e verifica nei confronti dell'Unione europea e nei confronti delle politiche pubbliche di attuazione della legislazione statale.

A fronte di questo attenuarsi della natura rappresentativa degli enti territoriali del Senato e delle funzioni di garanzia e coordinamento, nonché del rapporto sovranazionale del Senato, si rileva invece, anche nell'ultimo passaggio alla Camera, il rafforzarsi forse relativo, ma significativo, della natura di colegislatore nazionale del Senato, venendosi ad arricchire le funzioni propriamente legislative. Invero, nell'ultimo passaggio alla Camera si è consolidata una tendenza che era precedentemente già emersa in questo ramo del Parlamento, infatti, rispetto al testo originario del Governo, già nella prima lettura del Senato, come i senatori ben sanno, si era ampliata la funzione propriamente legislativa: il primo comma dell'articolo 70 si era riempito di materie in cui il Senato doveva esercitare, con ruolo paritario con l'altro ramo del Parlamento, la funzione legislativa. Ora la Camera consolida questo orientamento, riconducendo al procedimento legislativo paritario alcune altre materie. Molte di queste – forse vale la pena notare – non attengono alla dimensione dell'autonomia. Allora quel che a me sembra emergere è un Senato colegislatore, sebbene escluso dal circuito fiduciario, con competenza legislativa non universale, perché l'elenco dell'articolo 70 è tassativo, ciò non di meno operando su materie fondamentali. Proprio questa evoluzione del disegno di legge costituzionale credo dovrebbe indirizzare per stabilire i criteri di composizione dell'organo, se è vero quello che diceva la Presidente nella sua relazione e che io qui richiamavo: natura, funzione e composizione devono viaggiare parallelamente. So bene che sul tema della composizione si sta sviluppando una lotta politica aspra, ma mi si lasci dire che non si tratta tanto o solo di affermare un particolare punto di vista, ma anche di operare con coerenza sistemica.

Personalmente sono convinto, ad esempio, che se ci si fosse orientati verso un modello autonomista di natura federale, questa scelta avrebbe preteso, così come è in Germania, una composizione dell'organo di diretta espressione dei governi territoriali. Se però non si vuole o non si può tornare sul modello complessivo, credo che l'attuale previsione di elezione indiretta da parte dei Consiglieri regionali rischi di non risultare coerente con l'impianto prescelto, con la natura e le funzioni in concreto assegnate al nuovo Senato.

In effetti, un più stretto collegamento con l'ente territoriale non solo è possibile, ma può essere solidamente motivato in considerazione della minore politicità dell'organo Senato escluso dal rapporto di fiducia, mentre l'esigenza che i senatori siano rappresentanti del corpo elettorale, sep-

pure territorialmente organizzato, consegue, a mio modo di vedere, dall'esercizio del potere legislativo in quei settori così delicati. Un esercizio importante di sovranità e non solo di rappresentanza dei territori, che dovrebbe trovare legittimazione nel voto popolare.

È evidente che questa ricostruzione deve fare i conti con la possibilità di essere perseguita.

Mi volgo quindi al secondo aspetto che mi proponevo di trattare. Credo che ci sia da chiedersi qual è lo spazio di intervento del Senato in questa fase del procedimento di approvazione della riforma costituzionale.

Nella nota scritta faccio alcuni accenni più puntuali al tema, ma non richiamerò ora i termini del problema perché sono noti a tutti. Mi vorrei limitare, in questa sede, a svolgere una riflessione di carattere generale che si ricollega più all'articolo 138 della nostra Costituzione che non alla disposizione regolamentare di cui al noto articolo 104 del Regolamento del Senato, perché mi sembra che si rivolga l'attenzione esclusivamente a questo articolo, mentre, forse, qualche riflessione di carattere diverso può essere fatta.

Vorrei dire anche un'altra cosa prima di esporre la mia tesi. Mi rendo conto del rischio che sto correndo e cioè che le mie considerazioni possano apparire, come dire, «impolitiche», ovvero lontane dalle attuali e contingenti tensioni politiche, che forse non lasciano molto margine ad una riflessione di sistema. Ciononostante, ritengo sia utile riflettere anche in questa sede politica – propriamente politica – sui principi costituzionali che sovrintendono alla revisione costituzionale, anche e proprio perché l'oggettiva mancanza di un'ampia condivisione, che oggi si registra in sede parlamentare, soprattutto qui al Senato, rischia di riflettersi negativamente sulla futura riforma costituzionale.

Non vorrei essere frainteso: non sto ponendo, ovviamente, una questione di legalità: non solo l'articolo 138 della Costituzione ammette un'approvazione a stretta maggioranza assoluta dei suoi componenti, ma abbiamo avuto in passato delle revisioni costituzionali, forse non felicissime, approvate a stretta maggioranza assoluta. È quindi evidente che non si tratta di un problema di legalità, ma è sul piano assai più scivoloso della legittimazione che vorrei porre la questione. In questo caso ritengo entri dunque in gioco lo spirito, ancor prima che la lettera, dell'articolo 138 della Costituzione. Per sostenere la mia tesi vorrei richiamare l'autorevolezza di Costantino Mortati, il quale indicava quale fosse il contenuto minimo di garanzia dell'articolo 138, che doveva essere preservato in ogni caso di riforma della Costituzione. Oltre alla centralità della discussione parlamentare e al ruolo decisivo delle opposizioni, Mortati indicava proprio nella maggiore ponderazione la differenza del procedimento di revisione costituzionale rispetto al procedimento legislativo ordinario. Dunque, l'aggravamento procedurale di cui all'articolo 138 della Costituzione, i tre mesi di sospensione e le maggioranze qualificate ivi previste, non devono essere intese in una chiave formale, ma come indicazioni costituzionali al Parlamento, che è sempre in tempo a tornare sui suoi passi. Altri-

menti avrebbero ragione coloro che sostengono che l'articolo 138 è solo un ostacolo alla più celere modifica costituzionale. Dunque, la possibilità di «ripensare» non può essere esclusa neppure nella fase di riesame in prima lettura del testo approvato dall'altro ramo del Parlamento. Certo la modifica di parti già approvate dall'altra Camera impone, per queste parti e quindi per il disegno di legge nel suo complesso, una nuova «prima» deliberazione da parte dell'altro ramo del Parlamento. Vi è allora un rischio, paventato da molti, di perdere il senso del limite che deve guidare i lavori e le scelte parlamentari, così come ha ricordato, proprio in questa Commissione, il Presidente emerito Giorgio Napolitano. Ecco perché allora queste mie considerazioni – che possiamo definire «impolitiche» – devono fare i conti con il realismo della situazione contingente e con la volontà legittimamente espressa dai soggetti politici.

Su questo profilo concludo con due ultime considerazioni, la prima delle quali riguarda i tempi. È stato espresso legittimamente dal Governo e dalla maggioranza politica l'intendimento di accelerare, per quanto possibile, l'approvazione della riforma e si è letto qualche settimana fa una sorta di cronoprogramma. Era nelle intenzioni del Governo abbinare il *referendum* costituzionale alle elezioni amministrative del prossimo anno: si tratta di una prospettiva legittima – lo ripeto – ma che di fatto non è più possibile realizzare. Dunque, venuto meno questo obiettivo, che in effetti avrebbe imposto tempi serrati e probabilmente, se perseguito, avrebbe comportato l'impossibilità di apportare alcuna modifica, si può ora rinunciare ad una seconda lettura conforme, senza modifiche. In fondo, l'approvazione finale sarebbe spostata solo di pochi mesi. Sempre che sia presente una seconda condizione decisiva. Si tratta di una condizione puramente politica, che è stata richiamata qualche giorno fa – credo di interpretare bene – dal presidente Grasso, quando ha auspicato un accordo politico alto. Penso che la definizione di un accordo preventivo sulle modifiche introdotte, che impegni il Parlamento (la più ampia maggioranza possibile) nel suo complesso, costituisca una seconda decisiva condizione, di natura strettamente politica.

Voglio fare infine una considerazione, formulando un'ipotesi al di fuori della realtà, o almeno al di fuori della realtà del momento: in questo momento sembra prevalere infatti, a quel che si vede e si legge, una diffidenza, un timore tra le forze politiche e all'interno degli stessi partiti politici. Credo però che un ceto politico responsabile, che peraltro di recente ha dato prova di riuscire ad ottenere molti dei risultati che si prefigge, non possa francamente rinunciare a modificare la Costituzione in base ad un più ampio consenso e a recuperare, in sostanza, lo spirito costituente, che in questa fase sembra scemare, ricercandolo, almeno in parte, proprio in un possibile riesame di alcune parti della controversa riforma, con la tensione di trovare un accordo più vasto.

Ove non si volesse ritenere perseguibile la strada maestra che ho indicato – ovviamente «maestra» a mio modo vedere – non rimarrebbe che affidarsi all'interpretazione dell'articolo 104 del Regolamento del Senato, su cui tanti hanno parlato e sui cui invece voglio limitarmi a formulare

una sola osservazione. Mi limito ad osservare infatti che l'elasticità del diritto parlamentare è assai ampia e che l'interpretazione del Regolamento, in questo caso – so che è stato detto anche in questa Commissione – non può utilizzare molti precedenti, i quali non sono neppure univoci. Dunque, anche in questa ipotesi – a mio modo di vedere subordinata – quanto sopra richiamato con riferimento alle garanzie minime di cui all'articolo 138 della Costituzione (centralità della discussione parlamentare, ruolo decisivo delle opposizioni e maggiore ponderazione delle decisioni, ovvero le tre condizioni di Mortati) dovrebbe indurre ad un'interpretazione estensiva, che garantisca, anche nei limiti di una doppia lettura conforme, la possibilità a questo ramo del Parlamento di adottare decisioni e modifiche nel loro complesso coerenti.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Azzariti per il suo intervento. Ho dimenticato poc'anzi di scusare il senatore Calderoli, la senatrice De Petris e altri componenti della Commissione che, in quanto Capi-gruppo, sono in questo momento impegnati a partecipare ad una Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, che ha coinciso casualmente con i nostri lavori. I colleghi, che si scusano, ci raggiungeranno appena possibile.

Do ora la parola al professor Cariola.

CARIOLA. Presidente, onorevoli senatori, in considerazione dei tempi abbastanza ristretti che mi sono stati concessi e riservandomi ovviamente di depositare un testo scritto più ampio, presenterò delle osservazioni sulla figura del Capo dello Stato, sulla configurazione e sulla conformazione del *referendum* abrogativo e sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali.

Voglio formulare una prima notazione di carattere metodologico e preliminare. La riforma adotta la via o il metodo della novellazione sul testo costituzionale esistente. Anche nella relazione governativa al disegno di legge si facevano ampi riferimenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale, soprattutto in tema di rapporti tra Stato e Regioni, e si proclamava espressamente di voler accogliere alcuni di questi esiti. Insomma è probabile che la riforma, se sarà approvata e una volta entrata in vigore, sarà letta e applicata in continuità con l'assetto esistente e soprattutto con la giurisprudenza costituzionale. Ciò vale anche per l'approccio dello studioso di diritto costituzionale, che deve riconoscere al Parlamento il potere-dovere di adottare le necessarie riforme, ma che deve insistere sulla necessità della coerenza e dell'armonia dell'assetto che si va a configurare.

Certo, la riforma presenta alcune parti sulle quali ci sarà poco da discutere: la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per fare un esempio, sarà definitiva, con la conseguenza che nessuno potrà mai immaginare di far risorgere un organo che viene eliminato, che viene soppresso, così come per il Senato che sarà modificato. Questo però non può dirsi per altre parti. Ad esempio, per un verso sono soppresses le Province, ma per altro verso ricompare l'Ente di area vasta, che a questo

punto probabilmente parteciperà della dignità e del valore dell'autonomia locale, che l'articolo 5 della Costituzione riconosce ad ogni autonomia locale.

Voglio dire che la legge statale che disciplinerà gli Enti di area vasta sarà così integrata, così in sviluppo delle norme costituzionali, e in particolare modo dell'articolo 5 della Costituzione, quasi a divenire – mi scuseranno i colleghi costituzionalisti – un «pezzo» della Costituzione materiale del futuro ordinamento, così come poi sarà una legge dai contenuti costituzionalmente obbligatori, di difficile modificabilità.

La prima annotazione è relativa alla modifica che la Camera dei deputati ha apportato al sistema elettorale del Presidente della Repubblica. Il Senato si era mosso nell'ottica dell'attuale testo costituzionale, prevedeva che l'elezione del Presidente della Repubblica avvenisse a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi, dopo il quarto scrutinio si abbassava la maggioranza, dopo l'ottavo scrutinio ancora si richiedeva la maggioranza assoluta. Nel testo che proviene dalla Camera dei deputati, dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti. Facendo i dovuti calcoli, si desume che essendo 630 i deputati e 100 i senatori, se si applica l'articolo 64 della Costituzione sul numero legale necessario per la validità delle deliberazioni del Parlamento in seduta comune, il Presidente della Repubblica potrebbe essere eletto con appena 220 voti, o addirittura, non applicando la norma, con una maggioranza ancora più ristretta. Tutto ciò mi sembra in disarmonia con le funzioni presidenziali, come esercitate dai Presidenti che hanno man mano arricchito il patrimonio di competenze – per dirla con Giorgio Napolitano – del Quirinale e con la necessità di avere un'istanza di controllo su un Governo forte, soprattutto con un Presidente che rinvia le leggi e i decreti, che ha ancora un potere in ordine di nomina dei giudici e dei senatori presidenziali.

Mi sembra che si tratti di una modifica sostanziale che investe in qualche maniera il nucleo duro di alcuni principi costituzionali, perché nel disegno costituzionale attuale si legittima la scelta del partito di maggioranza piuttosto che spingere le forze politiche a trovare una soluzione condivisa, che dovrei dire ecumenica, sulla persona del Capo dello Stato.

Non mi soffermo poi su alcune evidenti disarmonie letterali presenti nel testo; che il Presidente autorizzi la ratifica dei trattati europei non aggiunge nulla a quanto già risulta da altre norme presenti nel testo medesimo ed è improprio che in un testo costituzionale ci siano delle ripetizioni.

Adottando l'idea del Senato come espressione delle autonomie, che è proclamata dal nuovo articolo 57 del testo costituzionale, secondo cui il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali, mi chiedo se non sarebbe il caso di eliminare del tutto l'articolo 59, primo e secondo comma. Gli ex Presidenti della Repubblica tornerebbero ad essere cittadini della Repubblica, perché non vi è titolo più bello che essere cittadini della Repubblica, ed in ogni caso non vi è spazio per i senatori di nomina presidenziale per sette anni. Mentre l'attuale articolo 59 prevede la presenza,

se mi permettete la battuta, dei premi Nobel italiani all'interno di questo alto consesso, domani non vi dovrebbe essere spazio per senatori di nomina solo per sette anni, che diventerebbero i consulenti, gli esperti, i fiduciari dello stesso Presidente della Repubblica.

In generale, mi pare che il testo man mano, nelle sue varie versioni, non chiarisca e non prenda posizione sulla funzione presidenziale. Si mantengono estremamente fluidi i rapporti tra Capo dello Stato e Governo e la conclusione, se volete paradossale e provocatoria, è che la vera e propria norma di Costituzione materiale rimanga l'articolo 14-*bis* del Testo unico delle leggi sull'elezione della Camera dei deputati, introdotto dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, secondo cui in occasione delle elezioni sono le forze politiche che designano la persona indicata come capo della forza politica ed è una previsione contenuta in un testo, sì, della legislazione elettorale, ma al di fuori del testo della Costituzione formale.

Il secondo punto del mio intervento riguardava il *referendum* abrogativo. Nel testo che ora si sottopone al voto, la proposta soggetta a *referendum* è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, ma se la stessa proposta invece che da 500.000 elettori è proposta da 800.000 elettori, il *quorum* si abbassa alla maggioranza dei votanti delle ultime elezioni. Mi pare che a questo punto ci siano, sotto l'insegna dell'unica definizione di «*referendum* abrogativo», due tipi di *referendum* a seconda dei proponenti: il *referendum* proposto da 500.000 elettori e dai Consigli regionali ed il *referendum* proposto da 800.000 elettori. Mi chiedo se due proposte referendarie dal procedimento tanto diverso – e la storia del *referendum* nel nostro Paese ha segnato tanti sviluppi della vita politica ed istituzionale – non comportino poi esiti diversi anche sotto il profilo del seguito referendario, cioè della vincolatività degli esiti referendari, se quindi sia più forte il *referendum* proposto da 800.000 elettori rispetto a quello proposto da 500.000.

In generale, il disegno di legge costituzionale moltiplica e complica l'assetto delle fonti. È un'annotazione che è stata fatta più volte, e che io in questa sede mi limito a ribadire ed a ripetere, perché è espressione probabilmente di una preoccupazione abbastanza diffusa. Non scompare la potestà legislativa concorrente, si è addirittura detto che essa si irradia o si sfrangia in tipologie molteplici di «coabitazioni» di competenze tra lo Stato e le Regioni. Alcune volte la potestà legislativa dello Stato è limitata ai principi generali, altre volte alle norme di coordinamento, altre volte alla programmazione strategica. Si tratta di istituti diversi, di contenuti diversi, oppure sono sinonimi che la Corte costituzionale ridurrà ad unità?

Questo ha degli effetti sotto il profilo procedurale, oltre che, ovviamente, sotto il profilo contenutistico? Direi che su questo punto fondamentale, non semplicemente marginale, il disegno di legge costituzionale mantiene una grande ambiguità, così come mantiene l'ambiguità nel rinviare la riforma degli Statuti speciali, conservando un modello in cui sono presenti tutte le diverse tipologie di potestà regionale e, correlativamente, di potestà statale. Eppure sarebbe necessario che il disegno di legge costituzionale esprimesse anche una capacità di guida e un modello

per la riforma degli Statuti speciali e, probabilmente, che prevedesse anche dei tempi per la loro riforma: lo affermo provenendo da una Regione che conserva ancora lo Statuto del 1946 e che aspetta un nuovo Statuto. Trovo inoltre che sia contraria all'articolo 70 la disposizione dell'articolo 117, quarto comma, la quale prevede che, su proposta del Governo, la legge dello Stato possa intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità economica o giuridica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale. Si tratta della clausola di supremazia della Costituzione tedesca, ma, a mio modo di vedere, appare non armonico prevedere un potere d'iniziativa e di proposta del Governo. Se la funzione normativa, come dice l'articolo 70 del testo in esame, spetta ancora al Parlamento, non vi può essere una riserva di iniziativa governativa analoga a quella che troviamo in tema di bilanci o di trattati, anche perché il Parlamento può modificare la proposta del Governo e può ampliarne o restringerne i limiti. I titoli di intervento dello Stato previsti nell'articolo 117 sono tantissimi, per cui non si comprende se questo rappresenti un ulteriore titolo di intervento o una condizione di intervento per altre ipotesi. Paradossalmente, la formulazione della disposizione trascura l'eredità della sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, la cosiddetta «sentenza Mezzanotte», sulla sussidiarietà quale titolo di intervento dello Stato anche nelle materie regionali, che probabilmente sarebbe stata la strada maestra per prevedere l'intervento dello Stato nelle materie regionali e conformare una clausola di supremazia.

Mi pare che si ponga anche l'esigenza di un maggiore armonia e di un coordinamento del testo, come diceva poco fa il collega Azzariti, anche sotto il profilo formale: non riesco a capire infatti la limitazione alla decretazione d'urgenza prevista nell'articolo 77, in cui si dice che: «Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, con esclusione, per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni». Sembrerebbe dunque che, per il meccanismo della doppia negazione, il Governo possa intervenire in tale materia, come in effetti è avvenuto: ricordiamo le elezioni del 1993, che si sono svolte sulla base di decreti-legge adottati dal Governo per ampliare la partecipazione elettorale. Esiste dunque l'esigenza di un coordinamento anche sotto il profilo letterale, che mi sembra importante, e su questo versante sarebbero da ripensare alcune delle soluzioni accolte e la loro armonia con l'insieme.

PRESIDENTE. La ringrazio. Do ora la parola al professor Nania.

NANIA. Signora Presidente, ho con me un appunto scritto, ma non so se leggendolo per intero riuscirei a rispettare i tempi che mi sono stati assegnati. Quindi cercherò di sintetizzare un pó le osservazioni in esso presenti, prevalentemente di ordine generale. A me sembra che ci sia l'impressione diffusa – è sufficiente scorrere gli ultimi incontri che si sono te-

nuti, anche in sede scientifica – che a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati sia stata in qualche modo accentuata la vocazione del Senato della Repubblica alla funzione di rappresentanza territoriale, che viene esplicitamente assegnata dal nuovo testo costituzionale, per quanto con riferimento alla rappresentanza delle istituzioni locali. Quali sono dunque gli elementi che deporrebbero in questa direzione? Innanzitutto c'è la sopravvenuta modulazione delle competenze legislative: ad esempio è stato ragionevolmente fatto notare che è caduto il riferimento agli articoli 29 e 32, secondo comma, della Costituzione, il che avrebbe in qualche modo fatto cadere degli elementi ritenuti spuri rispetto a questa funzione prioritaria del Senato. Si è parlato addirittura di un salto di qualità, determinato proprio dall'intervento della Camera dei deputati, soprattutto con riferimento all'incremento, sulla scia del modello del *Bundesrat*, delle materie rimesse alle leggi bicamerali, con conseguente superamento, salvo che per la clausola di supremazia, del meccanismo del procedimento monocamerale, con il ruolo rinforzato del Senato. Per quanto, a parere di chi parla, se si volesse ragionare nell'ottica del tasso di rafforzamento del Senato, bisogna pure riconoscere che, se diventa più fitta la legislazione bicamerale, risulta al contempo semplificato l'*iter* della legge monocamerale, dal momento che, a fronte delle proposte emendative del Senato, la Camera può deliberare definitivamente la legge a maggioranza semplice.

Ho però l'impressione che, ai fini dell'identificazione dell'identità e della raffigurazione del nuovo Senato, siamo comunque in presenza di un quadro molto più articolato, per cui sconsiglierei conclusioni così univoche come quelle tratte dalla maggior parte dei colleghi. Voglio alludere innanzitutto alla componente di nomina presidenziale dove, se volessimo suggerire una lettura in positivo, sembra riaffiorare quell'istanza riflessiva che ha giustificato, nel bene o nel male, la tradizione italiana del bicameralismo perfetto. Si aggiunge a questo la presenza dei sindaci, dove traspare – del tutto diversamente dal modello tedesco – la complessità del nostro assetto autonomistico, nel senso della impossibilità, che io non mi sentirei di censurare, di assorbire interamente la soggettività municipale nell'ambito dell'ente regionale. L'allusione al quadro più complesso che esse determinano è alle stesse leggi bicamerali, perché in qualche caso viene in evidenza la distanza tra queste leggi e gli interessi territoriali strettamente intesi. Basti pensare alle leggi bicamerali in materia di minoranze linguistiche o a quelle in materia di *referendum*, dove sembra appunto attenuarsi l'attinenza con la dimensione territoriale e si evidenzia piuttosto un'istanza di preservazione del pluralismo democratico. Voglio però richiamare soprattutto l'attenzione sulle leggi di revisione costituzionale e sulle altre leggi costituzionali, nel qual caso la presenza senatoriale sembra irriducibile alla logica dell'autodifesa dell'identità costituzionale degli enti territoriali, come accade nei procedimenti di revisione negli assetti federali, ma assume una valenza garantista, che sicuramente è di ordine più generale. Si tratta di una valenza che, a mio avviso, potrebbe anche giustificare quel potere di interdizione che in materia è stato ricono-

sciuto al Senato e che sorprendentemente è stato oggetto di critiche molto forti, che forse non tengono conto anche dello scenario istituzionale, che si potrebbe determinare a seguito della legge elettorale, orientata in senso accentuatamente maggioritario.

Naturalmente faccio riferimento, infine, al profilo, sia pure ridimensionato nei termini, del concorso tra Senato e Camera – si tratterebbe poi di capire quale accezione sia stata data al termine «concorso» introdotto dalla Camera – per quello che riguarda la partecipazione al processo di creazione e di recepimento del diritto dell'Unione europea. Alla luce di queste osservazioni che denotano uno scenario piuttosto articolato, a mio parere potrebbe sorprendere – a questo punto apro una breve parentesi, se mi è consentito, su un argomento specifico – che non venga prevista la legge bicamerale per la dichiarazione dello stato di guerra. Avevo già avanzato questa osservazione in un precedente confronto e naturalmente tutti siamo ben consapevoli del calo di prescrittività e di effettività della norma, quindi tutti sappiamo che le azioni militari sono state realizzate al di fuori della normativa di cui stiamo parlando, per cui sul punto si pone una questione di coerenza del disegno di legge complessivo. Ebbene, se partiamo da questo presupposto della coerenza sistematica, direi che va ricordato che la legge deliberativa dello stato di guerra, di cui all'articolo 78 della Costituzione, comporta anche l'attribuzione al Governo dei poteri necessari, i quali possono alterare fortemente il quadro costituzionale fino addirittura, secondo alcune teorie, mai sufficientemente contraddette e peraltro fondate e giustificate, a determinare la sospensione integrale della Costituzione. Sul punto la Camera ha, a mio parere molto opportunamente, provveduto a chiedere almeno la maggioranza assoluta, trattandosi di una legge monocamerale, su una decisione di questa importanza. Si è tentato quindi in qualche modo di compensare la perdita di riflessività nel procedimento di assunzione di una decisione che il pregresso sistema bicamerale assicurava, secondo l'opinione di tutti gli internazionalisti. Personalmente, però, continuo a ritenere difficile immaginare che non partecipi alla decisione a pieno titolo la rappresentanza delle comunità territoriali che sarebbero investite da una decisione tanto grave e tanto più, come dicevo, se abbiamo presenti le ricadute costituzionali che il conferimento dei poteri potrebbe determinare a carico delle autonomie territoriali.

Mi permetto di aggiungere, sempre sul piano di queste notazioni specifiche e rimanendo sul terreno dei rapporti di carattere internazionale, che non mi appare chiarissima la modifica che è stata apportata all'articolo 70 da parte della Camera, dove si fa riferimento al secondo periodo dell'articolo 80, quello in tema di leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali. Fermo restando, infatti, il carattere bicamerale delle leggi di autorizzazioni alla ratifica concernenti i Trattati che riguardano l'Unione europea, mi chiedo se non operi una ineludibile esigenza di ordine costituzionale di coinvolgimento del Senato, in quanto rappresentante delle istituzioni territoriali, quando si tratta di Trattati che comportano variazioni territoriali o addirittura oneri di carattere finanziario o modificazioni di legge. Ma francamente per i Trattati che comportano variazioni

territoriali ritengo, sempre in un'ottica di carattere sistematico, che questo aspetto del coinvolgimento del Senato vada attentamente considerato.

Al di là di queste brevi notazioni, per tornare al punto, siamo tutti al corrente di alcune riflessioni critiche che imputano alla riforma di non aver spinto ancora più a fondo il paradigma della funzione rappresentativa delle istituzioni locali e questo sia perché mancherebbero i Presidenti delle Regioni, i Presidenti degli Esecutivi o comunque i membri degli Esecutivi regionali, oppure perché mancherebbe quel vincolo di mandato che, come sapete, garantisce l'uniformità del voto da parte degli eletti, da parte degli Esecutivi dei *Länder*. Verrebbe quindi a mancare quella necessaria compattezza di voto che il sistema tedesco garantirebbe per quello che riguarda le delegazioni regionali. A tale proposito, la preoccupazione è molto chiara ed è stata espressa in termini inequivocabili: si dice che a questo punto, in un sistema quale quello che emerge da quest'ultimo testo, prevarrebbe la logica dello schieramento politico su quella di un interesse territoriale addirittura obiettivamente inteso. Arriveremmo pertanto all'approdo della Camera austriaca invece che a quello del *Bundesrat* tedesco, al punto che tutto questo, secondo queste visioni così critiche, addirittura priverebbe di significato la stessa estromissione del Senato dal funzionamento del circuito fiduciario.

A me pare che queste posizioni muovano da una raffigurazione veramente idealizzata, poco realistica, del funzionamento del *Bundesrat*. Mi limito a ricordare quello che è successo durante il Governo Schroeder, nel periodo in cui c'erano nei *Länder* dei governi di grossa coalizione, che per espressa convenzione di carattere elettorale conduce la delegazione di questi governi ad astenersi dal voto. Questo ha comportato dei grossissimi problemi di ordine politico, proprio nella tenuta della maggioranza di governo all'epoca socialdemocratica. Ho quindi l'impressione che questa raffigurazione del *Bundesrat* come un organo impolitico, espresso dai *Länder*, che operano secondo criteri altrettanto impolitici, francamente non si possa seguire.

A parte questo, però, ho l'impressione che, profilando queste critiche, non si tenga nel dovuto conto la più articolata natura del Senato che, come ho sopra argomentato, si profila nel disegno di riforma e che sembra pienamente giustificare la permanenza del suo apporto alle dinamiche pluralistiche. In particolare, mi sembra che il fatto che i senatori siano espressione dei Consigli e non degli Esecutivi concorra a sdrammatizzare il calo delle opportunità di espressione della volontà popolare che il passaggio alle elezioni di secondo grado dei senatori innegabilmente comporta.

Un punto su cui mi permetterei di richiamare l'attenzione è poi l'incidenza sul tema del marcato ridimensionamento delle competenze legislative regionali, a partire dal trasferimento di parecchie materie già di competenza concorrente nell'area della esclusività statale. Direi che questo andamento, che si è riscontrato e che si riscontra nell'ultima versione, rende veramente poco plausibile l'idea del Senato come mera cinghia di trasmissione di robusti indirizzi politici territoriali. Spinge piuttosto ad affidare al Senato il compito di alimentare lo spirito autonomistico che forma l'arti-

colo 5 della Costituzione, contrastando eccessi di centralizzazione, ovvero un uso troppo spregiudicato della clausola di supremazia. Direi che un compito di questa natura valorizza piuttosto la dimensione politica nella quale è pienamente immersa la rappresentanza territoriale, anche se naturalmente si tratta di una dimensione che viene svolta a partire appunto dagli interessi delle comunità locali. Mi sembra quindi che sia veramente riduttivo immaginare che si possa classificare il Senato riformato come una sede puramente tecnico-burocratica, completamente incontaminata da qualunque logica e da qualunque dimensione di carattere politico.

Quindi, sotto questo aspetto, mi sembrano ingiustificate le critiche che sono state mosse alla norma transitoria, che implicitamente fa comprendere che la modalità di elezione dei consiglieri debba ispirarsi ad un principio di proporzionalità e debba necessariamente tener conto delle posizioni delle minoranze presenti in sede consiliare. Non vi nascondo che tutto questo può far sorgere alcuni interrogativi, di fronte ad un potenziale così rilevante, sulle modalità di elezione dei senatori specialmente sotto il profilo dell'adeguatezza della loro legittimazione, ai fini dell'esercizio di una quota di funzioni così rilevante.

Al riguardo, concludo toccando brevemente la questione della modifica dell'articolo 57 della Costituzione (mi riferisco all'espressione «dai quali sono stati eletti» al posto di quella «nei quali sono stati eletti»), che ha suscitato dubbi particolari rispetto al novellato articolo 66, come si legge nella relazione della presidente Finocchiaro. Francamente, io non mi sentirei di dire che questa modifica sia così marginale, addirittura scontata e di mero chiarimento. Indubbiamente, si rileva una certa mancanza di coerenza nel momento in cui si ammette che la modifica è sostanziale, proprio nella parte in cui si correla la durata del mandato di senatore anche per i sindaci alla durata del consiglio regionale. È indiscutibile che si tratta di un dato sostanziale e sono sempre un pó diffidente quando poi si afferma che «è stato esplicitato quello che era implicito rispetto a questi argomenti»: era implicito per l'interprete che lo riteneva tale, ma si può anche ritenere che, se il legislatore ha introdotto questa modifica, vuol dire che tanto implicito non era e che si è ritenuto invece di affermare con assoluta univocità e chiarezza quale fosse la volontà del legislatore costituzionale.

A parte la questione della contraddizione con il successivo articolo 66, questo aspetto nulla toglie al fatto che si tratta di una modifica sopravvenuta, che investe un profilo cruciale delle modalità di composizione dell'organo. D'altra parte, penso che quando si tratta di revisioni costituzionali di così ampia portata, la lettura delle norme regolamentari – qui mi trovo in piena consonanza con il collega Azzariti – in tema di ammissibilità delle modifiche degli emendamenti debba dare spazio all'esigenza di massima agibilità della dialettica politica, specie riguardo a posizioni opposte, anche minoritarie, in conformità allo spirito e alla *ratio* dell'articolo 138.

PRESIDENTE. La ringrazio. Do ora la parola al professor Portaluri.

PORTALURI. Signora Presidente, vorrei occuparmi di tre temi che affrontano tutti il profilo del Titolo V perché, anche leggendo i resoconti delle sedute precedenti, ho notato che questo aspetto, pur non essendo ancillare, tutto sommato non è centrale nell'economia del confronto. Ecco perché ho ascoltato con grande soddisfazione gli appunti molto precisi che sono stati fatti dai colleghi che mi hanno preceduto e sui quali tornerò.

Dico subito che ho predisposto, anche se non ancora ultimato, una memoria che poi consegnerò alla Commissione. Quindi, mi permetterò di andare *in apicibus*. Questa è la seconda volta che ho l'onore di essere invitato ad intervenire con riferimento alle riforme costituzionali. Nella prima circostanza – all'epoca il terreno era abbastanza da dissodare – parlai della possibilità di sfruttare l'occasione per ripensare il ruolo del mosaico territoriale italiano a partire dalle Regioni (il tema dell'*optimal size*), però credo che questa sia una ipotesi tramontata. Allora era ancora in discussione il tema della riforma dell'ordinamento a livello provinciale, e non vi era stata ancora la conclusione che poi sarebbe stata attinta dall'ordinamento con la legge n. 56 del 2014 (la cosiddetta «legge Delrio»). Quindi aveva molto senso immaginare una rivisitazione dell'ordinamento regionale sulla base della eliminazione delle Province, perché questo era ciò che allora noi ascoltavamo.

Immaginavamo un disegno complessivo, una manovra, che avrebbe dovuto portare prima allo svuotamento e poi all'eliminazione delle Province, quindi una scomparsa dal panorama istituzionale italiano. Mi chiedo, da osservatore un pó attento, se questo sia ancora l'obiettivo del legislatore italiano, perché – ed è un altro riferimento ai colleghi che mi hanno preceduto – anche a livello costituzionale non sembra che le Province stiano scomparendo: al più, perdono la natura di enti costitutivi, ma c'è una stranissima norma, la cui natura ancora non ho molto compreso, contenuta prima nell'articolo 39, comma 4, ora divenuta l'articolo 40, comma 4, che introduce gli enti di area vasta. Tra l'altro, mi permetterei molto sommessamente di far notare che anche il *drafting* di quella norma andrebbe un pó rivisto, perché torna due volte il sintagma «enti di area vasta» e forse non è esattamente armonioso ed eufonico in un testo di questo livello leggere una norma un pó «zoppicante».

Ciò detto, vorrei arrivare al punto. Forse la situazione dell'articolo 104 bloccherà il dibattito, ma noi non dobbiamo rassegnarci, perché siamo allievi di Giannini, il quale diceva che «la condanna dei giuristi è di pensare sempre a nuove albe». Io farò la stessa cosa e non penso che l'articolo 104 sarà una norma interpretata in modo abbastanza restrittivo, come pure leggo. Immagino che l'articolo 40, comma 4, debba essere eliminato e che quindi si debba ristabilire quell'equilibrio che, nel disegno originario della riforma costituzionale (quando cioè l'originario disegno di legge costituzionale, poi arenatosi, era ancora oggetto del dibattito), prevedeva un sistema di pesi e contrappesi. Più precisamente, esso prevedeva che, per un verso, il disegno di legge ordinario – e vengo già al secondo punto

– magnificasse (uso questo verbo con cognizione di causa) il ruolo delle Città metropolitane, ma queste ultime perdevano il ruolo di enti costitutivi.

Ora abbiamo – ed entro nel merito del secondo punto – uno strano sistema, perché vi sono delle aree che riguardano il 30 per cento della popolazione italiana (18 milioni circa di abitanti), che sono enti costitutivi. So bene che la sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale ha avalato questo modello e so altrettanto bene che anche la dottrina, ad esempio il mio amico professor Luciano Vandelli, si è un pó stupita della eccessiva stringatezza motivazionale – chiamiamola così – di quella sentenza della Corte. Allora chiedo: non è preferibile tornare all’assetto originario del disegno di legge, nel quale le Città metropolitane perdevano il rango di enti costitutivi? Seppur giuridicamente sostenibile, perché lo ha affermato la Corte costituzionale, è comunque politicamente condivisibile che un ente minoritario sul territorio, quindi con scarsa rappresentatività, sia un ente costitutivo della Repubblica? È coerente questo con la lettura dell’articolo 5 della Costituzione, che pure nella relazione al disegno di legge di cui oggi parliamo è considerato esplicitamente il pilastro sul quale questa manovra poggia? Mi sembra che ci sia una contraddizione abbastanza stridente.

Mi soffermerò ora brevemente su un ultimo punto, affidando al documento che consegnerò considerazioni un pó più estese. Ancora una volta torno a ricordare gli appunti che ho ascoltato da parte dei colleghi Azzariti e Cariola in ordine alla singolarità del riparto di materie che si va delineando. Parto da un tema che mi è particolarmente caro per formazione accademica, quello del governo del territorio, per poi fare delle considerazioni di ordine generale.

Nel testo attualmente in discussione abbiamo un sistema che poggia, per un verso, sulla competenza statale a dettare disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, mentre alle Regioni spetterebbe poi la pianificazione del territorio regionale. Qual è l’esatto discrimine fra queste due materie? Credo che sia assolutamente impossibile rinvenirlo. Se una delle logiche che ha mosso il disegno di legge era quella della tanto desiderata *bright line*, cioè la linea chiara di suddivisione, mi pare che questo modo di ragionare peggiori notevolmente il quadro.

Da qui vorrei anche arrivare a una considerazione generale: uno dei punti che venivano considerati qualificanti della riforma *in itinere* era l’abolizione della legislazione concorrente. Devo dire che questo obiettivo è pienamente raggiunto, perché da una legislazione concorrente ne abbiamo ora due, una delle quali si articola in otto sublegislazioni concorrenti. Pertanto, da un punto di vista formale bisogna complimentarsi, perché la legislazione concorrente non c’è più, ma al suo posto c’è una legislazione concorrente esplicita che, a sua volta, si articola in otto forme di legislazione concorrente, più alcune forme di legislazione concorrente implicita.

A tale proposito vorrei complimentarmi – perdonatemi ma veramente merita un plauso – con questo asceta della circonlocuzione e dell’eufemismo che ha redatto il *dossier* del Servizio studi, il quale ha fatto salti mortali e va aureolato per non aver espresso in maniera diretta e ortogonale i

concetti: come ricordava il collega poco fa, ha parlato di irradiazione e sfrangiamento in più modelli di coabitazione che richiederanno un impegno definitorio della Corte. Bisogna complimentarsi con la leggerezza di modi con i quali questo aureolato signore è riuscito a dire che ci troviamo di fronte ad otto forme di legislazione concorrente esplicita e ad altre più insidiose di legislazione concorrente implicita: ad esempio, la legislazione in materie di paesaggio, dove abbiamo, per un verso, la tutela e valorizzazione che spetta allo Stato e, per altro verso, la promozione. Non lo si dice chiaramente, ma questo mi sembra un caso di legislazione concorrente non dichiarata, cioè implicita.

Quali siano le ragioni di questo accanimento io francamente non riesco a capirlo, né so perché si debbano infliggere questi patimenti alla Corte costituzionale di cui si vorrebbe pure alleggerire il lavoro, affrancandolo da queste azioni di regolamento di confini che sinceramente potrebbero essere risparmiate.

Visto che c'è – lo spero – ancora margine, sarebbe questa la grande occasione della quale da cinquant'anni si sente la necessità, da quando cioè il professor Giannini – torno a citarlo ancora una volta, il che mi onora – diceva che la riforma urbanistica è come un ponte (la cosiddetta «legge ponte») gettato su una riva, ma l'altra riva ancora non si vede. Forse sarebbe la volta buona per affidare all'articolo 117 almeno l'indicazione degli oggetti della legislazione statale: potrebbero essere, mi permetto di suggerirli, la tipologia dei piani, il procedimento di formazione, il regime dei vincoli, gli effetti conformativi sulla proprietà. Noi abbiamo, questa volta sì, un'urbanistica sfrangiata in cui ogni Regione ha articolato pianificazioni che non riescono ad essere ridotte, rispetto alle quale non si riesce ad avere una *reductio ad unum*. Queste sono occasioni che, a mio avviso, non dovrebbero essere perdute, visto l'altissimo livello dell'occasione che abbiamo davanti.

PRESIDENTE. La ringrazio. Do ora la parola al professor Falcon.

FALCON. Signora Presidente, io pensavo di dedicare il tempo a mia disposizione essenzialmente e principalmente confermando quello che il collega Portaluri ha appena detto, ma con riferimento più al problema del Senato che a quello del Titolo V della Costituzione. Se rimarrà qualche minuto, farò delle considerazioni anche sul Titolo V per spiegare perché ritengo che questo tema sia giustamente ritenuto secondario.

Vorrei proporvi un percorso che parte non dal Senato che abbiamo di fronte nel progetto, ma dal Senato che a volte viene contrapposto ad esso. In effetti, nel progetto abbiamo il cosiddetto Senato delle autonomie e debbo dire che sono rimasto impressionato da quanti, colleghi e persone verso le quali la mia stima è sempre stata molto elevata, hanno propugnato un'idea non solo diversa ma alla fine contrapposta a questo, suggerendo che, in luogo del Senato delle autonomie, ci debba essere un Senato delle garanzie.

Sulla base delle mie riflessioni il tema che pongo è se sia utile e possa funzionare il cosiddetto Senato delle garanzie, contrapposto al Senato delle autonomie sia per la composizione, perché quello delle garanzie sarebbe eletto a suffragio diretto, sia per le funzioni, dal momento che esso non avrebbe il compito, definito «basso», di far partecipare le comunità territoriali al procedimento legislativo statale, ma quello ritenuto «alto» di provvedere alla legislazione in tema di diritti: ordinamento civile, ordinamento penale, lavoro, diritti sociali. Sganciato dal circuito della fiducia, il Senato delle garanzie dovrebbe essere elettivo con il sistema proporzionale.

Tale ipotesi naturalmente presuppone un diverso ordine di priorità da chi sostiene che la necessità del sistema politico italiano oggi sia di completare il quadro istituzionale con un ruolo di partecipazione alle scelte nazionali delle comunità territoriali. Quello che a me sembra evidente, anche se meno visibile, è che la proposta nasce non solo da una svalutazione del ruolo delle autonomie territoriali, ma da una forma di svalutazione e competizione della stessa Camera dei deputati.

In definitiva, l'idea del Senato delle garanzie nasce dal convincimento che la Camera dei deputati, per il modo in cui sarà eletta (in relazione alla legge elettorale che è stata approvata), non sia in grado di rappresentare realmente ed adeguatamente il popolo italiano. La torsione maggioritaria che il premio di maggioranza imprime al sistema elettorale renderebbe la Camera dei deputati adatta a sostenere il Governo, ma per la stessa ragione inadatta a rappresentare il popolo. Di qui l'idea di sdoppiare la rappresentanza popolare in una versione efficientistica, la Camera, e in una realmente rappresentativa, il Senato, creando una sorta di doppia rappresentanza o doppia rappresentazione dello stesso popolo: una basata sul principio maggioritario, l'altra basata sul principio proporzionale.

Ciò che consentirebbe alla doppia rappresentanza di funzionare sarebbe la l'estromissione del Senato dal circuito della fiducia. Questo consentirebbe al Governo di continuare a governare efficientemente sulla base del consenso predefinito della Camera, pur non potendo né dovendo contare su un corrispondente consenso del Senato.

Ciò può funzionare? La mia idea, che vi propongo, è che la risposta sia negativa e che un sistema di questo genere non possa affatto funzionare, non tanto perché non dà soddisfazione all'altra esigenza di cui parlavo, che è solo una questione di priorità, e difatti i fautori di questo sistema ritengono che le esigenze della partecipazione delle comunità territoriali possa deviare sul sistema delle Conferenze, il che può essere un'idea non stravagante. A me pare che questo sistema non possa funzionare per la sua intrinseca debolezza e contraddittorietà. Intanto non può stupirci, cosa che non esiste in nessuna parte del mondo, che il Senato sarebbe più fedelmente rappresentativa del popolo della Camera dei deputati.

A me pare che l'esistenza stessa di una Camera proporzionale, che con esattezza ricordi in ogni minuto quali siano i veri rapporti di forza tra i diversi partiti, costituisca un permanente elemento di delegittimazione

della Camera che quegli stessi rapporti rappresenta in modo distorto allo scopo di assicurare l'efficienza governativa. Ma in realtà la stessa efficienza governativa non potrebbe essere assicurata da questo sistema. Una volta dato vita, col Senato, ad una Camera più rappresentativa della comunità politica rispetto alla stessa Camera dei deputati, non si intende più la ragione sostanziale per la quale al Governo non debba essere necessaria anche la fiducia del Senato. Infatti, la necessità o meno di un rapporto politico di fiducia tra due organi costituzionali di tipo parlamentare e governativo non si può ridurre ad una mera enunciazione legislativa, ma si appoggia su una base politica e istituzionale che determina, essa e non la norma di diritto positivo, la necessaria conseguenza, come mostra il fatto che non ci fu bisogno di alcuna norma espressa per far evolvere in senso parlamentare lo Statuto del Regno di Sardegna, poi d'Italia, secondo il quale solo al re appartiene il potere esecutivo.

In definitiva, mentre rispetto al Senato detto delle autonomie, che realmente rappresenti le comunità territoriali, l'assenza del rapporto fiduciario col Governo corrisponde alla logica del sistema parlamentare (proprio per il fatto che il Senato non rappresenta il popolo), rispetto al cosiddetto Senato delle garanzie si tratterebbe di una illogica forzatura, che non potrebbe resistere al riscontro della vita istituzionale.

Alla stessa conclusione si arriva del resto partendo, anziché dalla composizione, dalla distinzione delle funzioni che viene prefigurata per le due Camere: da una parte, la normazione del Governo e dell'efficienza, dall'altra la normazione dei diritti e delle garanzie. Sennonché, efficienza e garanzia, economia e codici, non esistono in universi separati e paralleli, ma si fondono ogni giorno nella regolazione e nel Governo; la politica sanitaria non si disgiunge dal diritto alla salute, quella della casa dal diritto all'abitazione, la politica penale dai diritti di libertà. Immaginare una maggioranza dell'efficienza, che tutti i giorni si scontra con una diversa maggioranza delle garanzie, significa semplicemente immaginare un universo istituzionale che non esiste e non può esistere. Dunque, un Governo che volesse esprimere un indirizzo politico effettivo dovrebbe necessariamente godere della fiducia di entrambe le Camere.

La conclusione che personalmente ne traggio è la seguente: le insoddisfazioni connesse al modo nel quale è al momento organizzata la rappresentanza popolare nella Camera dei deputati, giustificate o meno, non possono trovare rimedio in una ulteriore e più perfetta Camera dei rappresentanti, la cui sola esistenza sposterebbe verso di essa il baricentro della vita parlamentare, rendendo l'altra semmai una seconda Camera, e dando vita in ogni modo ad una lotta per la supremazia tra le due Camere; dunque, un progetto di lotta politica parlamentare, se vogliamo, ma un sensato disegno istituzionale.

Meglio pertanto tornare all'ipotesi del Senato delle autonomie, che soddisfa un'esigenza reale del nostro sistema istituzionale. Senato delle autonomie non significa – concordo con quello che diceva il professor Nania – un Senato indifferente alle questioni non territoriali: la vocazione primaria non esclude la partecipazione ad una funzione più generale. An-

che se il testo non dice che il Senato delle autonomie rappresenta una Nazione, la rappresenta ugualmente, formandone una sintesi diversa.

Sappiamo che il progetto non accoglie il modello del *Bundesrat*, che è coerente nella sua radicalità; sappiamo che è frutto di compromessi; è una scommessa il cui funzionamento è da verificare in quel *mix* tra logica territoriale e logica politica di cui parlava anche il professor Nania e sulla quale non mi soffermo. Aggiungo solo che non mi convince l'ipotesi del Senato delle autonomie con il correttivo dell'elezione diretta, totale o parziale, dei senatori: la famosa elezione contestuale. Il problema qui è di non rendere solo nominalistica la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Il collegamento non può essere solo di occasione (la contestualità delle elezioni e del rinnovo); quello che va mantenuto è il collegamento tra la responsabilità del governo locale e l'esercizio delle funzioni senatoriali.

Ciò che sfugge è che noi ci immaginiamo il Senato futuro, se così approderà in Parlamento, come il Senato attuale con diverse persone (qualcuno dice con persone diverse e meno degne), mentre dovremmo invece immaginare che il Senato futuro non potrà essere una Camera dei discorsi parlamentari e una Camera della rappresentazione dei valori, perché dovrà essere un luogo in cui essenzialmente si lavora partendo dalle esperienze dell'amministrazione territoriale. Questo vuol dire organizzarne il lavoro in modo profondamente diverso, e qui probabilmente l'esperienza del *Bundesrat* potrebbe essere davvero molto utile: non una Camera minore, ma un organismo di tipo diverso, che deve dare un suo contributo specifico.

Per ragioni di tempo non mi soffermo sui dettagli dell'organizzazione del Senato. Farò solo due cenni, uno dei quali su un tema su cui non pensavo di intervenire, ma mi preme segnalare che sono d'accordo con l'idea che, se davvero si dovesse eleggere il Presidente della Repubblica con 220 voti, sarebbe opportuno ripensarci, perché il Presidente della Repubblica non può essere il rappresentante di una minoranza.

Perché ho dato poco peso al problema del Titolo V? Non certo perché sia d'accordo, non abbia obiezioni o non ritenga sensate altre obiezioni che ho ascoltato. Abbiamo visto che la lettera del Titolo V, riformato nel 2001, funziona oggi in maniera assolutamente diversa da quello che allora si immaginava leggendola ingenuamente. Questo capiterà anche al Titolo V che il Parlamento scriverà ora.

C'è una logica interpretativa e correttiva affidata alla Corte costituzionale o all'interazione tra Corte e altri attori che rende non essenziale nel dettaglio lo spostamento di una materia di qua o di là, ma quello che conta è ciò che fa il legislatore: quello che è contato dal 2001 ad oggi è stato il lavoro del legislatore, che la Corte ha un pó accettato, un pó corretto, un pó rivisto; nella sostanza, la direzione del fiume è quella impressa dal legislatore. Per tale ragione, a me sembra che quello che conta è come organizziamo il procedimento legislativo, e proprio per questo dico che dobbiamo parlare del problema del Senato e del suo ruolo più che del Titolo V.

Termino il mio intervento con un'ultima notazione, che mi deriva dall'esperienza pluriennale di aver seguito leggi regionali. Qualche volta mi capita di dire paradossalmente che una buona legge regionale è per forza una legge incostituzionale, perché i vincoli sono tantissimi, e mi limito a citare quelli imposti dal diritto privato o dell'ambiente. Questo per non parlare della legge urbanistica: ne sono state fatte e accettate tante, e quello della legislazione urbanistica è uno dei settori su cui più le Regioni hanno dato un contributo positivo. Ma se fossero state portate all'esame della Corte costituzionale, probabilmente alcune parti innovative non sarebbero state accolte.

Siamo nel quadro di un procedimento che ha i suoi tempi, ma se oggi dovessimo trovare una procedura importante per rendere più vitale la legge regionale, sarebbe una procedura attraverso la quale un organo, ad esempio il Senato, potrebbe approvare che una legge regionale superasse i limiti ordinari della sua potestà legislativa. Voi sapete che la Costituzione tedesca ammette una potestà derogatoria, ma sarebbe difficile copiarla tale e quale.

Il vecchio articolo 117 della Costituzione prevedeva il limite di merito, soggetto al Parlamento, mentre noi abbiamo trasformato tutto in termini di limite di legittimità. Se tornassimo a stabilire, pur accettando il fatto che ormai viviamo in un mare di legittimità, che una Regione può proporre e approvare una legge innovativa e che poi esiste una procedura attraverso la quale lo Stato può dire sì o no a questa sperimentazione regionale, forse sarebbe un progresso. Fantasticando si può dire che il Senato dà la sua approvazione e la Camera può opporsi, se crede. La mia è solo un'annotazione che può avere una sua utilità se il testo dovesse portare a modifiche sostanziali. Naturalmente, se invece la strada dovesse essere quella della ristrettezza dei tempi e delle scansioni procedurali, non avrebbe ragione di esistere.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i nostri ospiti per la loro disponibilità e il loro contributo.

Considerato l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, chiedo ai colleghi che avessero delle domande da porre ai nostri auditi di farle pervenire per iscritto alla Presidenza, la quale provvederà ad inoltrarle.

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

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

I lavori terminano alle ore 15,25.

