



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

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

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

INDAGINE CONOSCITIVA 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

314^a seduta: lunedì 3 agosto 2015

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

I N D I C E

Audizione di esperti

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 11 e <i>passim</i>	* CHELI	Pag. 3,10
CAMPANELLA (<i>Misto-AEcT</i>)	31	* DE VERGOTTINI	11, 17
DE PETRIS (<i>Misto-SEL</i>)	32	DOGLIANI	18, 32, 34
LO MORO (<i>PD</i>)	10	* ROSSI	24,34
MALAN (<i>FI-PdL XVII</i>)	10		
MAURO Mario (<i>GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)</i>)	8, 17		

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.

Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Enzo Cheli, il professor Giuseppe De Vergottini, il professor Mario Dogliani e il professor Emanuele Rossi.

I lavori hanno inizio alle ore 12,10.

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 pomeridiana del 30 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 vi sono 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 stata autorizzata dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi prevista l'audizione di esperti.

Saluto il professor Enzo Cheli, il professor Giuseppe De Vergottini, il professor Mario Dogliani e il professor Emanuele Rossi, che ringrazio per aver accolto l'invito a prendere parte ai nostri lavori.

Do subito la parola al professor Cheli, ricordando brevemente che, dopo lo svolgimento delle relazioni, i senatori avranno la facoltà di porre eventuali domande ai nostri ospiti che potranno replicare subito; nel caso invece in cui volessero rispondere per iscritto, saremo felici di raccogliere e mettere in distribuzione i testi che ci verranno consegnati.

CHELI. Signora Presidente, la riforma costituzionale che il Senato sta esaminando persegue, com'è noto, tre obiettivi fondamentali: trasformare l'attuale bicameralismo paritario in un bicameralismo differenziato; rafforzare la stabilità e l'efficienza del Governo; riordinare lo Stato regionale e il sistema delle autonomie con una nuova distribuzione degli equilibri tra centro e periferia.

Si tratta di tre obiettivi tra loro strettamente connessi che il progetto di riforma, giustamente, persegue contestualmente. Si tratta, comunque, di obiettivi che, pur destinati ad incidere molto nel funzionamento della forma di Governo e della forma di Stato, non si propongono di superare né di abbandonare il modello di governo parlamentare e la forma di Stato regionale che la Costituente, nel 1947, volle adottare come linea portante del nostro impianto repubblicano.

Allora, se così è, a mio avviso vi è un punto di fondo che merita una prima riflessione. Lo scopo principale e dichiarato della riforma è, come si diceva, quello di trasformare il nostro bicameralismo da paritario in differenziato, uno scopo che richiede che le due Camere, che oggi svolgono esattamente le stesse funzioni, dopo la riforma vengano a svolgere funzioni diverse. La diversificazione da perseguire attiene dunque alle funzioni e non dovrebbe investire la posizione che deve essere riconosciuta a ciascuna delle due Camere, dal momento che le stesse sono chiamate a comporre un Parlamento che, anche dopo questa riforma, resterà bicamerale. Sappiamo infatti che nel bicameralismo differenziato ciascuna Camera, pur esercitando funzioni diverse dall'altra, deve necessariamente mantenere, in quanto elemento costitutivo della struttura parlamentare, la sua natura originaria di organo costituzionale, con la conseguenza che una riforma nata per differenziare le funzioni tra le due Camere non dovrebbe in alcun modo trasformarsi, nell'ambito di una corretta lettura del governo parlamentare, in una riforma destinata ad alterare la posizione di una delle due Camere e la sua naturale ed originaria collocazione di organo costituzionale al vertice della struttura statale. Rilievo, questo, che mette subito in gioco anche il profilo dell'equilibrio e della funzionalità del Parlamento in seduta comune che questa riforma mantiene, giustamente, per l'esercizio di alcune funzioni fondamentali come l'elezione del Capo dello Stato, dei giudici della Corte costituzionale e dei componenti del Consiglio superiore della Magistratura. Equilibrio e funzionalità del Parlamento in seduta comune che potrebbero risultare compromessi nel caso di una riduzione della composizione della seconda Camera di oltre due terzi, mantenendo, invece, del tutto inalterata la composizione della prima.

Ma qui si pone un problema che, a mio giudizio, investe le stesse basi del modello bicamerale: come differenziare le funzioni delle due Camere senza alterare la loro natura e posizione di organi costituzionali?

I modelli di bicameralismo differenziato sviluppati nel corso della storia dei Parlamenti moderni hanno seguito, come sappiamo, percorsi diversi, riferiti talvolta alle articolazioni territoriali dello Stato, talvolta alla natura degli interessi e delle categorie rappresentate da ciascuna delle due Camere, talvolta alla diversa imputazione delle funzioni, di indirizzo da un lato e di controllo dall'altro.

Ora, per quanto riguarda il nostro Paese, vediamo che questa riforma, anche alla luce di una scelta originaria della Costituente rimasta finora incompiuta, imbocca giustamente la strada della differenziazione fondata sull'elemento territoriale, affidando alla Camera la rappresentanza dell'u-

nità nazionale e al Senato la rappresentanza delle istituzioni territoriali. Scelta giusta, come dicevo, ma che non può anche giustificare, nell'ambito di una forma di Stato regionale qual è la nostra, la riduzione del peso costituzionale e dell'efficienza operativa della seconda Camera rispetto alla prima. Per evitare un rischio di questa natura che, indubbiamente a mio avviso, è presente in questo progetto, la strada da percorrere, sempre a mio avviso, dovrebbe essere quella di caratterizzare la Camera, come in effetti il progetto fa, quale perno della forma di Governo in quanto titolare dell'indirizzo politico nazionale e del raccordo fiduciario con il Governo centrale ma, al tempo stesso, di caratterizzare il Senato come perno della forma di Stato in quanto anello finale di raccordo, al centro e nelle proiezioni sovranazionali, dei diversi indirizzi politici espressi dal sistema delle autonomie a livello locale. Quest'ultimo profilo nel progetto al nostro esame resta abbastanza sfuggente.

In questi termini, il bicameralismo differenziato potrebbe in effetti esplicitare tutte le sue potenzialità positive in quanto elemento di saldatura e punto di equilibrio tra la forma di governo parlamentare e la forma di Stato regionale, che rappresentano le linee portanti del nostro impianto costituzionale e che la riforma dichiara di non voler intaccare.

Ora, se così stanno le cose, la domanda che ci dobbiamo porre è se il progetto che stiamo esaminando definisca bene questo equilibrio di fondo tra Governo parlamentare e Stato regionale di cui il bicameralismo differenziato dovrebbe rappresentare lo specchio diretto e naturale. Una domanda, questa, che impone, a mio giudizio, di distinguere con chiarezza gli aspetti positivi, da confermare, da alcuni aspetti critici che questo progetto presenta e su cui sarebbe opportuna una riflessione più attenta.

Colloco come primo aspetto positivo di questa riforma, naturalmente, la concentrazione del voto di fiducia nelle mani della sola Camera, in quanto scelta sicuramente destinata a rafforzare quella stabilità e quell'efficienza dei Governi che tutti auspichiamo. Positiva è anche l'attribuzione al Senato di quelle funzioni di raccordo, valutazione e controllo di cui parla l'articolo 55 riformato. Funzioni che, peraltro, per assumere un livello di chiarezza adeguata, sarebbe opportuno ripristinare nella formulazione adottata con il testo votato in prima lettura dal Senato. Si tratta infatti di funzioni che per la prima volta fanno il loro ingresso nel nostro testo costituzionale e che per non restare delle scatole vuote, data la loro novità, dovrebbero assumere una concretezza maggiore, eventualmente anche attraverso specificazioni di ordine procedurale.

Sempre molto positivamente sono, a mio avviso, da valutare altri profili di questo progetto, quali quelli relativi ai limiti espressamente introdotti per la decretazione d'urgenza, alla previsione di una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo, al rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, con la previsione di una loro estensione anche verso forme nuove di *referendum*, come i *referendum* propositivi e di indirizzo che, peraltro, sarebbe opportuno regolare immediatamente e non rinviare ad una futura regolazione.

Sempre positivamente credo che vadano valutati il richiamo, nell'articolo 97, al concetto di trasparenza e il rafforzamento dei controlli dello Stato sulle Regioni, sia con la clausola di supremazia che con il controllo sostitutivo di cui all'articolo 120, e l'introduzione – che a mio avviso è positiva anche se questo è un punto abbastanza controverso – di un controllo preventivo della Corte costituzionale sulla legislazione elettorale e politica.

Infine, sul piano della semplificazione strutturale, è da valutare positivamente l'abolizione del CNEL e delle Province.

Tutte le modifiche introdotte su questi punti e attraverso questi strumenti sono, a mio avviso, ben giustificate, in quanto tali da contribuire al miglioramento del funzionamento del nostro impianto istituzionale.

Se così è, dove nascono le criticità di questo progetto? Le criticità, a mio avviso, sussistono con riferimento a tre aspetti che investono, in primo luogo, la funzionalità del Senato, in secondo luogo il procedimento legislativo, in terzo luogo alcuni aspetti della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni.

Per quanto riguarda la funzionalità del Senato, le perplessità maggiori che il progetto suscita non riguardano tanto, a mio giudizio, l'elezione di secondo grado (una soluzione che, date le caratteristiche della rappresentanza che si intende affidare al Senato, può essere ben giustificata) quanto la struttura e la composizione dell'organo, che appaiono palesemente inadeguate per lo svolgimento delle funzioni che allo stesso organo si vorrebbero assegnare. Mi riferisco in particolare all'obbligo del doppio mandato che, adottato nei confronti di persone già gravate da forti impegni in sede locale, pare sicuramente destinato a ridurre il peso e l'operatività dell'organo con il rischio di trasformare il Senato da perno centrale dello Stato regionale, come dovrebbe essere, in una semplice stanza di compensazione di interessi locali. Se una prospettiva di questo tipo si dovesse realizzare, piuttosto che ridurre il Senato ad un'appendice insignificante dell'apparato centrale, meglio sarebbe sin d'ora percorrere, come taluni affermano, la strada più radicale del passaggio ad un modello monocamerale. Questo, a mio avviso, è un punto che andrebbe corretto ed affrontato con una visione nuova e più equilibrata rispetto a quella che finora è stata elaborata. Andrebbe affrontato con soluzioni orientate o in direzione di una elezione da parte dei Consigli regionali di soggetti esterni ai Consigli – e questo è un modello che in altri Paesi è stato seguito – ovvero in direzione della previsione di una opzione necessaria tra incarichi nella struttura locale ed investitura senatoriale. Forse la soluzione migliore potrebbe essere una soluzione di mediazione, come quella di un'elezione popolare con candidature circoscritte ai consiglieri regionali e ai sindaci dei Comuni della Regione già insediati nella loro carica e disposti ad optare per il seggio senatoriale. Il che si risolverebbe in una elezione diretta, sì, ma circoscritta a candidature predeterminate da precedenti elezioni locali, elezioni che svolgerebbero di fatto la funzione di elezioni primarie.

Il secondo ordine di perplessità cui accennavo riguarda il procedimento legislativo che, nelle sue diverse e complesse articolazioni del pro-

getto, finisce per contrastare con quel fine di semplificazione che il progetto di riforma dichiara di voler perseguire.

Chi si è impegnato nel non facile calcolo delle diverse procedure previste dal progetto ha contato più o meno una decina di percorsi diversi tra legislazione bicamerale e legislazione monocamerale, a seconda della natura delle materie da trattare e degli strumenti di volta in volta utilizzati. Da qui il rischio evidente di aprire la strada ad una forte conflittualità intercamerale, destinata a sommarsi con la forte conflittualità tra Stato e Regioni che è stata sinora la maggiore conseguenza negativa della riforma del Titolo V del 2001: una conflittualità intercamerale che il progetto di riforma affronta con uno strumento procedurale a mio avviso molto debole quale l'intesa non procedimentalizzata tra i Presidenti delle due Camere.

Su questo piano, parrebbe dunque opportuno puntare ad una forte semplificazione delle procedure, possibilmente con la previsione di due soli procedimenti, uno per la legislazione bicamerale ed uno per la legislazione monocamerale. Ma, in una prospettiva di semplificazione, converrebbe forse anche ridefinire con maggior precisione lo spazio riservato alla legislazione bicamerale, che a mio avviso dovrebbe risultare presente in tutte le ipotesi in cui una legge costituzionale o ordinaria sia in grado di incidere sulla forma di Stato. In concreto, le leggi bicamerali dovrebbero adottarsi con riferimento alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, alle leggi direttamente attuative della Costituzione, come ad esempio le leggi elettorali, nonché a tutte quelle leggi in grado di incidere o sulla struttura o sulle funzioni degli enti territoriali.

Infine, il terzo aspetto critico cui vorrei accennare riguarda gli equilibri che questa riforma introduce nel nostro Stato regionale. Su questo piano, se uno spostamento di pesi a favore del potere centrale per correggere alcuni errori evidenti della riforma del 2001 risulta più che giustificato, le modalità con cui questo spostamento del pendolo in direzione del centro che la riforma opera suscita alcuni dubbi che investono sia la sfera della legislazione che la sfera dell'amministrazione e della finanza. In ciascuno di questi settori, l'oscillazione del pendolo in direzione del potere centrale appare troppo radicale e indurrebbe a richiedere la ricerca di un equilibrio migliore. Il discorso riguarda, a mio avviso, sia l'abolizione dello snodo flessibile rappresentato dalla legislazione concorrente, snodo a mio avviso utile e che, peraltro, tende a riemergere nel progetto attraverso l'ambigua categoria delle disposizioni generali e comuni, sia alcune formule forse troppo generiche ed approssimative destinate a delineare i confini delle nuove materie di legislazione esclusiva, specialmente con riferimento alla salute, al lavoro, all'istruzione, alla formazione professionale e al governo del territorio. L'incertezza sulle linee di confine tra poteri statali e poteri regionali in queste materie non manca poi di riflettersi anche nell'applicazione degli articoli 118 e 119 in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative e alla distribuzione delle risorse, un terreno, questo, su cui occorrerebbe un'analisi molto più specifica e dettagliata che ovviamente in questa sede non è possibile svolgere.

L'ultima considerazione cui vorrei accennare è quella di natura procedurale di cui si discute molto in questi giorni, cioè quale sia il potere emendativo oggi consentito al Senato, alla luce di quanto disposto dall'articolo 104 del Regolamento, che come sappiamo ha introdotto il principio cosiddetto della «doppia conforme», per cui il Senato discute sui testi rinviati dalla Camera soltanto in ordine alle modificazioni apportate dalla Camera. Sappiamo che per coloro che danno un'interpretazione restrittiva e rigorosa di questa norma, lo spazio di intervento del Senato in questo terzo passaggio è molto ridotto, perché non può investire i contenuti dell'articolo 2 sull'elezione del Senato, se non in ordine al punto particolare relativo alla durata del mandato che la Camera ha lievemente ritoccato.

Io penso che su questa interpretazione sia giusto fare una riflessione attenta, perché – come sappiamo – l'articolo 104 afferma, sì, un principio in tesi molto rigoroso, ma poi attenua subito dopo questo principio attraverso la previsione che il Senato può apportare nuovi emendamenti – ed io credo che i nuovi emendamenti siano attinenti anche alle norme votate dalla Camera nello stesso testo – quando questi si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera. Ora il punto decisivo, trattandosi di un riforma costituzionale, a mio giudizio riguarda l'interpretazione della «diretta correlazione» con le modifiche apportate dalla Camera. Penso che nella materia costituzionale questa «diretta correlazione» possa essere interpretata con una ragionevole larghezza, dal momento che in un testo di riforma costituzionale tutte le parti si tengono tra loro, cioè tutte le parti si presentano necessariamente interconnesse, dal momento che per la loro natura i congegni costituzionali sono in grado di funzionare solo come sistema unitario dove tutto si tiene.

Questa mi pare sia stata l'interpretazione adottata nell'unico precedente che troviamo, in Senato, che, come sappiamo, risale al 1993.

Concludendo, vorrei soltanto dire, in due parole, che a mio avviso questo progetto mette in campo una riforma ben giustificata e fondata nelle sue motivazioni, ma anche – ai fini della sua funzionalità e del suo innesto nell'impianto originario della nostra Costituzione, con un Governo parlamentare ed uno Stato regionale – una riforma che ancora andrebbe meglio calibrata, tanto nei suoi equilibri complessivi, quanto in alcune delle soluzioni tecniche adottate. Da ciò deriva l'esigenza, che a mio avviso si avverte, di una riflessione maggiore sia sul modello di bicameralismo che si intende adottare, sia sul futuro del nostro Stato regionale, che è nato – vorrei ricordarlo – come un modello politico e che, attraverso la mancata previsione di un centro di raccordo costituzionale adeguato, potrebbe rischiare di scivolare ad un livello semplicemente amministrativo.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua relazione. Procediamo con le domande dei commissari.

MAURO Mario (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*). Voglio innanzitutto ringraziare il professor Cheli per la sua introduzione vera-

mente molto interessante, che peraltro conferma molti spunti emersi nel dibattito della presente Commissione. Ringrazio anche la Presidente della Commissione Finocchiaro per la sua insistenza nel voler effettuare questo ulteriore ciclo di audizioni.

Venendo al dunque, ci troviamo effettivamente in una fase in cui, specialmente in forza delle modifiche apportate al disegno di legge dalla Camera dei deputati, le contraddizioni del testo al nostro esame sono ancora più evidenti. Ritengo quindi che le soluzioni che possiamo pensare di predisporre, affinché si conservi un minimo di coerenza costituzionale, sono per molti versi quasi obbligate. Credo che a mancare sia stata soprattutto la domanda sul senso stesso del testo da parte di chi lo ha promosso. Voglio a tal proposito portare degli esempi pratici: il tema del rapporto tra Stato centrale e Regioni, più che rispondere ad una domanda costituzionalmente fondata, si è purtroppo perso in una sorta di rivincita nel braccio di ferro dello Stato nei confronti delle Regioni, a seguito delle incongruenze derivate dalla riforma del 2001: in tal modo, come si suol dire, rischiamo di buttare via il bambino insieme all'acqua sporca. Parimenti, qualora non trovassimo soluzioni adeguate, le questioni relative alle funzioni del Senato – che sono state colte con precisione nell'intervento del professore Cheli – la cui natura si risolverebbe in una sorta di «dopolavoro ferroviario», sembrano quasi farci propendere per un monocameralismo, a proposito del quale esprimo il mio personale dispiacere, soprattutto considerando quel principio di differenza delle funzioni, che non è stato adeguatamente valorizzato.

Voglio rivolgere dunque al nostro audito una domanda di metodo: arrivati a questo punto, siamo infatti di fronte ad un momento emendativo, su cui inciderà la decisione del Presidente del Senato, che deve rendere plausibile, con un proprio parere motivato, la disponibilità ad emendare anche l'articolo 2 del testo al nostro esame. Piaccia o meno, nell'attuale dibattito politico – le cose vanno infatti collocate nel loro contesto – la fase emendativa è vissuta da gran parte della maggioranza e soprattutto dal Governo come un modo per mettere i bastoni tra le ruote e rimandare in modo indefinito il percorso di riforma, impedendo così di arrivare in tempo all'appuntamento con la storia. Di certo sarebbe però più plausibile arrivare a tale appuntamento, se sapessimo dove andare e cosa realizzare concretamente. La domanda di metodo che intendo porre insiste proprio su questo particolare. Il nostro audito aveva proposto una soluzione che non voglio definire una via di mezzo, perché mi sembra anzi la soluzione più adeguata, a proposito della questione dell'elettività dei membri del Senato. Non le sembra, infatti, che al di là delle soluzioni particolari che si possono trovare, tale opportunità vada colta in questa fase? Non dimentichiamo infatti che, se il Senato arrivasse alla decisione di esprimere un voto conforme sul testo approvato dalla Camera dei deputati, ci troveremmo di fronte ad un testo sconclusionato. Chiedo dunque se, in questo momento, non sarebbe necessario, da parte di tutti gli attori istituzionali, che devono preoccuparsi di dare una buona Costituzione al Paese, fermarsi un attimo per soppesare il senso di quanto sin qui è stato messo a punto.

LO MORO (*PD*). Desidero innanzitutto esprimere apprezzamento per l'intervento del nostro auditore, condividendo quasi tutto ciò che ha detto. Dunque non intendo porre una domanda tesa a chiarire quanto detto nella relazione, ma riproporre una domanda rivolta già ad altri auditi, senza ottenere una risposta adeguata. Questa volta desidero però porre la domanda partendo da un'osservazione fatta dal nostro auditore, il quale ha affermato che la criticità del testo al nostro esame non sta tanto nel fatto che ci sia un Senato elettivo o un'elezione di seconda grado, ma in altri elementi, che non sto qui a ripetere. Nel corso della prima lettura ho scelto e votato in maniera convinta per la non elettività del Senato: è vero che in quella fase non conoscevamo i risultati delle elezioni di secondo livello nelle Province, ma noi del Partito Democratico abbiamo sempre fatto una campagna in questa direzione e quindi ero coerente con l'impostazione della campagna elettorale. Nel frattempo, però, ho personalmente cambiato idea in maniera radicale e convinta, soprattutto dopo l'approvazione della nuova legge elettorale, il cosiddetto «Italicum». Dunque vorrei porre al nostro auditore una domanda che riguarda anche la legge elettorale, a cui ha fatto riferimento nel suo intervento, a proposito del giudizio preventivo di costituzionalità, che tra mille riserve rimane comunque sempre una strada praticabile, anche se non mancano le difficoltà che egli ha ricordato. Chiedo dunque se condivide l'impostazione di quanti – io sono tra questi – nel formulare un giudizio sulla riforma costituzionale, considerano la legge elettorale come una variante e anche come elemento per una valutazione dell'unica Camera a cui spetta il voto di fiducia.

MALAN (*FI-PdL XVII*). Anche io desidero ringraziare il professor Cheli per le sue comunicazioni. Vorrei porre al nostro auditore la seguente domanda, che penso porrò anche agli altri auditi, che gentilmente sono venuti in audizione. Desidero sapere dunque dal nostro auditore come vede la questione dei contrappesi, nella struttura istituzionale che si verrebbe a creare con l'approvazione del disegno di legge di riforma, che si somma agli effetti della nuova legge elettorale, che ormai è legge dello Stato.

CHELI. Ritengo che il fatto che non si debba perdere questa occasione storica di riforma sia un argomento molto fondato, che spinge a non trasformare le richieste di modifica in un blocco della riforma. Questa riforma a mio avviso va fatta. Però occorre fare attenzione: bisogna molto distinguere tra i valori della velocità e i valori della ponderazione. La velocità in politica è decisiva, ma quando entrano in gioco interessi costituzionali, la ponderazione deve controbilanciare la velocità.

Credo che, in questo caso, la ponderazione sia assolutamente necessaria.

Però, attenzione, bisogna distinguere tra il valore della velocità e il valore della ponderazione. La velocità in politica è decisiva, ma quando entrano in gioco interessi costituzionali la ponderazione deve controbilanciare la velocità.

In questo caso, ritengo che la ponderazione sia assolutamente necessaria non perché sia necessario ricominciare da capo, ma perché esiste un principio di fondo, che attiene ad un modello più chiaro di bicameralismo, secondo il quale il Senato non è un organo marginale o residuale nella struttura parlamentare, ma si trova in posizione paritaria rispetto alla Camera dei deputati, anche se con funzioni diverse.

A mio parere, se si imbecca tale linea di riflessione, basata sui fondamenti del bicameralismo in una struttura di Stato regionale come quella italiana, la strada per intervenire su singole norme – in particolare penso all'articolo 2, ma in generale agli articoli relativi alle funzioni del Senato – oltre che sui dettagli, è già tracciata.

La preoccupazione di fondo che oggi circola molto in sede politica, secondo la quale sommando la riforma del Senato con l'Italicum si creerebbe un sistema squilibrato, evidenzia un rischio che effettivamente sussiste, ma è correggibile. Personalmente ho sempre difeso la legge elettorale che è stata votata e che ritengo vada messa alla prova per verificarne gli effetti. Naturalmente, se a tale legge sommiamo un'alterazione degli equilibri del Parlamento in seduta comune, cioè della struttura parlamentare sovrana, e degli equilibri interni ai rapporti tra Camera e Senato, evidentemente i rischi di creare uno squilibrio strutturale, che, in prospettiva, vicende politiche che oggi non possiamo immaginare potrebbero rendere anche pesante, esistono.

È dunque necessaria una riflessione di fondo sul modello di bicameralismo che dia al Senato la giusta collocazione, paritaria rispetto alla Camera: il che significa funzioni differenziate, ma eguale dignità ed eguale livello nella collocazione dell'organo costituzionale.

Inoltre, ritengo che – in base ad una riflessione generale su un modello di Parlamento bicamerale – si possano poi apportare, sulle singole norme contenute nel progetto, eventuali correzioni, ritornando, ad esempio, ad alcune formulazioni originarie del Senato che la Camera poi ha modificato, o intervenendo su alcune parti come l'elezione del Capo dello Stato e tutto ciò che attiene al quadro delle garanzie. Se partiamo da una visione generale di bicameralismo differenziato ma paritario dal punto di vista della collocazione delle Camere, vi è la possibilità di rafforzare tutti quegli strumenti di garanzia che potrebbero fare da contrappeso ai rischi di slittamento del sistema verso formule meno pluraliste e meno democratiche di quelle che sinora abbiamo utilizzato.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor De Vergottini.

DE VERGOTTINI. Presidente, innanzi tutto ringrazio lei e la Commissione per l'invito a partecipare ai vostri lavori. Per cominciare vorrei dire che condivido larghissima parte di quanto è stato detto dal collega professor Cheli, che mi pare abbia fatto un'esposizione estremamente articolata e precisa delle varie parti del disegno di legge. Considero anche molto condivisibile la prudenza e la cautela ma anche la chiarezza con cui ha cercato di rispondere alle domande.

Vorrei esordire con alcune considerazioni: in primo luogo mi sembra importante che, se si decide di intervenire sul testo della Costituzione, le modifiche adottate devono essere in grado di proiettare il nuovo testo nel futuro a tempo indeterminato, per cui qualsiasi evenienza legata alla contingenza politica va considerata con molta prudenza per evitare di dare, con il testo costituzionale, riposte ad esigenze contingenti che, in una prospettiva futura, potrebbero perdere di interesse.

Faccio un esempio per essere chiaro: l'idea del ricorso preventivo alla Corte costituzionale per i disegni di legge in materia elettorale mi lascia molto perplesso non solo per la ricaduta sull'equilibrio complessivo delle funzioni della Corte, ma proprio perché ho l'impressione che tale modifica rischierebbe di scardinare l'impostazione dei rapporti tra un organo di garanzia costituzionale come la Corte e il complesso dei rapporti Parlamento-Governo. È il classico caso in cui, lo dico con molta franchezza, sarebbe necessaria una grande cautela perché forse non ci rendiamo completamente conto delle ricadute di una simile norma sul sistema complessivo delle competenze della Corte costituzionale.

Detto questo, come diceva il professor Cheli, penso che questa sia un'occasione che tendenzialmente il Parlamento non dovrebbe perdere. Infatti sono circa quarant'anni che si parla di riforme costituzionali mai ottenute per cui, se è possibile, cerchiamo di intervenire con alcuni correttivi sullo schema che abbiamo a disposizione, piuttosto che affossare questa occasione. Questa, chiaramente, è un'opinione che esprimo non da giurista ma da cittadino.

Inoltre, Presidente, mi sembra importante una valutazione complessiva non solo sui contenuti ma anche sulla forma del disegno di legge, che contiene alcuni passaggi che, a mio parere, appesantiscono e complicano la stesura dei diversi articoli e rendono difficile la comprensione del testo costituzionale. Sono convinto, infatti, che un testo costituzionale debba essere leggibile e comprensibile dal cittadino senza che sia un esperto di diritto o di scienza politica. Se le norme costituzionali danno problemi di lettura addirittura agli esperti di diritto, figuratevi quanto potrebbero essere comprese dall'insieme dei cittadini, e quindi come potrebbero essere legittimate dall'opinione pubblica. Per questo, anche se sarebbe naturalmente necessario esaminare i vari passaggi, ritengo che alcuni articoli risultino talmente difficili da comprendere da suscitare alcune perplessità.

Un secondo rilievo preliminare che mi sembra importante è relativo al tormentone sull'articolo 104 del Regolamento del Senato. A questo proposito ci sarebbe molto da dire. Ho letto gli interventi dei colleghi resi nel corso delle passate audizioni e ho ascoltato il professor Cheli. Chiaramente, dal punto di vista tecnico e giuridico, sui rapporti fra i regolamenti parlamentari e il testo costituzionale ci sarebbero molte considerazioni da fare, ma non è il caso di perdere tempo in disquisizioni. Mi sembra però assolutamente importante, ve lo dico con molta franchezza, chiarire che non capisco come si possa dare forza preclusiva alla lettura del Regolamento nel momento in cui si modifica addirittura il testo costituzionale.

Come potrebbe l'organo che deve liberamente poter riformare la Costituzione trovarsi impacciato dal fatto che esiste una norma regolamentare che prevede la doppia conforme? Francamente questo aspetto mi lascia assolutamente sconcertato. È vero che nel procedimento di revisione si devono seguire le regole, quindi esistono alcune norme che vanno rispettate e dunque non si tratta di un procedimento completamente libero, ma, a mio parere, si dovrebbe dare una lettura della disposizione regolamentare – come credo stesse dicendo anche il professor Cheli, relativamente al problema degli emendamenti compatibili – che non venga vista dal Presidente del Senato come un vincolo costrittivo alla possibilità di ripensamenti qualora fosse manifesto che taluni passaggi del testo, sia dal punto di vista tecnico-giuridico che di opportunità politica, non fossero del tutto accettabili. Sarei molto prudente nel considerare tale aspetto una forma di preclusione, tenendo conto anche del rapporto con il testo dell'articolo 123 e tutte le altre questioni tecniche relative alla lettura del Regolamento.

Per quanto riguarda i vari passaggi del disegno di legge, sono dell'opinione – e mi pare che sia abbastanza chiaro – che, pur nell'assoluta parità della dignità costituzionale di Camera e Senato che compongono il Parlamento, ci dovrebbe essere, entro limiti ragionevoli, una chiara distinzione tra la Camera rappresentativa degli interessi nazionali e la Camera rappresentativa degli interessi territoriali.

Mi pare quindi che questo doppio livello, almeno da un punto di vista se volete un po' astratto, dovrebbe essere assolutamente tenuto come riferimento. Il problema è che, nonostante vi sia questa posizione che deriva dall'insieme del disegno di legge, ci sono poi delle sovrapposizioni di piani tra quello che è o dovrebbe essere la Camera dei deputati come Camera nazionale e quello che dovrebbe essere il Senato come Camera degli enti regionali, perché in realtà ci sono delle sovrapposizioni, che osserviamo soprattutto nel procedimento legislativo, in cui riemerge in primo luogo il fatto assolutamente fisiologico che il Senato comunque, pur non avendo la corresponsabilità dell'indirizzo politico nei rapporti del Governo rimarrebbe organo a rilevanza politica, perché che il Senato sia comunque organo politico mi pare fuori discussione, cioè il fatto, ad esempio, che il Governo, nei suoi percorsi, dovrebbe tenere conto del ruolo del Senato è fuori discussione. Il problema è diverso tra rilevanza politica del Senato e partecipazione alla gestione dell'indirizzo politico. Per fare un esempio tra i più evidenti, infatti, se viene allargato a dismisura il numero delle leggi paritarie, è chiaro che l'inserimento del Senato in un numero relevantissimo di leggi paritarie non può non comportare anche un suo aggancio con l'area dell'indirizzo politico, quindi ci può essere uno sconfinamento nell'area che dovrebbe essere riservata alla rappresentanza nazionale. Il fatto di continuare a prevedere il divieto di mandato imperativo mi pare che accentui il ruolo politico del Senato in dipendenza dell'impegno politico secondo linee di partito dei soggetti regionali chiamati a svolgere il ruolo di senatori. È chiaro che se poi ci fosse anche il passaggio all'elezione diretta, questo sarebbe ancora più evidente. Se si continua a prevedere il divieto di mandato imperativo per soggetti che do-

vrebbero essere la proiezione degli enti territoriali a livello parlamentare, e quindi già si fa presumere un possibile contagio con gli orientamenti dei partiti che possono aver concorso alla scelta dei consiglieri regionali, ma se oltre a questo si passasse all'elezione diretta, è chiaro che il ciclo si chiuderebbe: come si può escludere una compartecipazione all'indirizzo se vi sono dei soggetti che sono scelti direttamente – e non possono non esserlo – con l'aiuto di partiti politici a cui si affibbia anche la protezione del divieto di mandato imperativo? Ad un certo punto se ne può disquisire, ma mi pare che l'avvicinamento dal punto di vista della pluralità della rappresentanza ad una rappresentanza di tipo nazionale, per quanto si possano usare sostantivi o aggettivi diversi, sia quasi inevitabile.

Mi pare che questo sia una sorta di campanello d'allarme che ci dice che già c'è il germe della concorrenza con la rappresentanza nazionale in questa clausola di divieto di mandato imperativo.

Le chiedo scusa, Presidente, se avendo tante cose da dire rischio di fare un po' di confusione, ma per quanto riguarda la qualificazione soggettiva di chi ha titolo ad essere inserito in Senato, un punto che mi pare sia stato ricordato anche dal professor Cheli è che il problema del doppio mandato, di cui si è parlato un po' di tempo fa, ma che mi pare sia meno di moda nel dibattito di oggi, rimane un punto estremamente importante. La tendenza, come sappiamo – di solito si ricorda a tale proposito la legge francese abbastanza recente – è quella di chiudere la possibilità del doppio mandato tra chi ha un ruolo a livello locale e possa averlo a livello centrale, ma, a parte questo, è chiaro che se si consente il doppio mandato, indubbiamente e realisticamente si dà anche atto di una riduzione del possibile impegno politico a livello senatoriale di chi ha il ruolo sia regionale, sia senatoriale, per cui il rischio è che poi il Senato venga ristretto ad un organo che lavora per sessioni, per periodi di tempo tendenzialmente limitati e che comunque chi fa parte del Senato, dovendo conciliare l'impegno locale con quello senatoriale, finisca per lavorare di meno in Senato.

Non credo che questo sia un argomento completamente prescritto, ma che rimanga attuale, così come il problema della diversa scansione temporale dei mandati dei soggetti che sono impegnati, perché ci sono nomine presidenziali, derivazioni regionali e municipali, con il conseguente problema della diversa durata e quindi della scadenza dei mandati, che può comportare anche qualche problema ai fini della funzionalità dell'organo. Indubbiamente, per quanto riguarda le attribuzioni, è stato detto con molta chiarezza che la soluzione vincente è sicuramente quella di mantenere il rapporto fiduciario fra Governo e Camera dei deputati e non con il Senato, almeno formalmente, ma il coinvolgimento del Senato nell'indirizzo politico – come mi sono permesso di accennare poc'anzi – rimane ed è soprattutto evidente nel numero veramente notevole delle leggi a competenza paritaria.

È vero, quindi, che è stato eliminato il riferimento agli articoli 29 e 32, secondo comma, che francamente sembrava un fuor d'opera, ma il numero delle leggi attualmente presenti è veramente elevato e questo qual-

che problema di funzionalità, per quanto ho cercato di dire un attimo fa, a mio parere lo implica.

L'ideale sarebbe che soltanto per le leggi per le quali vi fosse veramente l'esigenza di dare spazio agli interessi regionali fosse mantenuta questa logica della parità, mentre in altri casi il discorso sarebbe diverso. A tale proposito, uno dei punti più delicati è il problema delle leggi di revisione costituzionale, perché a parte i casi in cui la legge di revisione toccasse specificamente i profili dell'organizzazione delle funzioni degli enti territoriali, in tutti gli altri casi il fatto di coinvolgere il Senato, se fosse veramente il Senato dei rappresentanti degli enti territoriali, in tutte le leggi di revisione mi lascia – credo giustificatamente – perplesso. Pertanto, non sarei favorevole in questo senso.

Un altro punto abbastanza interessante è quello relativo al problema dell'applicazione della clausola di supremazia, contenuta nel quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione: per la legislazione su cui le Regioni e le autonomie hanno un interesse diretto, si prevede che se il Senato ha approvato proposte di modifica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la Camera può non conformarsi a tali proposte solo pronunciandosi anch'essa a maggioranza assoluta nella votazione finale, ma siamo sicuri che nel momento in cui lo Stato centrale, per tutta una serie di ragioni particolarmente gravi, decidesse di far valere la clausola di supremazia, ci dovrebbe essere anche una sorta di accettazione da parte del soggetto che verrebbe privato o limitato nelle sue attribuzioni? Mi sembra un po' singolare. Questo è un altro caso in cui ho l'impressione che un ruolo attivo del Senato sia in contraddizione con le finalità che ha questa clausola. Si deve quindi optare se eliminare questa clausola e tornare alle origini, quindi senza nessuna possibile sopraffazione da parte del Governo e della Camera dei deputati, ma se così non è, se non c'è questo tipo di rischio, il punto mi lascia perplesso.

Un altro punto che mi pare molto importante, anche questo sollevato dal professor Cheli, è quello della possibile conflittualità fra i due rami del Parlamento.

Si lascia dunque la soluzione all'intesa, tra l'altro non procedimentalizzata, in un disegno di legge costituzionale in cui invece quasi tutto viene procedimentalizzato con norme di tipo regolamentare. Quando prima parlavo della qualità anche formale del testo, volevo riferirmi alla difficoltà di una facile comprensione di alcune norme della revisione costituzionale, derivante dal fatto che alcuni articoli sembrano propri più di un Regolamento parlamentare che di una norma costituzionale. Questa è solo un'impressione – beninteso – che non so se tutti condividono. In un caso di questo tipo, si lascia soltanto alla possibilità di un'intesa la soluzione di divergenze interpretative della competenza – intese in senso benevolo – che possono dar luogo a veri e propri conflitti. Quando il professor Cheli ha ricordato che abbiamo diverse possibili varianti nel procedimento di formazione della legge (qualcuno dice che siano sette, altri otto, e altri ancora un numero maggiore), anche sapere su quale binario indirizzare i vagoni può essere un problema. Ciò può risolversi in modo «sim-

patico», colloquiale e senza conflitti, ma può anche avere alle spalle dei problemi politici seri, per cui lasciarlo soltanto all'intesa dei Presidenti mi lascia perplesso. Non so in quale occasione avevo già fatto questo accenno, ma in tutti i sistemi bicamerali federali e regionali esiste una commissione parlamentare di conciliazione. Essa può essere numerosa o snella, ma questo è comunque il modo in cui di solito ci si confronta per cercare di superare un'*impasse* procedurale. Quindi, credo che si potrebbe fare senza grossi problemi un'integrazione, per snellire il procedimento, prevedendo una commissione di conciliazione. Ci sono tanti esempi in questo senso: farlo non sarebbe sicuramente un grande problema.

Sul ricorso alla Corte costituzionale per le leggi in materia elettorale non mi ripeto. Questa possibilità mi lascia francamente perplesso, non perché lo abbia detto il Presidente della Corte costituzionale – beninteso – ma perché mi pare poco realistico inserire questa previsione nel contesto complessivo delle competenze e del ruolo della Corte costituzionale. Un punto che potrebbe essere tenuto presente senza problemi è quello dell'inserimento della previsione esplicita delle autorità di garanzia – le cosiddette *Authority* - in Costituzione, che era già presente nel testo di riforma del 1997. In questo caso si deroga o si modifica il rapporto, per ciò che riguarda i profili di responsabilità, tra le autorità indipendenti e il Governo da una parte e il Parlamento dall'altra: una previsione in Costituzione forse sarebbe un modo per chiarire una situazione che, nel nostro Paese, è diventata particolarmente estesa e pervasiva, come voi sapete benissimo.

C'è poi un passaggio a cui personalmente tengo, forse per una questione culturale, perché si tratta di un argomento di cui mi sono occupato molto in passato, che mi ha sempre lasciato perplesso, anche pensando alla Costituzione scritta negli anni 1946 e 1947, e che mi lascia molto perplesso anche oggi: mi riferisco al tema della guerra. Si tratta di un argomento pesante e molto sensibile, non divertente, che abbiamo sempre cercato, per motivi che definirei ideologici, di mettere da parte e di accantonare, perché fa paura. Tutte le volte che partecipiamo a situazioni internazionali che hanno sicuramente natura bellica – oggi si parla di conflitti armati, più che di guerre internazionali in senso storico – utilizziamo questa specie di etichetta di «missioni di pace» per situazioni che di pace non sono, al fine di tranquillizzare la nostra coscienza. Quindi si continua a parlare della guerra, come se ci fosse ancora la guerra di fine Ottocento, con delibere e dichiarazioni formali. Il panorama è cambiato completamente e quindi continuare a dire soltanto che per la deliberazione dello stato di guerra si prevede un voto a maggioranza assoluta invece che una a maggioranza semplice della Camera dei deputati, mi sembra qualcosa di veramente preistorico. La questione da porsi davvero sarebbe l'approvazione di una norma sull'impiego dei corpi armati all'estero, ovvero sull'invio delle missioni all'estero. Ricordo che la materia è regolata dalla cosiddetta risoluzione Ruffino del 2001, che in realtà è una delibera di una Commissione parlamentare, che disciplina i rapporti tra organi costituzionali per arrivare a questo tipo di determinazione. Nel testo costituzionale

si parla di guerra in altri due punti, ad esempio a proposito della possibilità di prorogare la durata delle Camere. In realtà basterebbe forse fare una riflessione per arrivare ad una norma, come quella presente in Olanda, in cui si prevede che la Camera dei deputati, su iniziativa governativa, a certe condizioni e con certe garanzie, possa deliberare in materia.

L'ultimo punto, con cui concludo le mie osservazioni, riguarda la parte specifica delle competenze regionali, su cui voglio seguire quanto detto dal professore Cheli. Aggiungo una sola osservazione, molto banale: è vero che abbiamo affossato le competenze concorrenti, ma i principi generali definibili con legge della Camera dei deputati in parte ricostruiscono la cornice della competenza concorrente. Comunque mi pare si debba dare atto che sono stati fatti sforzi molto importanti, in tutto il testo costituzionale, per cercare – se non di eliminare – di superare o di limitare la conflittualità che negli anni passati ha portato ad intasare la Corte costituzionale con contenziosi tra Stato e Regioni. Bisogna dare atto dello sforzo fatto e bisogna vedere se forse si può fare qualcosa di più su questo argomento.

MAURO Mario (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*). Mi scusi Presidente, vorrei che il nostro auditò tornasse sulla questione della possibilità di deliberare in materia di guerra.

DE VERGOTTINI. Si continua a normare questo argomento come in precedenza, perché in pratica, dal punto di vista strutturale, si conferma la situazione odierna, caratterizzata dalla procedura di delibera e da quella di dichiarazione. Il problema è che la delibera e la dichiarazione in realtà non esistono più: dal punto di vista pratico il concetto di guerra internazionale è superato – lasciamo stare la guerra interna, di cui si disquisiva tanti anni fa – perché ora si parla di conflitti armati. Pertanto è caduta in disuso la dichiarazione formale dello stato di guerra internazionale. In realtà mancano i presupposti per attivare certe procedure formali, ma la sostanza dei problemi non è cambiata del tutto, anche se sono cambiate le guerre quanto a modalità di manifestazione. Non mi fermerei su una disposizione formalistica e su cosa deve essere dichiarato, ma è importante che, dal punto di vista politico, il Parlamento, realisticamente su iniziativa del Governo, sia tempestivamente informato e possa deliberare in modo cosciente su quali misure adottare per affrontare situazioni di crisi internazionale, che nella nostra esperienza spesso e volentieri comportano la decisione di inviare missioni militari armate, impegnate anche in operazioni che avrebbero rilevanza in ciò che viene definito conflitto armato internazionale. Si potrebbe risolvere tutto, probabilmente, con una questione lessicale, prevedendo ad esempio che la Camera dei deputati, su iniziativa o proposta del Governo, delibera in caso di grave crisi internazionale, in particolare se c'è da decidere l'invio di corpi armati all'estero. La formula più adatta si può trovare.

MAURO Mario (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*). A questo punto la decisione spetterebbe solo alla Camera dei deputati?

DE VERGOTTINI. Direi proprio di sì: questa è proprio l'essenza della politica di sicurezza dello Stato.

Quindi le competenze esclusive in materia di sicurezza ci sono già, c'erano precedentemente e ci sarebbero comunque. Si tratta dunque di una questione di grande interesse ma anche di un problema drammatico. I casi sono due: o si continua ad usare un lessico che era obsoleto negli anni Quaranta, perché questa è la verità, oppure (scelta che probabilmente non sarebbe difficile percorrere) si trova una formula che si adegui alla realtà internazionale di oggi.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Dogliani.

DOGLIANI. Signor Presidente, inverto l'ordine di esposizione e parto dal problema dell'interpretazione dell'articolo 104 del Regolamento. Sono totalmente d'accordo con quanto i colleghi Cheli e De Vergottini hanno già dichiarato in merito. Sarebbe veramente contro ogni logica fermarsi ad un'interpretazione letterale e limitativa di tale articolo. D'altro canto, mi pare che già nella relazione introduttiva della presidente Finocchiaro e in altri interventi che ho letto (dei senatori Calderoli, Chiti, Zanda e dello stesso Presidente del Senato) ci fossero aperture nei confronti di questa ipotesi.

Presidente, mi permetto di citare le sue parole: «sarà necessaria una riflessione non formale che colga gli snodi più rilevanti della questione, certamente nel solco del lavoro fin qui compiuto». È importante, quindi, quella pausa di riflessione che da tutti è stata caldeggiata. Se si supera lo scoglio del divieto formale, si apre la discussione che attualmente è in corso in Senato e che dovrebbe svolgersi con grande libertà. Gli argomenti sono quelli già esposti. Vorrei soltanto ricordare che si è parlato di convulsa inversione di giudizio politico sulla revisione in corso per dire che il tempo ha una sua importanza. Non si può prescindere da questo fatto.

Comunque, al di là degli importantissimi precedenti, a me pare che l'argomento più forte, più comprensibile e più semplice sia quello secondo il quale la Costituzione è un corpo unico e non un insieme di leggi costituzionali, come si diceva una volta, cioè non è una unione formale di più leggi costituzionali. Non possiamo quindi affermare che la Costituzione sia un insieme di disposizioni ognuna staccata dall'altra e quindi, dato che gli spazi normativi ci sono perché questo giudizio dovrà essere emesso dal Presidente del Senato, che non è suscettibile di controllo giurisdizionale. Giustamente, la Corte ha sempre rifiutato di considerare le norme regolamentari oggetto o parametro di giudizi di costituzionalità, con una piccola apertura sui conflitti di attribuzione. A mio parere, tale spazio va sfruttato interamente.

Teniamo anche conto, e non lo dico per eccitare alla *hybris*, che nei periodi di crisi costituzionale tutti i poteri costituzionali cercano di ampliare la loro sfera di influenza: l'ha fatto il Presidente della Repubblica, l'ha fatto il Governo e anche la Corte costituzionale, dunque non vedo perché il Senato, e in generale il Parlamento, dovrebbe autolimitarsi con un'interpretazione siffatta.

Quindi, rispondendo anche ad uno dei quesiti che sono già stati posti, direi che l'occasione di questa discussione dovrebbe essere la più ampia possibile e, in qualche modo, dovrebbe sostituire l'altra soluzione. È necessario, cioè, dire che questa non è una terza lettura della prima lettura ma è semplicemente una prima lettura. Infatti si perderebbe qualche mese in più, ma si acquisterebbe serenità e profondità di giudizio. Consentitemi questa battuta: Benedetto Croce diceva che i lavori della Costituente sembravano svolgersi sotto l'eco del *veni creator spiritus*. Leggendo i giornali di stamattina, invece, sembra che tale clima sia molto lontano. D'altro canto, come diceva il collega De Vergottini, nelle Costituzioni usiamo parlare di «clausole di eternità». Le Costituzioni devono essere presbiteri e guardare lontano. Bisogna porsi il problema di non lasciare in eredità ai nostri figli e nipoti una Costituzione costruita sulla sabbia e sul rancore.

Vorrei però, e in questo mi differenzio un po' dalle posizioni dei miei colleghi, che si prendesse realisticamente atto del fatto che non è vero che la riforma al nostro esame si muove nel solco della Costituzione del 1947 e non fa che aggiornarla. Secondo me, bisogna sinceramente prendere atto del fatto che l'immaginario costituzionale è cambiato, il clima complessivo è cambiato, la cultura costituzionale, come dicono alcuni costituzionalisti (ma io preferisco l'espressione «immaginario costituzionale») è cambiata. Quindi io ritengo che la riforma, che va approvata presto e bene, vada colta anche sotto questo profilo.

Dico questo perché stiamo vivendo gli ultimi giorni di una crisi del sistema parlamentare che ritengo sia inesorabile. Possiamo cercare di contenerla, di orientarla e indirizzarla, ma comunque provocherà grandi cambiamenti. Secondo l'impianto costituzionale del 1947, infatti, nella società sono presenti alcune realtà politiche e l'indirizzo politico risulta dal fatto che tali identità politiche concorrono tra di loro nel determinare la politica nazionale, quindi si attraversava una fase solo politica di dialettica partito-elettorato e poi una fase elettorale con l'affermazione di un partito o di una coalizione di maggioranza il cui programma diventa l'indirizzo politico dello Stato. Questa è la spiegazione tecnica che abbiamo sempre dato: il successo elettorale da parte di realtà presenti nella società determinava che il programma di partito o di coalizione si imponesse come indirizzo politico dello Stato.

Ora non è più così: le cose sono cambiate. Non sarà più così, perché abbiamo attraversato una crisi come quella che ha attraversato l'Italia a fine Ottocento, come quella attraversata dopo la prima guerra mondiale, come la crisi attraversata dalla quarta Repubblica francese o quella della Repubblica di Weimar. Ci sono momenti della storia nei quali il mecca-

nismo di produzione dell'indirizzo politico per via di sintesi dal basso non funziona più. Non discutiamo su quali siano le cause profonde di questo fatto. Ora, in tutti questi casi si cerca di sostituire, di surrogare o di affiancare ad una legittimazione dal basso una legittimazione di tipo diverso. È quello che è sempre successo, dal periodo storico dopo Pericle, quando i trenta tiranni hanno rappresentato un tentativo di soluzione di questo problema.

Ora, secondo me con la nuova legge elettorale – la mia è una constatazione – siamo ai limiti della permanenza nel sistema parlamentare, perché l'organo cui è attribuita la funzione di indirizzo politico non è più la Camera, malgrado la legge lo affermi – un po' ipocritamente a mio parere, ma comunque capisco che è meglio dirlo che non dirlo – ma è il *premier* direttamente eletto a capo della maggioranza parlamentare. D'altro canto, sottolineo che dai primi dell'Ottocento si discuteva se in Inghilterra l'organo che dettava l'indirizzo politico fosse la Camera dei Comuni o già il *premier*. Ritengo che di questo fatto dobbiamo prendere atto, una volta che ne abbiamo preso atto. Però, dove ci indirizziamo? Possiamo sperare che il nostro sistema si orienti verso un'evoluzione di tipo inglese e cioè verso un sistema in cui il ruolo del *Premier* è fondamentale, ma in cui il parlamentarismo continua a vivere, perché la Camera dei Comuni in Inghilterra è sostanziata da un forte sistema partitico. Io penso che questo non sia nel futuro del nostro Paese: perché questo possa accadere sono necessari partiti che mi pare oggi in Italia non esistano, partiti radicati culturalmente e organizzativamente. Ricordiamo sempre l'allontanamento di Margaret Thatcher, che ha dimostrato che cosa possa essere un partito inglese, che allontana un *leader* fortissimo. Non penso quindi che l'evoluzione – per lo meno a breve termine – della nostra forma di governo possa tendere ad una forma parlamentare come quella inglese. A me sembrerebbe meglio e più prudente cercare ispirazione piuttosto nelle forme presidenziali come quella degli Stati Uniti, perché lì c'è un sistema di partiti debole e ciò nonostante il Parlamento abbia un ruolo.

Solo per trarre ispirazione per la futura transizione, secondo me sarebbe meglio porre attenzione al fatto che un sistema che differenzi bene le funzioni del Governo e le funzioni del Parlamento in questo momento sarebbe utile per evitare un'ulteriore umiliazione del Parlamento – mi perdonerete l'espressione – perché è nelle cose. A mio parere dovremmo riflettere su questo, perché finora abbiamo ragionato molto, come ha dimostrato la nostra esperienza nella Commissione dei Trentacinque, sotto l'influenza dell'esperienza francese, dove rafforzamento dell'Esecutivo equivale a indebolimento del Parlamento. Per fortuna, quelle discussioni sono superate, ma abbandonare questo punto di vista secondo cui il rafforzamento del Governo, dell'indirizzo politico e dell'azione di governo debba passare attraverso un indebolimento e un'umiliazione del Parlamento è importante, perché abbiamo bisogno di un Parlamento forte e la storia delle democrazie lo dimostra.

Vorrei dire innanzitutto che sarebbe bene che in questa sede ci si occupasse anche del potere legislativo della Camera, perché non è che ogni

Camera parli solo di sé stessa: bisogna parlare dell'architettura costituzionale nel complesso. Mi ha un po' stupito vedere questa concentrazione di interesse soltanto – almeno finora – sui poteri senatoriali. Il presidente Napolitano, intervenendo in questa sede, ha legato la necessità della riforma con la necessità di superare l'umiliazione del Parlamento, determinata dall'approvazione di decreti-legge seguiti da maxiemendamenti, ma se tutto ciò dovesse restare com'è, il Senato avrebbe sacrificato il proprio potere legislativo in cambio di cosa? A mio parere fra i poteri della Camera si potrebbe prevedere quello, ad esempio, di vietare al Governo di proporre emendamenti ai suoi decreti-legge (si possono poi trovare formule diverse). Si possono anche lasciare le cose come sono, per cui il Senato non ha più potestà legislativa. Però poi si continuano a fare maxiemendamenti di oltre mille articoli. Il Governo può sempre far presentare qualche emendamento da suoi amici, come avviene negli Stati Uniti, ma non è solo un fatto formale. Andrebbe affrontato anche il problema dell'apposizione della questione di fiducia sulle leggi di conversione di decreti-legge emendati, come pure sulla legge delega, che ha creato tanti problemi. A mio parere almeno questi quattro punti – ai quali potremmo eventualmente aggiungere quello degli emendamenti cosiddetti supercanguro – andrebbero presi in considerazione, perché altrimenti si rischia di fare un lavoro monco. Anche per la fiducia e la sfiducia al Governo, siamo tutti d'accordo che bisogna rafforzare il Governo ed investirlo direttamente, ma a mio parere è giusta la preoccupazione di chi teme che si stabilisca una sorta di *simul stabunt simul cadent*. In tutti i regimi parlamentari di questo mondo – cancellierato, premierato inglese – il *premier* deve poter essere revocabile dal Parlamento. Può darsi che la mia sia solo un'interpretazione, ma raccomando di avere una visione complessiva e di non lasciare umiliare la funzione legislativa.

Per quanto riguarda specificamente il Senato, devo subito dire che non sono assolutamente d'accordo con la formula che è stata usata nel testo del disegno di legge e che va per la maggiore, cioè che il Senato rappresenta le Regioni. Questa, a mio parere, è una formula che non può essere usata, perché la rappresentanza politica è una cosa, un'altra la rappresentanza per così dire privatistica. La rappresentanza delle Regioni che razza di rappresentanza è? Ammettiamo pure che debba rimanere un ibrido, ma si badi bene che dire che il Senato rappresenta le Regioni non va bene. Addirittura la Costituzione di Weimar non affermava che il *Reichsrat* rappresentava gli Stati, ma che, al fine di consentire agli Stati di partecipare al potere legislativo e all'amministrazione dello Stato federale, si istituiva il *Reichsrat*. La rappresentanza politica è una cosa ben precisa: è una strategia che viene messa in opera per colmare l'assenza insopportabile del soggetto cui tutti siamo disposti ad obbedire. La rappresentanza politica, quindi, serve ad individuare colui al quale siamo disposti a dare obbedienza, non è come un mandato commerciale o qualcosa del genere, quindi l'unico rappresentato è il popolo. Il popolo è rappresentato perché tutti noi non siamo disposti ad accettare altra autorità, se non quella del popolo e quindi il Parlamento rappresenta il popolo. Dire che

rappresenta le Regioni vuol dire che consente alle Regioni di agire. Nel disegno di legge si parla di concorso del Senato alla legislazione costituzionale e ad altre leggi, ma o si tratta di rappresentanza politica – e allora non può essere rappresentanza delle Regioni, perché deve essere rappresentanza del popolo – o non è rappresentanza politica, e allora è dubbia la sua partecipazione alla funzione legislativa, *tertium non datur*. I nostri regionalisti, però, sono tutti schierati a sostegno di questa tesi, che a mio parere, non sta in piedi.

Trovo poi impropri questi troppo facili paragoni con la Germania: la Germania è lo Stato federale per eccellenza, la Bolla d'oro di Carlo IV è del 1347, cioè vent'anni prima che morisse Francesco Petrarca, tanto per dare l'idea. Noi parliamo sempre degli Stati Uniti, che sono Stati federali per modo di dire, perché erano staterelli appena nati, senza nessuna storia, mentre la Germania ha una storia di 600 anni, tranne i vent'anni di nazismo.

Quindi bisogna stare attenti a fare paragoni con il *Bundesrat* o a paragonare i *Länder* alle Regioni: i *Länder* hanno la qualifica costituzionale di Stati sovrani. A tal proposito voglio rettificare la data di emanazione della Bolla d'oro, che ho erroneamente citato in precedenza: essa risale infatti al 1356.

Quindi, secondo me, su questo punto occorre pensare ad una migliore formulazione e anche altri auditi che sono intervenuti hanno sollevato tale questione. È vero che non si può dire soltanto che il Senato rappresenta le popolazioni – come fu per il *Reichstag* durante la Repubblica di Weimar, che rappresentava il popolo tedesco nell'unità delle sue stirpi – ma si può trovare una formula del tipo: «rappresenta il popolo, articolato nelle autonomie delle sue istituzioni territoriali» o qualcosa del genere. A mio avviso, però, un riferimento alla rappresentanza popolare è necessario, altrimenti crollano molti aspetti.

Per quanto riguarda la composizione del Senato, non è necessario che quanto ho detto porti direttamente all'elezione popolare. La rappresentanza politica non richiede l'elettività, altrimenti Luigi XIV non sarebbe stato rappresentante dei francesi. Indubbiamente, però, questo discorso, trasferito nell'oggi, va verso un coinvolgimento popolare nella composizione del Senato: si possono formulare tante proposte al riguardo, come quella dei listini. La proposta minima è quella di un meccanismo all'americana, con la pre-dichiarazione dei candidati regionali, che dichiarano prima per chi voteranno. Questo è il minimo: i candidati al Consiglio regionale dichiarano per chi voteranno, qualora vengano eletti. Ciò consente una designazione popolare, con un'elezione indiretta comune a un pronunciamento popolare. Si può discutere di tante cose, molte delle quali sono già state dette, a proposito, ad esempio, della presenza dei Presidenti delle Regioni, la cui assenza indubbiamente lede il ruolo del nuovo Senato.

Sono quindi completamente d'accordo con la tesi del professor Cheli, secondo cui il Senato va configurato come un vero potere sovrano, al pari della Camera dei deputati, con funzioni distinte. Il problema però è come fare a rendere reale questa parità, dal momento che, a mio avviso, l'e-

spressione «raccordo», che viene utilizzata nel testo, non si sa bene che cosa voglia dire, come ha messo in evidenza il professor De Vergottini. Vuol dire che un soggetto deve parlare sempre, oppure che deve sempre accettare l'altrui decisione? Insomma, sono dubbioso sul fatto che il raccordo tra legislazione statale e regionale, che è indubbiamente utilissimo, sia sufficiente ad attribuire al Senato questo ruolo costituzionale e lo stesso vale per il raccordo tra enti territoriali e Unione europea, perché, secondo me, non bisogna confondere la rilevanza obiettiva delle funzioni con la loro capacità legittimante. Ditemi infatti quale tra i cittadini sa di quali leggi si occupano le Regioni: nessuno ne sa niente. Pensiamo anche ai rapporti tra l'Italia e l'Unione europea: è un argomento che agli esami non chiedo quasi mai, perché davvero nessuno lo conosce. Si tratta di cose complicatissime e come si possa pensare di fondare su queste funzioni una legittimazione forte del Senato mi è oscuro. A me pare che la legittimazione del Senato, come Camera alta, dovrebbe derivargli dall'essere e dall'essere percepito come il custode degli interessi di lungo periodo del popolo-comunità, cioè il popolo che gode del diritto all'autonomia delle sue formazioni, in possibile contrasto con quelli dello Stato apparato. Questo, secondo me, darebbe sostanza alla cosa. È giusto allora che ci sia una potestà legislativa paritaria – sempre assumendo il carattere ibrido di quella rappresentanza, perché il nodo non si scioglie – sulle materie idonee ai fini di cui sopra, cioè al fatto che il Senato possa essere considerato come custode delle ragioni molto profonde dell'autonomia.

Per quanto riguarda poi la legislazione non paritaria, concordo con quanto è stato detto, a proposito del fatto che la norma sembra tratta da un Regolamento parlamentare: anzi, a dirla tutta, può sembrare tratta da un regolamento di condominio, per la sua minuziosità e il rischio di complicazioni che comporta, con il rischio che, alla fine, il Senato venga percepito come un fastidio, cosa assolutamente da evitare. Quindi, anche se il mio parere non conta nulla, sarei favorevole ad una partecipazione non sminuzzata in una quantità di procedimenti agganciati a specifiche materie – come se non bastasse la lezione dell'articolo 117 della Costituzione a capire che l'elencazione di materie è quanto di più pericoloso ci sia – ma la vedrei come un veto sospensivo generale. Ci sono dunque due procedimenti, quello paritario e quello non paritario, in cui il Senato, a sua discrezione, interviene. Voglio far presente che nella storia costituzionale tedesca il *Reichsrat* e il *Bundesrat* hanno poteri oppositivi molto forti, anzi fortissimi. Cito la Costituzione di Weimar perché è più lontana nel tempo, il cui articolo 74 diceva che «il *Reichsrat* può sollevare opposizioni contro le leggi approvate dal *Reichstag*...» e che «In caso di opposizione, la legge viene sottoposta per un'ulteriore deliberazione. Se non si raggiunga un accordo (...) il Presidente del *Reich* può (...) promuovere una decisione popolare sull'oggetto del conflitto. Ove il Presidente non faccia uso di questo diritto, la legge si considera non esistente». Si tratta cioè di un potere enorme di condizionamento. Non dico assolutamente di approvare una norma analoga, però, a mio parere, un potere di veto sospensivo – perché di questo si tratterebbe – esercitato discrezionalmente, a giudizio

del Senato, sulla base della rilevanza delle questioni, sarebbe a mio avviso molto più efficace, perché non sarebbe una procedura obbligatoria, una forca caudina, ma esprimerebbe la volontà di ripensare ad una legge, e se esercitato – come si suol dire – con saggezza, sarebbe suscettibile di porsi al centro dell'attenzione e quindi di riconfigurare una dualità costituzionale, che in fondo non può non esserci. Qualche elemento di dualità ci dovrà pur essere, senza che ciò sia interpretato come un mettere i bastoni tra le ruote: una qualche dualità deve necessariamente emergere.

Sempre da questo punto di vista, per dare sostanza al carattere costituzionale del Senato-Camera alta, secondo me non vanno bene le attenuazioni introdotte dalla Camera dei deputati, come il concorso nell'esercizio delle funzioni di controllo: si deve trattare infatti di un potere autonomo. Lo stesso vale anche per la riduzione dello spazio delle inchieste, perché i perimetri della funzione di controllo sono quelli delle inchieste. C'è poco da fare: tanto è ampio il potere d'inchiesta, tanto è ampio il potere di controllo. Quindi sarei favorevole a conferire al Senato un autonomo potere di controllo sulle attività del Governo e in genere delle pubbliche amministrazioni, comprese le pubbliche amministrazioni locali. A tal proposito, vorrei solo sottolineare uno spunto che mi ha dato la lettura della Costituzione di Weimar, in cui si prevedeva che il Governo inviasse commissari presso i *Länder* per sorvegliare l'attuazione delle leggi statali.

Allora, secondo me, dato il momento in cui tutti siamo giustamente concentrati sul miglioramento della qualità della pubblica amministrazione, si potrebbe pensare di modificare la tradizionale configurazione delle Commissioni d'inchiesta come godenti degli stessi poteri dell'autorità giudiziaria. Ferma restando la loro posizione tradizionale, tali Commissioni potrebbero godere dei poteri dell'autorità amministrativa piuttosto che di quella giudiziaria. Il potere di controllo, infatti, rischia di diventare un potere un po' «alla Gabanelli», con le inchieste che finiscono per riempire solo i cassetti. Invece, se le Commissioni d'inchiesta potessero usufruire dei poteri dell'autorità amministrativa, si creerebbe, accanto alle voci di stampa che ci assediano (non sempre in modo corretto), una voce pubblica della Camera alta, una voce rappresentativa che prova a curare i mali di tutte le amministrazioni. Chiedo scusa per la confusione, ma i concetti erano tanti.

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

ROSSI. Signora Presidente, innanzi tutto vi ringrazio per l'invito a partecipare ai lavori della Commissione.

In premessa vorrei fare una valutazione complessiva sul disegno di legge, che servirà anche ad inquadrare alcune delle seguenti osservazioni. L'impianto della riforma al nostro esame è condivisibile, gli oggetti di cui essa si occupa rispondono ad esigenze che mi pare sia opportuno affrontare e quindi non metto in discussione la bontà di tutti questi aspetti. Tuttavia, a mio avviso, vi sono una serie di aspetti puntuali e tecnici, che richiedono un'opera di attenta valutazione. Mi soffermerò soprattutto su al-

cuni di essi, più o meno minuti, e poi lascerò alla Commissione alcuni appunti scritti.

Per quanto riguarda il problema dell'interpretazione dell'articolo 104 del Regolamento, mi sembra siano state adottate tutte le argomentazioni possibili che personalmente condivido. Vorrei richiamare il precedente a tutti noto del 1993: allora il Presidente della Camera disse che la prassi interpretativa, pienamente giustificata in caso di *navette* tra Camera e Senato relativamente a progetti di legge ordinari, non sembra essere altrettanto convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale. Questa affermazione del Presidente della Camera, poi fatta propria dalla Giunta per il regolamento della Camera stessa, era applicata ad una legge costituzionale che modificava un solo articolo della Costituzione, quindi a maggior ragione tale affermazione si dovrebbe ritenere applicabile quando, come nel caso in questione, si tratti di un disegno di legge che modifica diversi articoli della Costituzione.

Se poi si volesse addivenire ad una interpretazione che ritenesse *tamquam non esset* la previsione regolamentare, ma dovesse interpretare cosa significhi la diretta correlazione, mi pare che almeno tutto ciò che riguarda il Senato debba essere considerato in diretta correlazione e cioè la composizione, l'organizzazione, il funzionamento, le funzioni, il procedimento legislativo, tutto questo dovrebbe appartenere ad un unico *corpus*, come pure un unico *corpus* dovrebbe essere quello delle competenze regionali e del rapporto tra Stato e Regioni, non accedendo, eventualmente, all'interpretazione secondo la quale in diretta correlazione sia tutto il disegno di legge costituzionale, ma considerando tali almeno questi corpi separati.

Detto questo, vengo ad alcune considerazioni di carattere più puntuale su singole previsioni. Parto dall'articolo 66, che è stato modificato nella sua formulazione dal passaggio alla Camera e che stabilisce che il Senato prende atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore. Su questo punto, ho un dubbio sulla modalità con la quale il Senato «prende atto». L'attribuzione della funzione all'intero organo sembra presupporre, infatti, un voto su tale decisione, il che potrebbe poi consentire decisioni diversificate, caso per caso, e comunque rimesse alla discrezionalità dei senatori. A mio parere, sarebbe più corretta la formulazione precedentemente approvata dal Senato, con una precisazione: in sostanza, prevedendo che della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore è data comunicazione al Senato da parte del suo Presidente. Tale formulazione eviterebbe, infatti, la previsione di un voto su questo aspetto.

Poi vi è un problema di coordinamento tra i due commi dell'articolo 66. A seguito del cambiamento operato alla Camera, infatti, il mantenimento del primo comma, che è stato esteso nuovamente al Senato, dovrebbe significare che anche il Senato giudica delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, con esclusione, sembra di intendere, di quelle relative alla decadenza da consigliere regionale o da sindaco. Il che significa, forse, che il Senato può far decadere un senatore contro il

parere del consiglio regionale, magari nell'ipotesi in cui ritenga che il senatore non abbia i requisiti per essere eletto consigliere regionale o li abbia persi. In sostanza, il combinato dei due commi potrebbe portare ad incongruenze o a potenziali conflittualità.

Un altro punto riguarda la composizione del Senato che, com'è noto, impone ai senatori di svolgere un doppio ruolo, di sindaco o consigliere regionale e di senatore. A me pare che occorra una seria riflessione su due punti, come già i colleghi hanno detto. In primo luogo, la rilevanza delle funzioni attribuite al Senato è compatibile con tale doppio ruolo? Con quale organizzazione dei lavori parlamentari potrebbe essere consentito ai senatori di svolgere in modo adeguato anche le loro funzioni regionali o locali?

In secondo luogo, la scelta di non prevedere alcuna indennità per i senatori non mi pare coerente con le funzioni che essi sono chiamati a svolgere. Tutti noi comprendiamo l'impatto politico e mediatico di questa proposta. Tuttavia, come già diceva il professor De Vergottini, dobbiamo anche porci in una prospettiva di lungo termine per una riforma costituzionale. Mi pare che questa scelta sia contingente, ma in prospettiva non del tutto funzionale. In particolare, poi, la mancanza di qualsiasi indennità per i senatori di nomina presidenziale mi pare del tutto incongrua.

Per quanto riguarda la modifica apportata dalla Camera alla formulazione dell'articolo 57, quinto comma, per il quale la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, essa rischia di produrre difficoltà interpretative, come ha già rilevato la Presidente nella sua relazione, soprattutto con riguardo ai sindaci che siano eletti senatori. Infatti, da una prima e forse necessaria interpretazione, sembra doversi dedurre che un sindaco debba rimanere in carica come senatore anche quando, eventualmente, non sia più sindaco, e fino a che non venga sciolto il consiglio regionale che lo ha eletto. Mi sembra un'interpretazione del tutto contraddittoria, ad esempio, con la previsione sopra ricordata della mancata indennità, perché nel periodo intercorrente tra la propria decadenza da sindaco e lo scioglimento del consiglio regionale, tra l'altro, il senatore non riceverebbe più alcuna indennità e quindi sarebbe costretto a svolgere la funzione di senatore in modo del tutto gratuito.

Mi pare che tutto questo sia facilmente risolvibile con una formulazione quale, ad esempio: «Il mandato dei senatori termina con il venir meno della carica di sindaco o consigliere regionale».

La formulazione dell'articolo 72, quarto comma, su cui vorrei richiamare la vostra attenzione, prevede anche al Senato l'articolazione in Commissioni anche permanenti, ma impone soltanto per la Camera dei deputati l'obbligo che queste siano composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari. La Presidente ha già posto l'attenzione anche su questo punto, che a me pare di importanza non secondaria. La limitazione indicata, riferita esclusivamente alla Camera, potrebbe di per sé non escludere che la regola possa essere applicata anche al Senato, eventualmente mediante una previsione regolamentare, e tuttavia essa sarebbe,

sul piano costituzionale, facoltativa e non obbligatoria. Al fondo di questo sta ovviamente la natura non chiarita del nuovo Senato, per cui anche i possibili Gruppi potrebbero avere connotazioni politiche ovvero di altra natura, ad esempio territoriale, ma tale mancanza di chiarezza ha poi riflessi sul procedimento legislativo, perché la disposizione richiamata prevede la possibilità del procedimento legislativo in sede decentrata, in Commissione deliberante o legislativa, e dal tenore della formulazione sembra che essa sia applicabile anche al Senato, perché l'*incipit* del quarto comma dell'articolo 72 fa riferimento ai Regolamenti parlamentari, al plurale quindi. Se ne deve dedurre dunque che, nell'ipotesi di legge bicamerale ovviamente, l'approvazione da parte del Senato possa avvenire in sede decentrata, in Commissioni che tuttavia non sono tenute, nella loro composizione, a rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari. Mi pare che la situazione che ne deriverebbe possa produrre effetti di evidente irragionevolezza.

Venendo alle funzioni del Senato, a seguito delle modifiche introdotte dalla Camera, le funzioni attribuite al Senato possono essere classificate in otto: sette di queste introdotte dal verbo «concorre», una introdotta dal verbo «partecipa». Va in primo luogo rilevato come sia stata eliminata, nel passaggio alla Camera, la competenza ad esercitare le funzioni di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea, funzione che, anche alla luce di quanto dirò circa la formulazione dell'articolo 55, quarto comma, non risulta attribuita espressamente a nessun organo. Come dicevo, nessuna delle funzioni attribuite al Senato è ad esso attribuita in via esclusiva: sette sono in «concorrenza» ed una in «partecipazione». Sono andato a cercare sul vocabolario della lingua italiana la differenza tra i verbi «concorrere» e «partecipare» e sinceramente non ne ho tratto alcuna conclusione utile, pertanto se non c'è una differenza sostanziale e se si vuole intendere la stessa cosa, forse sarebbe opportuno, per chiarezza, utilizzare sempre lo stesso termine.

Il punto più delicato, però, riguarda l'individuazione dell'organo o degli organi con cui dette funzioni debbano essere condivise, in concorso o in partecipazione. Nella relazione della Presidente si esprime l'avviso che detta condivisione debba riguardare la Camera dei deputati, interpretazione fondata sulla logica, dato che si tratta di funzioni che dovrebbero attribuirsi ad un organo parlamentare. Tuttavia, ad una lettura delle funzioni espressamente attribuite a tale ramo del Parlamento, detta interpretazione potrebbe non risultare pacifica. Se infatti noi leggiamo l'articolo 55, quarto comma, le funzioni attribuite alla Camera sono le seguenti: «La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo». Confrontando questi due elenchi – quello del Senato e quello della Camera – emerge che sicuramente la funzione legislativa è oggetto di compartecipazione tra i due organi. Ad essa, con un'interpretazione estensiva, potrebbe aggiungersi quella relativa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione Europea. Nulla lascia invece intendere che, alla

Camera, spetti di partecipare alle altre funzioni, se non limitatamente a quanto esse possono rilevare, relativamente alle competenze attribuite alla Camera, ad esempio la funzione di indirizzo politico e di controllo sul Governo. Di conseguenza, quindi, risulta non individuato l'organo con cui le funzioni attribuite al Senato – almeno a me pare – dovrebbero essere esercitate e si tratta di un aspetto sul quale mi pare necessario fare chiarezza in sede di riformulazione della disposizione.

Infine, con riguardo ad un aspetto minore, seppur non secondario, non risulta chiaro perché la funzione di valutazione dell'attuazione delle leggi dello Stato non riguardi anche la valutazione dell'attuazione delle leggi regionali, specie tenendo conto della particolare composizione del Senato, delle funzioni ad esso attribuite di raccordo tra lo Stato e le Regioni, di valutazione delle politiche pubbliche, e quindi anche a livello regionale, e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, anch'esse a livello regionale.

Vengo ad alcuni punti sul procedimento legislativo e mi soffermo solo su alcuni temi, tralasciandone altri. Un aspetto abbastanza minuto, che però mi risulta poco comprensibile, è perché, con la modifica apportata all'articolo 121, secondo secondo, da parte dell'articolo 38, comma 10, venga esclusa la competenza dei Consigli regionali a presentare proposte di legge al Senato, mentre possono continuare a presentare proposte alla Camera. Mi pare che questa limitazione non appaia coerente con il ruolo paritario attribuito al Senato nelle materie per le quali è previsto un procedimento di tipo bicamerale.

Sulle leggi monocamerali, invece, mi pare che ci sia un problema, che vorrei sottoporre. L'articolo 70, terzo comma, disciplina la possibilità del Senato di intervenire sulle leggi la cui approvazione è riservata alla Camera. Tale possibilità di intervento può realizzarsi mediante l'approvazione, da parte del Senato, di proposte di modificazione. Tale espressione risulta ambigua, tuttavia: essa potrebbe interpretarsi, infatti, sia nel senso di emendamenti, che di voti o proposte (ad esempio: «si coordini l'articolo X con l'articolo Y»), rivolti alla Camera, con problemi, in tali casi, di chi debba, all'interno del procedimento legislativo alla Camera, tradurre i voti in emendamenti puntuali. Meglio, allora, sarebbe sciogliere l'alternativa, che l'attuale formulazione lascia aperta, anche alla luce di quanto subito dirò per il quarto comma, prevedendo che il Senato debba trasmettere alla Camera proposte di emendamenti.

Vi è poi soprattutto, però, il problema di chiarire il potere della Camera in sede di approvazione finale. Se la Camera apporta delle modifiche al testo inviato dal Senato, ad esempio modificando alcuni degli emendamenti proposti, oppure intervenendo su altri articoli ritenuti magari in connessione con le modifiche proposte dal Senato e così via, la legge dovrebbe essere considerata nuova e quindi essere di nuovo trasmessa al Senato perché questo eserciti la propria valutazione. Si ricorderà, a tale proposito, la nota giurisprudenza costituzionale sul problema della legge nuova o non nuova, nel caso di legge regionale, con la formulazione del-

l'articolo 127 pre-riforma del 2001, per dire che questo problema potrebbe tornare ad essere attuale.

Per quanto riguarda invece l'articolo 70, quarto comma, cioè le leggi monocamerali con ruolo rinforzato del Senato, sebbene l'ambito di intervento di tale procedimento sia stato notevolmente ridimensionato dalla Camera con riferimento solo ad un tipo di leggi, tuttavia a mio parere si pongono alcuni problemi connessi ad una incerta formulazione del testo. In primo luogo, la previsione che per tali leggi «l'esame del Senato è disposto», anziché «il Senato può disporre», come stabilito nel terzo comma, induce ad una possibile incertezza applicativa, specie se raffrontata con quella di cui al successivo comma quinto, ove si stabilisce che in altre materie i disegni di legge «sono esaminati dal Senato». In sostanza, si confrontano tre formulazioni. La prima: «il Senato può disporre l'esame»; la seconda: «il Senato dispone l'esame»; la terza: «i disegni di legge sono esaminati dal Senato». Nella relazione della Presidente si lascia intendere che soltanto per l'ultima previsione, ovvero per le materie di cui al quinto comma, l'intervento del Senato si debba intendere obbligatorio: e tuttavia la differente formulazione fra terzo e quarto comma (cioè tra «può disporre» e «disporre») suscita dubbi a riguardo.

Anche questo punto andrebbe chiarito con una più puntuale formulazione: se si vuole che l'esame sia facoltativo anche nelle materie di cui al quarto comma, basterebbe modificare l'espressione «disposto» con le parole «può essere disposto». Se invece la scelta fosse nel senso inverso, sarebbe sufficiente ripetere la formula del quinto comma anche all'interno del quarto comma. Però anche qui si pone un problema più di fondo: la formulazione del quarto comma sembra chiaramente differenziarsi da quella di cui al comma precedente, almeno con riguardo al tipo di intervento che il Senato può operare. Se infatti si legge con attenzione la formulazione, risulta evidente che in tali materie il Senato non possa proporre voti o suggerire cambiamenti espressi in termini generali, ma debba invece approvare emendamenti puntuali al testo di legge, sui quali la Camera dei deputati deve votare, e che possono essere respinti soltanto mediante un voto a maggioranza assoluta. Anche tale previsione può però creare qualche problema interpretativo. Secondo la formulazione attuale, infatti, le proposte del Senato possono essere respinte dalla Camera dei deputati solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti. I dubbi possono così sintetizzarsi: in primo luogo, ci si chiede se tale votazione riguardi il complesso della legge o i singoli emendamenti e, in secondo luogo, qualora la Camera approvi le modifiche soltanto a maggioranza semplice, se si debba ritenere approvato il testo come emendato dal Senato, oppure si debba intendere che la legge è respinta. Mi pare che questa formulazione richieda un chiarimento. Tralascio la proposta di un disegno di legge da parte del Senato e il procedimento cosiddetto a data certa, su cui si possono nutrire dubbi sull'attributo «certa», rispetto alla data.

Desidero fare due puntualizzazioni, la prima delle quali riguarda il ricorso preventivo alla Corte costituzionale sulle leggi elettorali. Al di

lità dell'opportunità, che è già stata segnalata, da un punto di vista tecnico è stata aggiunta una previsione in base alla quale la legge non può essere promulgata in caso di dichiarazione di incostituzionalità. Al riguardo, occorre segnalare, come tutti ben sappiamo, che le decisioni della Corte costituzionale possono riguardare singole disposizioni di legge, possono contenere dispositivi di tipo interpretativo e anche manipolativo e così via. Alla luce di questa considerazione, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di una dichiarazione di incostituzionalità parziale, con possibilità, almeno in tale ipotesi, di ri-approvazione della legge da parte della Camera dei deputati, eventualmente con omissione delle parti incise dalla decisione della Consulta e successiva promulgazione. In generale, bisogna poi ricordare che la decisione di infondatezza della Corte non esclude possibili successive pronunce, rese in via incidentale, e naturalmente ciò vale anche per le pronunce di accoglimento parziale.

Infine desidero fare un cenno alle leggi di conversione dei decreti-legge. In primo luogo, voglio evidenziare che il rinvio operato dal sesto comma dell'articolo 77 ai disegni di legge di cui al quarto comma dell'articolo 70, dopo il passaggio alla Camera, significa riferirsi ai disegni di legge con cui viene applicata la cosiddetta clausola di supremazia. Mi domando però se sia corretto che in tali materie si possa intervenire con decreto-legge. In tale ipotesi poi, si deve ritenere che siano forse necessarie le maggioranze richieste dal quarto comma dell'articolo 70, anche se non richiamate nell'articolo 77. C'è però un problema ancora più sostanziale: al sesto comma dell'articolo 77 si prevede che l'approvazione, da parte della Camera dei deputati, debba avvenire entro quaranta giorni. Se ciò non avviene, significa che la Camera non può più deliberare, con la conseguenza che, in tale circostanza, il decreto-legge continua a rimanere in vigore per ulteriori venti giorni, fino alla scadenza del sessantesimo giorno, ma non può più essere convertito in legge. Inoltre, tale termine di quaranta giorni sembrerebbe non valere per le leggi bicamerali, cioè per le leggi di conversione di decreti-legge in materia di leggi bicamerali, per le quali quindi il Senato non avrebbe alcuna garanzia circa i tempi di deliberazione da parte della Camera.

L'ultimo punto che vorrei toccare riguarda il rapporto tra Stato e Regioni. In linea generale, devo osservare un forte indebolimento delle funzioni attribuite alle Regioni, cui vengono riservate funzioni di tipo quasi amministrativo, come già è stato detto da altri anche nella seduta odierna. Vorrei sottolineare con forza che molti dubbi suscita l'esclusione dalla riforma delle Regioni a Statuto speciale, per le quali addirittura si prevede che nulla potrà essere modificato se non con revisione dello Statuto, previa intesa con la Regione interessata. Il professor De Vergottini ricordava il caso delle cosiddette leggi-supremazia, che si approvano con il consenso dei destinatari della legge stessa, ma qui arriviamo al parossismo per cui, per modificare con legge costituzionale lo Statuto di una Regione ad autonomia speciale, bisogna ottenere l'intesa della Regione stessa, altrimenti il legislatore – ricordo che si tratta del legislatore costituzionale – non potrà modificarlo. Anche qui, al di là di ogni valutazione di tipo politico – che

pure si può comprendere – la situazione mi pare del tutto irragionevole. In generale, mi domando poi che senso abbia il doppio binario del terzo comma dell'articolo 117, ovvero se abbia senso dapprima individuare una serie di materie di competenza regionale e successivamente stabilire che alle Regioni spettano tutte le materie non espressamente riservate allo Stato. In altri termini, o si lascia la clausola residuale, che tuttavia, alla luce del lungo elenco delle competenze statali, risulta per lo meno contraddittoria, oppure si elimina l'elenco, che per come è formulato deve ritenersi meramente esemplificativo.

Infine, al terzo comma dell'articolo 116 si prevede che, per poter divenire a forme particolari di autonomia, la Regione debba essere in condizione di equilibrio fra le entrate e le spese del proprio bilancio: mi pare però che questa non possa essere una condizione per l'approvazione di una legge che trasferisca ulteriori competenze alla Regione stessa, perché quella indicata è una condizione transeunte, che quindi può naturalmente cambiare, oltre a non essere definito l'arco temporale entro il quale valutare l'equilibrio richiamato dalla disposizione. Non entro negli altri aspetti, se non per citare – ma solo perché non lo hanno già fatto i miei colleghi – il doppio regime dell'articolo 75 per il *quorum* di validità dei *referendum*. A mio parere – e credo a parere anche della comunità scientifica – è del tutto incongruo prevedere che valga un *quorum* se il numero di firme raccolte è di 500.000 e ne valga un altro se sono state raccolte oltre 800.000 firme. Davvero ciò risulta di difficile comprensione logica. Sarebbe infine opportuno prevedere delle norme transitorie per il funzionamento del Senato prima dell'approvazione del nuovo Regolamento e anche norme transitorie per la previsione di cui al settimo comma dell'articolo 72. Poi vi sarebbero alcuni aspetti di *drafting* normativo, ma su questi evito di richiedere ancora la vostra attenzione.

PRESIDENTE. La ringrazio. Procediamo ora con i quesiti dei commissari.

CAMPANELLA (*Misto-AEcT*). Sono stato assai stimolato dalle riflessioni del professor Dogliani, laddove, considerando il sostanziale cambiamento di equilibrio nel nostro ordinamento, che deriverebbe dall'approvazione della revisione costituzionale al nostro esame, ha richiamato una serie di esperienze che nella dottrina sono indicate come non democratiche. Il regime dei trenta tiranni, ad esempio, non era certo un'esperienza democratica. Pur rimanendo in un sistema democratico, esso sarebbe comunque diversamente democratico rispetto a come l'abbiamo inteso fino ad ora.

Sicuramente, con l'attribuzione al Governo ed in particolare al *premier* di tutta una serie di poteri, si verificherebbe un affievolimento della rappresentanza tanto forte che mi chiedo se non sarebbe il caso di approfondire con attenzione, nella nostra analisi, l'equilibrio che andremmo ad inverare con l'approvazione della riforma. Vi chiedo conferma dei segnali in questo senso che mi sembra di aver colto nei vostri interventi.

Nella nostra analisi abbiamo fissato l'attenzione sugli aspetti critici del sistema parlamentare che andrebbero superati. Vi è un diffuso accordo, infatti, sull'opportunità del superamento del bicameralismo paritario e sicuramente sulla necessità di un incremento della capacità decisoria del sistema. Mi pare, però, che non si sia approfondito appieno se è vero o meno che, con l'approvazione della revisione di cui stiamo parlando, l'equilibrio tra il potere esecutivo e il legislativo sarebbe alterato tanto profondamente da porci di fronte alla necessità di una maggiore riflessione per evitare di generare un sistema che, tra l'altro, non somiglierebbe a nessun altro esistente e sarebbe quindi affatto nuovo e squilibrato a favore dell'esecutivo. Questa analisi, che mi pare non sia soltanto un'esigenza da alcuni, tra cui me, sottolineata – e ne chiedo appunto conferma – è stata anche sollevata da parte di alcuni rappresentanti della comunità scientifica il cui parere mi interessa particolarmente, perché darebbe sostanza dottrina ad una sensibilità politica.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Signora Presidente, in primo luogo, rivolgendomi a tutti quanti con molta onestà, vorrei sottolineare che il meccanismo di ragionamento che, nel corso dell'ultimo anno, è stato alla base del progetto prima del Governo e poi della maggioranza, relativamente al superamento del bicameralismo paritario, non risiedeva tanto nel dare rappresentanza alle Regioni, vista l'operazione piuttosto centralista, quanto nella necessità di semplificare e di accorciare i tempi di approvazione delle leggi. Ora, io vi chiedo, in tutta onestà, se, a vostro avviso, con le procedure legislative previste dal testo al nostro esame, i tempi si accorcerebbero o si allungerebbero, dato che si tratta di procedure estremamente complicate che saranno soggette, a mio parere, a contenziosi non indifferenti.

In secondo luogo, mi rivolgo al professor Dogliani per porre una domanda relativa alla questione degli equilibri, dei bilanciamenti e dei contrappesi. Anche il Senato, infatti, partecipa, seppure con una percentuale piuttosto ristretta, all'elezione del Presidente della Repubblica e, come avete visto, la Camera ha modificato la norma relativa all'elezione dei giudici della Corte costituzionale, prevedendo che vengano eletti dal *plenum* dell'Assemblea, mentre la norma precedente prevedeva che due giudici fossero eletti direttamente dal Senato. Ora, soprattutto per quanto riguarda l'elezione di organismi di garanzia costituzionale, le chiedo, professor Dogliani, come si potrebbe ripristinare un minimo di equilibrio per evitare che la maggioranza, con l'*Italicum* e con la riduzione del peso del Senato, alla fine decida tutto da sola, visto anche il *quorum* proposto. Come lei sa, infatti, l'ultima votazione prevede una maggioranza dei tre quinti dei votanti e dunque di fatto si può eleggere il Presidente della Repubblica con un numero di voti molto ridotto.

Molti sostengono, soprattutto per l'elezione del Presidente della Repubblica, che il meccanismo di allargamento della platea potrebbe produrre un correttivo anche se non risolverebbe tutti i problemi. Vorrei conoscere la sua opinione in merito.

DOGLIANI. Presidente, ho interpretato il mio ruolo di costituzionalista sottolineando che, a mio parere, è opportuna una presa d'atto sincera del fatto che il meccanismo profondo che reggeva il sistema parlamentare pluralistico è agli sgoccioli. Vi è una fase in cui si portano avanti alcune battaglie per difendere un certo immaginario costituzionale e cioè una certa visione complessiva, ma le forme di governo si modificano per movimenti tellurici profondi, al di là di ciò che si scrive nelle Costituzioni.

Ora, a mio parere è oggi molto più credibile un disegno che dice che l'indirizzo politico viene elaborato, offerto e proposto in una determinata sede, piuttosto che sostenere che venga prodotto da una lavorio nella società civile per successive aggregazioni e concorsi, come dice la Costituzione. Questo – ahimè – può non piacere, ma mi sembra che sia così.

Aggiungo, inoltre, che questo comporta la necessità di accettare il fatto che necessariamente la natura dei partiti politici verrà modificata, perché non sono più i monopolisti di questa attività, ma diventeranno organismi di carattere diffuso, di sostegno piuttosto che degli elaboratori. L'indirizzo politico ha bisogno di qualcuno che lo elabori, è qualcosa di informale che viene pensato prima delle procedure, prima degli organi e quant'altro. Ora, i creatori di tale indirizzo non saranno più i soli partiti ma sarà essenzialmente, come già accade, chi ha la forza di imporre la vittoria elettorale. È questo il dato duro. Chi ha la forza di imporre la vittoria elettorale ad uno schieramento, e quindi detiene le risorse utili, mediatiche soprattutto, diventa un coprotagonista della determinazione dell'indirizzo politico, cioè della formulazione di quello che potrà diventare un indirizzo politico.

Questo, a mio parere, è un dato di fatto su quale non c'è niente da fare. Il problema è creare un assetto istituzionale che tenga aperte le due ipotesi: la prima è quella di un «riradicamento» del sistema dei partiti, per cui i partiti acquisteranno nuovamente una funzione di protagonisti (si veda il caso inglese o quello tedesco), oppure il sistema prenderà una strada diversa, nella quale invece questa legittimazione di tipo discendente piuttosto che ascendente si affermerà. In questo secondo caso, ritengo che bisognerà cercare di creare delle situazioni nelle quali però il ruolo del Parlamento venga mantenuto e difeso, cioè la libertà del Parlamento anche in questo contesto va difesa e mi riferisco al Parlamento nel suo complesso. Per questo dicevo che bisogna avere attenzione al fatto che la Camera non venga umiliata e bisogna avere attenzione che il Senato abbia funzioni rilevanti ed autonome che creino una duplicità di organi costituzionali che in alcuni momenti può anche sfociare in un dualismo, come è inevitabile. La forma di governo si regge sulla regolazione dei conflitti costituzionali e politici, lo abbiamo sempre detto. L'idea stessa del conflitto tra organi non regge.

Il problema quindi non è di riflettere se questo passaggio sia buono o cattivo, perché è nelle cose e bisogna saperlo capire, ma a mio modestissimo parere il problema è un altro. Ad esempio, il fenomeno della personalizzazione delle *leadership* non è detto che sia sempre vincente: può anche darsi che invece il ruolo delle strutture organizzative riguadagni ter-

reno e si mantenga. A mio parere, bisogna essere elastici – più conciliante di così non potrei essere – nel giudicare questa forma di rappresentanza, che potrà essere un ibrido oppure evolvere verso un sistema più radicalmente federale, ma dobbiamo cercare di dare a questo ibrido una configurazione che tenga. D'altro canto, non sappiamo quale strada prenderà il nostro sistema, che attualmente è ancora un sistema parlamentare: non sappiamo se prenderà la strada dei grandi Paesi a regime parlamentare europei, oppure se ci sarà una accentuazione della *leadership* che ci porterà in un'altra direzione. Chi si sente di proporre una legge proporzionale in questo momento lo dica, ma non so chi possa davvero sentirsi di farlo. C'è un contesto – anche se questo è un livello forse minore – mediatico e di opinione pubblica che sta portando verso quella direzione, cioè verso l'idea secondo la quale l'indirizzo politico non è frutto di una elaborazione o di una mediazione, ma è frutto di una scelta. È così: gli elettori vogliono poter scegliere, e scegliere implica che qualcuno faccia loro una proposta.

PRESIDENTE. Inevitabilmente.

DOGLIANI. Scegliere è come andare in un negozio, come diceva Vattimo ci sono tanti filosofi che confondono la libertà con l'atteggiamento dell'acquirente davanti ad un negozio di cravatte. A mio parere, questo è un fatto ineliminabile e dunque bisogna calibrare una Costituzione che sia pronta ad accompagnare le successive evoluzioni del sistema più in un senso o più in un altro, cioè più nel senso di una ripresa di vigore del ruolo dei partiti nella società – come io auspico – oppure di un deperimento ulteriore del ruolo dei partiti e quindi di una maggiore accentuazione del ruolo dei produttori dell'offerta. Questa è la nostra difficoltà in questo momento.

A proposito, infine, della discussione che può ora avviare il Senato, vorrei far rilevare che nella Costituzione vigente c'è un grave errore, laddove si parla ancora del Commissario del Governo, per quanto riguarda l'approvazione degli statuti. Il legislatore del 2001 evidentemente non si è accorto di quello che faceva, perché ha eliminato la figura del Commissario del Governo, ha modificato l'articolo relativo all'approvazione degli statuti, ma non si è accorto che doveva eliminare quel residuo che risultava dalla legge n. 300 del 1999. A proposito dell'ampiezza di discussione, dopo tutta la fatica fatta per approvare questa legge di revisione costituzionale, non possiamo mantenere un articolo che risulterebbe ridicolo, perché parla ancora del Commissario di Governo. Questo è un piccolo argomento a favore però del fatto che quando si mette mano alla Costituzione si deve cercare di fare del proprio meglio.

ROSSI. A questo si potrebbe aggiungere anche l'evidente errore per cui si richiama un comma di un articolo che in realtà, siccome poi è stato aggiunto un altro comma, non è più quello, ma è diventato il comma successivo.

Volevo però intervenire relativamente al problema dell'elezione dei giudici costituzionali. Provando a capire quali sono le esigenze che dobbiamo contemperare, da un lato c'è l'esigenza che il giudice costituzionale che si è eletto sia rappresentativo del Parlamento nella sua complessità e globalità e quindi che non sia espressione solo della Camera; dall'altro, però, mi pare abbastanza condivisa l'opinione, almeno nell'ambito giuridico costituzionale, che non sia bene che ci siano dei giudici espressione solo dal Senato, perché questo introdurrebbe poi, all'interno della Corte costituzionale, dei giudici in qualche modo tenuti a rappresentare o ad essere avvocati difensori delle Regioni.

Domando quindi se sia possibile individuare un meccanismo o un sistema che tenga conto di entrambe queste esigenze e le soddisfi. Credo che dobbiamo ragionare su questo interrogativo. Se però – lo dico senza averci riflettuto abbastanza – noi pensassimo, ad esempio, che i giudici debbano essere eletti non dal Parlamento in seduta comune, ma da entrambi i rami del Parlamento, cioè che debbano avere la maggioranza sia alla Camera che al Senato, questa sarebbe una soluzione che contempererebbe quelle due esigenze.

Ciò eviterebbe, infatti, che fosse solo la Camera a imporre il giudice costituzionale e, nello stesso tempo, impedirebbe che il giudice sia espressione del solo Senato. Forse esiste una serie di altri problemi da considerare, ma intanto bisognerebbe individuare delle soluzioni che contemperino queste due esigenze.

PRESIDENTE. Ringrazio davvero i nostri auditi per il loro contributo e per la loro cortese presenza.

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

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

I lavori terminano alle ore 14,30.

