



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

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

307^a seduta (pomeridiana): lunedì 27 luglio 2015

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

I N D I C E

Audizione di esperti

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>	* BESOSTRI	Pag. 9, 12, 13
BERNINI (FI-PdL XVII)	7	* CALDERISI	14, 18, 22 e <i>passim</i>
CALDEROLI (LN-Aut)	29, 30, 42	CARAVITA	21, 22
MAURO Mario (GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV))	7, 12	CECCANTI	4, 7
		* MANGIAMELI	31
		* SCACCIA	36, 41
		* SILVESTRI	24, 26
		TONDI DELLA MURA	28
		VILLONE	42

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: 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 Felice Carlo Besostri, il dottor Giuseppe Calderisi, il professor Beniamino Caravita di Toritto, il professor Stefano Ceccanti, il professor Stelio Mangiameli, il professor Gino Scaccia, il professor Gaetano Silvestri, il professor Vincenzo Tondi Della Mura e il professor Massimo Villone.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'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.

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

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

È oggi prevista l'audizione di esperti.

Innanzitutto desidero dare il benvenuto ai nostri auditi, molti dei quali sono già stati ospiti graditissimi in occasione della prima lettura al Senato del disegno di legge di revisione costituzionale dei Titoli I e V della Parte II della Costituzione.

Com'è naturale, l'oggetto delle vostre relazioni, ma soprattutto dell'attenzione dei colleghi e mia personale, saranno incentrati sui punti topici, per così dire, della riforma, e in particolare sulle modifiche che la Camera ha ritenuto di apportare al testo del Senato, oltre che alla questione che riguarda la modificabilità dell'articolo 2, collegato alla non ancora risolta concorrenza di due ipotesi di soluzione circa la composizione del Senato. Come sapete, infatti, si è riaffacciata nel dibattito pubblico con grande forza l'idea di un Senato elettivo di primo grado.

Prima di lasciare la parola al professor Ceccanti, prego i nostri ospiti di voler fare una introduzione breve, perché saranno molte le domande che verranno loro rivolte: la parte più utile, almeno per la nostra Commissione, è infatti quella che riguarda le risposte agli interrogativi che verranno loro rivolti dopo le loro relazioni introduttive.

Do ora la parola al professor Ceccanti.

CECCANTI. Signora Presidente, io ho inviato un testo con una breve premessa e due punti specifici.

La premessa riguarda il fatto che mi limito ad intervenire su due punti specifici, quello relativo all'elezione del Presidente della Repubblica e quello relativo alle competenze sulla valutazione delle politiche pubbliche. Mi sono limitato a questi due aspetti perché, in termini generali, condivido puntualmente l'intervento di politica costituzionale fatto dal presidente emerito Napolitano.

Ad un certo punto, la scelta è tra il mettere in atto interventi limitati o il ripartire da zero, il che vorrebbe dire, praticamente, annullare il lavoro e non fare più niente. Per questa ragione, quindi, penso valga la pena di soffermarci sugli aspetti chirurgici che non modificano l'impostazione di fondo data sin qui.

A questo proposito, aggiungo anche che, rispetto al testo scritto, a me questo dibattito sulla modificabilità dell'articolo 2 non convince, nel senso che l'unico punto in esso cambiato è appunto la preposizione «dai», che – in maniera leggermente diversa conferma il principio dell'elezione indiretta. Sia la Camera sia il Senato hanno confermato il principio dell'elezione indiretta. Quindi, che l'espressione usata sia «nei quali» o «dai quali» e che la conseguenza sia sui sindaci o meno, in ogni caso si rimane nello schema in cui, in quell'articolo, si afferma solennemente che il Senato è espressione delle istituzioni territoriali. E tale articolo è passato in forma identica nell'una e nell'altra Camera.

A me sembra che, né dall'articolo 104 del Regolamento del Senato né dall'articolo 70 del Regolamento della Camera, si ricavino possibilità interpretative estensive. L'articolo 104 del Regolamento del Senato, infatti, ha chiaramente due formulazioni diverse sugli emendamenti ammissibili: la prima è relativa alle modificazioni apportate; la seconda riguarda i nuovi emendamenti, ma con riferimento non a quelli di ogni tipo, bensì a quelli strettamente conseguenti alle modificazioni apportate.

Ora, noi ci troviamo di fronte a due Assemblee parlamentari che hanno votato per un Senato espressione delle istituzioni territoriali e per un Senato espresso in termini di secondo grado: non vedo, quindi, possibilità di interpretazioni diverse, anche in chiave sistematica.

Proseguendo con questa premessa, a me sembra che il testo, così com'era partito e come ci è pervenuto, confermi, in sostanza, anche gli schemi delle riforme europee degli ultimi anni. La riforma tedesca del 2006 ha ridotto in maniera consistente l'ambito delle materie paritarie tra le due Camere: e le ha ridotte non casualmente. Nel periodo precedente al 2006, infatti, in cui vi erano state maggioranze diverse nelle

due Camere (quella «rossoverde» alla Camera e quella democristiano-liberale al *Bundesrat*), di fatto la seconda Camera aveva svolto il ruolo anomalo – di tipo più politico, che non di chiusura del sistema territoriale – di blocco del programma politico della maggioranza di Governo alla Camera.

Da qui questa modifica, rispetto alla quale si riflette su quale sia il suo impatto: c'è chi calcola che, in effetti, il numero delle leggi paritarie approvate sia sceso solo dal 50 al 40 per cento. Resta, però, il fatto che l'intento era quello di evitare che il *Bundesrat* assumesse un ruolo anomalo di contrapposizione politica, anziché di chiusura del sistema delle autonomie.

Anche per quanto concerne la Spagna, nel 2004 il Governo Zapatero – in presenza di una critica radicale del Senato che, proprio in quanto eletto per quattro quinti a suffragio popolare, era ritenuto una «brutta copia» della prima Camera – aveva ipotizzato di trasformarlo in un'istituzione di secondo livello: o espressione dei Governi regionali o dei Consigli.

Questo dibattito è tornato *in auge* anche in questi mesi. Sul sito del PSOE, infatti, è stata avviata la costruzione del programma elettorale in vista delle elezioni politiche che dovrebbero svolgersi a novembre e vi è una parte sulla riforma costituzionale in cui si parla della trasformazione del Senato.

Il termine di partenza per questa discussione è la trasformazione del Senato in un'autentica Camera territoriale. Evidentemente, dunque, una Camera «fotocopia», eletta per quattro quinti su base partitica e simile all'altra, non determina nessuno «sgonfiamento» del conflitto centro-periferia, che in questi anni si è espanso notevolmente anche in Spagna.

Per venire ai due interventi chiave, il primo, che ho elaborato anche discutendo con il professor Barbera, mi è venuto in mente soprattutto tenendo conto della relazione da lei svolta, signora Presidente, illustrando il testo, lì dove si fa riferimento alla mancanza di una norma di chiusura in materia di elezione del Presidente della Repubblica. Nessuno qui ignora la motivazione e l'intento, anche condivisibili, che hanno mosso i deputati, al fine di evitare che, con la sola maggioranza *pro tempore*, si potesse eleggere il Presidente della Repubblica.

Tuttavia, questo *quorum* dei tre quinti dei presenti votanti, analogo a quello del CSM (che è poi praticamente identico al *quorum* dei tre quinti dei membri, in quanto, quando il collegio degli elettori presidenziali vota, sono tutti presenti e alla fine la distinzione praticamente è inesistente), può veramente portare a situazioni di blocco.

Le minoranze, infatti, possono chiedere, per sbloccare l'elezione, l'assegnazione a un loro esponente della carica di Presidente della Repubblica. D'altronde, questi *quorum* sono molto simili a quelli che si usano in alcune Commissioni parlamentari, per esempio quella sulla vigilanza RAI, dove il *quorum* è pensato apposta al fine di eleggere un componente delle minoranze. Considerati, però, i poteri del nostro Capo dello Stato, che sono comparativamente superiori a quelli degli altri Capi di Stato parla-

mentari, la maggioranza può non acconsentire a questa richiesta e non essere in grado di eleggere il Presidente.

Ci potremmo ritrovare, quindi, in una situazione di paralisi di sistema piuttosto lunga per eleggere un organo monocratico: situazione che è persino peggiore di quella che sperimentiamo in questi mesi sull'elezione dei giudici costituzionali, che sono comunque un organo collegiale.

Un periodo lungo di tempo in cui non si riesce ad eleggere un organo monocratico è uno scenario pericoloso. Pertanto, al fine di cercare di conciliare l'intento originario, cioè di evitare che sia troppo facile per una maggioranza parlamentare eleggere il Presidente da sola, ma senza avere un'ipotesi di blocco, ho presentato la seguente ipotesi, della quale do lettura perché così è più semplice da capire (e segnalo che la parte iniziale è uguale a quella del testo vigente): «L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'Assemblea; dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti».

Si introduce poi una formalizzazione delle candidature alla Presidenza: «Le candidature alla Presidenza della Repubblica sono sottoscritte da almeno un decimo dei parlamentari. Ogni parlamentare può sottoscrivere fino a tre candidature». In modo tale il processo non è governato solo dai vertici politici, ma può vedere un protagonismo dei parlamentari.

Si inserisce poi il cosiddetto sistema del *supplementary vote*, utilizzato per l'elezione del sindaco di Londra, in cui ciascun elettore esprime due voti, un primo e un secondo. Questo tipo di sistema fa sì che la maggioranza tenda a presentare candidati che siano votabili da una o più minoranze. Quindi, il testo proseguirebbe come segue: «In ogni scrutinio ciascun parlamentare, a pena di nullità, esprime un primo e un secondo voto. Se in seguito allo scrutinio dei primi voti nessuno candidato ha raggiunto il *quorum* richiesto, si considerano i soli due candidati che hanno avuto il maggior numero di primi voti e si aggiungono ad essi i secondi voti espressi in loro favore. Se al settimo scrutinio nessun candidato ha raggiunto i tre quinti, è eletto il candidato che in quello scrutinio, al termine del conteggio dei primi e dei secondi voti, risulti il più votato». Questo è il sistema del *supplementary vote*.

Sul secondo punto, circa il problema della valutazione delle politiche pubbliche, noi siamo in presenza di un testo che prevedeva una competenza in capo al Senato esclusiva che è diventata paritaria alla Camera. Ora, io mi chiedo se, ispirandosi all'articolo 82, che specializza il Senato in materia di poteri d'inchiesta in relazione alle autonomie territoriali, non si possa fare la stessa operazione rispetto alla valutazione delle politiche pubbliche. Fermo restando che il potere resta paritario sul resto, si potrebbe invece dare l'esclusiva al Senato rispetto a questa materia.

La formulazione ipotizzabile potrebbe essere di tale tenore, aggiungendo il seguente periodo: «Valuta le politiche pubbliche concernenti le autonomie territoriali, verifica il seguito delle sentenze della Corte costituzionale ad esse relative. Verifica altresì l'attuazione delle leggi regionali».

PRESIDENTE. Professor Ceccanti, oltre a ringraziarla per il suo intervento, desidero salutare e formulare un ringraziamento anche ai professori Villone e Silvestri, che nel frattempo ci hanno raggiunto.

Ricordo a tutti i commissari che potremmo essere chiamati in Aula per un voto su una questione pregiudiziale che era stata appena presentata all'inizio della nostra seduta. Ci scuseranno, quindi, i nostri ospiti se ci allontaneremo momentaneamente per esprimere il nostro voto.

MAURO Mario (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*). Professor Ceccanti, vorrei chiederle di tornare su un concetto che ha introdotto e già svolto per fissarlo in modo indelebile. Mi riferisco alla ragione per la quale non ha senso, o è comunque contraddittorio, tornare a presentare nuovamente emendamenti sull'articolo 2.

Lo dico perché, com'è noto, in merito a questo punto noi siamo in attesa di una decisione del Presidente del Senato, attorno alla quale verte buona parte del lavoro che ci attende. Come ha giustamente ricordato la signora Presidente, infatti, il senso del lavoro che svolgiamo in queste audizioni supplementari, essendo diversi dei nostri ospiti già stati auditi durante l'esame in prima lettura, è quello di capire cosa cambia alla luce del lavoro svolto alla Camera. Sarebbe dunque per me molto interessante comprendere le sue ragioni.

BERNINI (*FI-PdL XVII*). Professor Ceccanti, mi scuso anticipatamente, anche con l'audito, se chiederò chiarimenti su aspetti che egli ha già trattato nella sua audizione, ma purtroppo sono riuscita ad arrivare solo in una fase già avanzata del suo intervento.

Sempre a proposito dell'articolo 2, ella si è soffermata sul tema dell'interruzione, o meglio, della conclusione della consiliatura e della sindacatura, che crea una discrasia fra l'eletto senatore-consigliere regionale e l'eletto sindaco? Il tema emerge soprattutto alla luce della preposizione «nei», sostituita con la preposizione «dai».

CECCANTI. Per cominciare dalla seconda domanda, sul merito, a me la formulazione Camera sembra più coerente, nel senso che l'ipotesi è quella di un Senato rappresentativo dei Consigli regionali. Di conseguenza, che il sindaco decada anche quando cade il Consiglio che l'ha eletto a me sembra proposta ragionevole, e questa forma di decadenza sembra maggiormente motivata dell'altra, prevista solo nel caso in cui egli smetta di essere sindaco.

BERNINI (*FI-PdL XVII*). Devo allora precisare ulteriormente la mia domanda: lei non ritiene che l'attuale dicitura testuale dell'articolo 2 faccia sì che un sindaco-senatore possa rimanere quando non è più sindaco? Questo è il tema su cui ci siamo interrogati in discussione generale.

CECCANTI. No, non lo ritengo, perché in quel caso egli decade in base alla previsione dell'articolo 66. Il sindaco può decadere in due

casi: nel caso previsto dall'articolo di cui stiamo parlando, egli decade perché è cambiato il Consiglio che l'ha eletto; mentre sulla base dell'articolo 66, egli decade quando smette di essere sindaco.

Può sembrare un sistema barocco, ma, a mio avviso, se noi adottiamo lo schema per cui il Senato è rappresentativo delle istituzioni territoriali, il sindaco sarà lì a due titoli: come sindaco e come eletto nel Consiglio Regionale; come viene meno uno dei due titoli, egli decade. A me tale criterio sembra coerente, ma questa è materia opinabile.

Sull'altro punto, è pacifico che l'articolo 104 si applichi anche alla revisione costituzionale. Io leggo l'articolo scandendo nettamente i due periodi, il primo dei quali recita come segue: «Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salvo la votazione finale».

In quell'articolo, l'unica cosa che è cambiata è la preposizione «nei», non il fatto che il Senato sia rappresentativo delle istituzioni territoriali, tramite eletti di secondo livello. Il problema è l'eventuale concomitanza dei casi previsti dalle due preposizioni «nei» e «dai»: se cioè il sindaco cada per due motivi oppure no. Questo è l'oggetto della modifica dell'articolo 2.

Mi si potrebbe però obiettare che vi è l'altro periodo: «Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con quelli introdotti dalla Camera dei deputati». Ma qui i nuovi emendamenti non sono tali in generale, ma solo in quanto ammissibili, purché in diretta conseguenza delle modificazioni apportate dall'altro ramo del Parlamento.

D'altronde, l'articolo 70, comma, 2 del Regolamento della Camera, che fonde le due ipotesi in un unico testo, ci dice la stessa cosa: «I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera, la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto su modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti dalla Camera». Non possiamo quindi usare come cavallo di Troia un emendamento che faccia cadere il sindaco per un altro motivo, mettendo in discussione il fatto – giusto o sbagliato che sia – che la Camera e il Senato hanno deliberato che la seconda Camera è espressione delle autonomie territoriali e che sia composta attraverso un sistema elettorale di secondo grado. Questa, come conseguenza, è proporzionata.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il professor Ceccanti, avverto i colleghi che fra pochi minuti avrà luogo la votazione in Aula della questione pregiudiziale. Quindi, abbiamo la necessità di interrompere i nostri lavori e di allontanarci per il tempo necessario a votare e a rientrare.

I lavori, sospesi alle ore 16,55, sono ripresi alle ore 17,05.

Onorevoli colleghi, riprendiamo i nostri lavori.

Do la parola al professor Besostri, al fine di ascoltare le sue considerazioni.

BESOSTRI. Signora Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio per l'opportunità, che mi è stata offerta, di essere ascoltato su quest'importante disegno di legge costituzionale.

Devo premettere che non potrò essere distaccato quanto forse sarebbe necessario da parte di un esperto esterno, ma non posso rimuovere completamente il fatto che di questa Camera ho fatto parte nella XIII Legislatura e proprio come membro di questa Commissione in rappresentanza di un partito espressione di un'altra epoca storica (sarei tentato di dire di un altro mondo).

In questa considerazione, è assente ogni giudizio di valore, perché, quale che sia stato il sistema di elezione, tutti i parlamentari, ora come allora, sono personalmente vincolati dagli stessi due articoli della Costituzione, il 54 e il 67, ad assolvere la propria funzione rappresentativa con disciplina e onore e nell'esclusivo interesse della Nazione. Il che esclude che la disciplina di cui parla l'articolo 54 della Costituzione sia quella di Gruppo o di partito.

Nella XIII Legislatura si approvò la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione: da allora, uso con maggior cautela la parola «riforma» per non banalizzarla, facendola coincidere con una qualsivoglia modifica. La riforma operata con questa revisione la corregge in punti essenziali, accentuando le competenze centrali dello Stato. Tuttavia, il disegno di legge costituzionale n. 1429-B va piuttosto confrontato con quello che non superò il *referendum* confermativo nel 2006 invece che con quello approvato nella XIII Legislatura.

Il superamento del bicameralismo perfetto è un'esigenza presente da molto tempo, ma questo disegno di legge costituzionale, nella *vulgata* semplificatrice che ne è stata ispiratrice, pareva orientato verso un moncameralismo, quando tra gli argomenti vi è quello del costo della seconda Camera. Non è stato così: nel suo complesso, si tratta di una soluzione originale; forse l'espressione «Italicum» sarebbe stato opportuno riservarla al disegno di legge costituzionale invece che alla legge elettorale per la Camera dei deputati.

Nelle precedenti audizioni cui ho partecipato, a fronte di un procedimento *in itinere*, aveva senso entrare nel merito di alcune scelte; per quest'audizione, invece, ho ritenuto opportuno rassegnare nella memoria scritta inviata alla Commissione una riflessione sul rapporto tra Regolamento parlamentare e norme costituzionali, avendo maturato la convinzione che le norme regolamentari, specialmente quelle introdotte nel 1971, non siano consone allo spirito e alla lettera dell'articolo 138 della Costituzione.

Proprio l'esperienza della revisione della Costituzione nella XIII Legislatura, con forte contrapposizione nell'approvazione finale, mi ha convinto della giustezza di una tesi della professoressa Nadia Urbinati, quanto al fatto che, in un sistema parlamentare rappresentativo, più ancora che

sistemi di scelta dei rappresentanti, stia nell'ampiezza del dibattito pubblico che precede le deliberazioni la qualità essenziale che garantisce la rappresentatività.

Nel caso di revisione costituzionale, a maggior ragione, il dibattito pubblico merita di essere ampio e di investire non solo i rappresentanti eletti, ma anche – direi, soprattutto – i rappresentati nelle loro articolazioni politiche, nelle quali determinano l'indirizzo politico o nelle formazioni sociali in cui si formano come individui e cittadini. Ampiezza del dibattito e riflessione sono garantite dal primo comma dell'articolo 138, quando dispone che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni a intervallo non minore di tre mesi e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Purtroppo, nelle legislature successive a quella costituente, le previsioni dell'articolo 138 si sono inverte nelle prassi parlamentari e nei Regolamenti, venendo tradite, perché svuotate del senso che avevano originariamente, con ciò configurando una prima rottura costituzionale con riguardo alla procedura aggravata prefigurata dal costituente.

Due sono le questioni interpretative risolte in via di prassi e dai Regolamenti, che hanno svuotato l'articolo 138: la prima è quella relativa all'intervallo di tempo di minimo tre mesi che dovrebbe intercorrere tra una deliberazione e l'altra delle Camere sul testo conforme.

Si è infatti accorciato il tempo del raffreddamento previsto, interpretando restrittivamente che i primi tre mesi dovessero intercorrere tra una deliberazione e l'altra di ciascuna Camera sul testo conforme e non, come dovrebbe, tra la deliberazione della Camera che adotta per ultima il testo conforme e l'inizio delle successive seconde deliberazioni di entrambi.

La seconda, assai più delicata e rilevante, è quella relativa alle ragioni dell'aggravamento previsto dall'articolo 138, nel primo comma. Se infatti si doveva trattare semplicemente dell'inserzione in coda ad una procedura ordinaria, priva di alcuna maggioranza qualificata necessaria, della mera ripetizione di un voto di approvazione in blocco, con una maggioranza assoluta di un testo già lavorato definitivamente con l'ordinaria *navette*, si sarebbe trattato di ben misera cosa; eppure, così è stato interpretato e praticato in questi decenni di Repubblica.

Questi problemi di fondo vanno sollevati anche se sono scomodi, proprio perché con questa revisione si opera una cesura costituzionale non secondaria nel nostro ordinamento, anche per gli effetti cumulativi della parallela nuova legge elettorale per la Camera dei deputati. Si cambia la forma di Governo con il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri in un contesto di superamento della divisione dei poteri, grazie al premio alla minoranza più consistente, trasformandola in una maggioranza che non si accontenta di essere assoluta, cioè di avere il 50 per cento più uno dei seggi, ma almeno il 54 per cento.

Si tratta di una cesura costituzionale opera di un Parlamento della cui elezione la sentenza della Corte costituzionale ha accertato l'incostituzionalità, con la sentenza n. 1 del 2014 e in presenza di una sentenza, la n. 8878 del 2014, passata in giudicato, con la quale la Corte di cassazione ha accertato che i diritti costituzionali dei ricorrenti, cioè dei cittadini italiani, erano stati gravemente violati dalla data di entrata in vigore della legge 270 del 2005 e fino alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale di annullamento dei premi di maggioranza e delle liste bloccate dei candidati deputati e senatori.

Queste circostanze eccezionali impongono di riconsiderare le prassi finora seguite e di tornare ad un'interpretazione stretta e rigorosa della procedura aggravata prevista dall'articolo 138 della Costituzione. Si è, infatti, davanti (secondo un'interpretazione testuale, logica e sistemica) alla necessità di quattro consecutive approvazioni dell'identico testo. La *navette* ordinaria, la cui finalità è la rapida approvazione di una legge evitando una navetta interminabile, è intrinsecamente incongruente e lesiva della procedura aggravata da tale quadrupla approvazione conforme, giacché la vanifica e, paradossalmente, assegna importanza decisiva alle deliberazioni per le quali non è richiesta la maggioranza assoluta.

Le situazioni eccezionali contingenti di un'altra epoca di transizione politica hanno indotto le Camere a innovare le prassi regolamentari, creando nel 1993 un precedente che non può essere ignorato, anche per l'autorevolezza dei due Presidenti che ne sono stati i protagonisti (alla Camera, l'onorevole Giorgio Napolitano e, al Senato, il senatore Giovanni Spadolini) e perché relativo ad una norma capitale, come l'articolo 68 della Costituzione.

I particolari della vicenda sono alle pagine 19 e 20 della memoria che ho predisposto e che chiedo alla Presidenza di poter lasciare agli atti della Commissione.

Nel testo che ho consegnato si può leggere che le innovazioni non hanno tenuto conto obiettivamente del Regolamento allora vigente. Nel successivo passaggio alla Camera fu deliberato un solo comma aggiuntivo, che fu infine capovolto dal Senato.

Le questioni meritano di essere approfondite e non liquidate con un formalismo regolamentare in violazione di una norma costituzionale. Se non altro, si potrebbe ovviare ad una incongruenza ingiustificabile riguardo alla nuova composizione del Senato, se si vuol insistere nel mantenere un'elezione di secondo grado, che presenta l'unico vantaggio di far conoscere l'esito di un'elezione la sera prima delle votazioni.

Con il nuovo articolo 57, secondo comma, della Costituzione, oltre che i consiglieri regionali possono essere eletti anche i sindaci dei Comuni. Quest'espressione esclude che possano far parte del Senato i sindaci metropolitani che fossero eletti direttamente dai cittadini, come la legge n. 56 del 2014, all'articolo 1, comma 22, pure consente, in alternativa al sindaco metropolitano *ex lege*, in quanto sindaco del Comune capoluogo della Città metropolitana. Come si suol dire, il diavolo si annida nei dettagli e sarebbe il caso di esorcizzarlo.

Con l'occasione, tra l'altro, si potrebbe anche risolvere, con una nuova redazione, il problema del contrasto tra l'articolo 57 e l'articolo 66, sulla durata del mandato dei sindaci, problema già sollevato dal senatore Calderoli.

Voglio ringraziare in quest'occasione i miei collaboratori, la cui modestia mi impedisce di fare i nomi, e anche questa Commissione per l'attenzione.

PRESIDENTE. Professor Besostri, nel ringraziarla per la sua esposizione, sospendo nuovamente la seduta per la concomitanza di una votazione in Aula.

I lavori, sospesi alle ore 17,20, sono ripresi alle ore 17,30.

Onorevoli colleghi, riprendiamo i nostri lavori.

Hanno ora la possibilità di intervenire i colleghi che desiderano rivolgere quesiti al professor Besostri.

MAURO Mario (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*). Signora Presidente, in realtà io continuo a svolgere un tema che, a mio parere, è un asse portante di quest'audizione, per quanto possa apparire difficile cercare di ricucirne ora le varie parti fin dal suo inizio.

Il professor Ceccanti, poc'anzi, ha escluso categoricamente l'emendabilità dell'articolo 2 e ha fissato le sue ragioni e le sue motivazioni. Lei, professor Besostri, ha citato addirittura alcuni precedenti e vorrei che me li potesse illustrare e motivare.

BESOSTRI. Si trattava di un periodo eccezionale, nel 1993, e il precedente riguarda la riforma dell'articolo 68 della Costituzione, un articolo di una certa importanza. Si era verificato che quanto deciso in prima deliberazione dalla Camera dei deputati fu modificato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica. Il secondo comma dell'articolo 68 aveva una diversa redazione, ma la sostanza rimaneva la stessa. Il nuovo testo approvato dal Senato, invece, introduceva una parte aggiuntiva rispetto al testo deliberato dalla Camera che aveva soppresso una parte: «Quando, al termine delle indagini, si tenta di esercitare l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento, ne dà immediatamente comunicazione alla Camera di appartenenza entro il termine perentorio di 90 giorni dalla comunicazione».

Su questa formulazione vi fu un sollevamento dell'opinione pubblica e perciò la Camera aveva soppresso questo comma aggiuntivo. Il Senato, invece, in seconda lettura, aggiunse due nuovi commi, nonostante il fatto che, quando vi è la soppressione, l'alternativa è solo tra ristabilire il testo precedente o confermare la soppressione. Non sussiste infatti la possibilità di modificare o regolare in modo diverso la fattispecie.

Il nuovo testo del Senato tornò alla Camera, la quale approvò soltanto uno dei due nuovi commi, che poi fu approvato definitivamente

dal Senato. Nel 1993, come ho detto nel corso del mio intervento, i Presidenti erano Napolitano e Spadolini.

Nel testo del mio intervento ho riportato un altro esempio, sulla legge ordinaria, mentre questo, sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, riguardava un comma importante, approvato in un identico testo dalla Camera e dal Senato. Pertanto, secondo un'interpretazione del Regolamento, non c'era niente da fare, ed il testo era assolutamente uguale. Ebbene, su iniziativa del Governo, invece, questo comma 7 fu modificato con l'introduzione di questo aspetto, senza creare alcun problema dal punto di vista regolamentare.

Sono stati depositati e distribuiti i testi di riferimento relativi a questi due episodi che sono a disposizione dei commissari.

PRESIDENTE. Professor Besostri, vorrei rivolgerle io qualche domanda al fine di andare più a fondo della vicenda, che ricordo poiché all'epoca ero già parlamentare.

Ovviamente, la riforma dell'articolo 68 era definita, quanto alla novità che introduceva nell'ordinamento, dal primo comma dello stesso articolo, che modificava quello vigente. Dico questo perché, se si crea un accordo politico a 360 gradi, allora è ovvio che qualunque regola può essere derogata come accadde in occasione della modifica di quella norma, che pure ricordo.

Io le rivolgerò due domande, la prima delle quali è la seguente: il valore della immutabilità di un testo che sia stato approvato in identica lettura dai due rami del Parlamento ha natura sostanziale? Se così fosse, l'opinione espressa dal senatore Ceccanti – che personalmente trovo suggestiva – ossia che, innovando rispetto al bicameralismo paritario, Camera e Senato concordano sull'elettività di secondo grado del Senato e che la modifica della Camera rafforza, piuttosto che indebolire, quest'opzione, ha un significato.

La seconda domanda è invece incentrata su un aspetto sul quale ho sì un'opinione, ma tanto debole sotto il profilo teorico da non volerla esporre. Esiste una rigidità diversa nella valutazione che riguarda questo punto specifico della modificabilità di un testo che abbia già subito una doppia lettura nel procedimento costituzionale rispetto a quello legislativo ordinario?

BESOSTRI. Signora Presidente, questo è un punto che è stato trattato nelle discussioni che si sono svolte in occasione della prima, della seconda e della terza modifica costituzionale. La tesi, a mio avviso, più conforme all'articolo 138, è quella che non vi siano limiti all'emendabilità, perché la modifica approvata nel 1971, richiamando proprio una norma che riguardava la *navette* ordinaria, è quella che ha rotto con la previsione dell'articolo 138.

Se la vogliamo contestualizzare, nel 1971, prima e dopo, le modifiche costituzionali venivano decise con un ampio consenso, e si faceva in

modo che il consenso fosse talmente ampio da raggiungere sempre la maggioranza dei due terzi, per evitare l'eventuale *referendum*.

Dopodiché, solo in un caso vi fu un'eccezione. Nel 1988, probabilmente per un disguido, si raggiunse la maggioranza dei due terzi al Senato e non alla Camera dei deputati. Il commento fu che, per la prima volta, per una modifica costituzionale vi era la possibilità di fare il *referendum*. Credo si opponesse soltanto il Movimento Sociale Italiano, che non aveva però la possibilità né di raccogliere le 500.000 firme, né il 20 per cento dei deputati, né di farlo votare da cinque consiglieri regionali.

In seguito, nel passaggio delle riforme approvate in Parlamento nella VIII e nella XIX legislatura, a mio avviso, in quei casi, si è visto come la modifica fatta per accelerare l'approvazione di norme costituzionali sulle quali c'era già un largo consenso sia una norma da rivedere, alla luce del fatto che, invece, su quelle norme di cui stiamo discutendo adesso, questo largo e generale consenso non c'è.

Ritengo, pertanto, che un'interpretazione dell'emendabilità sia una questione non sostanziale. D'altronde, se le questioni sono insuperabili, allora il problema va posto tra la norma regolamentare e quella costituzionale. Io parto dall'assunto che l'articolo regolamentare di riferimento, sia della Camera, sia del Senato, nella formulazione del 1971, snaturi l'articolo 138 della Costituzione. Pertanto, se dobbiamo tornare alla Costituzione, dobbiamo tornare anche ad un'interpretazione che si allontani da quella regolamentare.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Besostri. Temo, però, che molto probabilmente su questo stesso punto le chiederemo ulteriori contributi, anche per iscritto, nel prosieguo dei nostri lavori.

Colleghi, devo sospendere nuovamente la seduta perché in Aula sono in corso votazioni.

I lavori, sospesi alle ore 17,40, sono ripresi alle 17,50.

Colleghi, riprendiamo i nostri lavori, comunicando al nostro prossimo auditore, il professor Calderisi, che alle ore 18,03 dovremo nuovamente allontanarci dalla Commissione per procedere alle votazioni in Aula.

CALDERISI. Signora Presidente, svolgerò inizialmente alcune considerazioni di carattere generale, per poi sviluppare una serie di questioni specifiche.

Muovo da considerazioni generali alla luce del fatto che la riforma in esame giunge alla terza lettura da parte del Senato, dopo l'approvazione di quella elettorale. Quindi, può essere opportuno uno sguardo d'insieme sul complesso delle riforme istituzionali, (riforma costituzionale e elettorale), includendo in questo contesto di valutazione complessiva anche la disciplina dei partiti politici per identificare e mettere a punto il sistema complessivo dei bilanciamenti, i cosiddetti «*checks and balances*». Tutto questo, ovviamente, a mio avviso, «avendo ben chiaro e sapendo osservare il

senso del limite», come ha osservato il presidente Napolitano nel suo mirabile intervento, perché ripartire da zero, «fare e disfare la tela», in questa fase «preconclusiva dell'*iter* della riforma costituzionale» determinerebbe inevitabilmente, per l'ennesima volta, un «imperdonabile nulla di fatto».

Si tratta di un'osservazione che, a mio avviso, vale non solo sul piano politico, ma anche su quello regolamentare, in quanto evidentemente non si può disattendere la regola della doppia lettura conforme, rimettendo in discussione le scelte di fondo sulle quali le due Camere, prima il Senato e poi la Camera, si sono già pronunciate allo stesso modo; salvo, ovviamente, il caso che non vi sia nessuno a contestarlo, *nemine contradicente*, come è successo nei precedenti regolamentari del 1993, che sono stati richiamati (ancorché la fattispecie fosse diversa perché si trattava di un emendamento soppressivo, e comunque in quel caso vi era un consenso generalizzato, e qui bisogna vedere se c'è).

Quanto alla mia valutazione d'insieme, ricordo innanzitutto che l'impianto generale delle riforme, oltre a ispirarsi ai sistemi adottati nelle maggiori democrazie parlamentari europee, corrisponde in particolare alle conclusioni espresse a larga maggioranza dalla Commissione di costituzionalisti ed esperti nominata dal Governo Letta (quindi esattamente due anni fa) sia per quanto riguarda la riforma costituzionale sia per quanto riguarda quella elettorale.

La riforma costituzionale supera il bicameralismo paritario prevedendo che una sola Camera accordi e revochi la fiducia al Governo e sia rappresentativa dell'indirizzo politico sull'asse del *continuum* corpo elettorale-maggioranza-Governo.

La riforma elettorale si basa sullo svolgimento eventuale di un ballottaggio a livello nazionale, con un modello di forma di governo parlamentare «primoministeriale», che la Commissione per le riforme scelse di indicare – lo ribadisco, a larga maggioranza – in alternativa al semi-presidenzialismo francese, dopo un approfondito e meditato dibattito e grazie all'opera svolta in particolare non solo dal ministro per le riforme Gaetano Quagliariello, ma anche da Luciano Violante, responsabile del *forum* delle riforme istituzionali del PD, in collegamento con la relativa segreteria.

A fronte di un sistema politico divenuto almeno tripolare, tale scelta fu compiuta proprio al fine di avere comunque un sistema «decisivo», in grado di far scaturire dalle elezioni un vincitore ed evitare così di essere costretti a Governi di larghe intese, come accaduto dopo le elezioni del febbraio 2013.

Il sistema istituzionale complessivo dato dalle due riforme, costituzionale ed elettorale, delinea – e cito il capitolo IV, punto 4, della relazione finale della Commissione – «una forma di governo parlamentare del Primo Ministro», in grado «di far emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del *leader* nella scelta della maggioranza»: espressione coniata, come noto, dal professor Leopoldo Elia.

Pertanto, avremmo una legittimazione, non un'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che continuerebbe ad essere comunque nominato dal Presidente della Repubblica e ad essere vincolato ad un rapporto di fiducia con la Camera dei deputati (con un margine – voglio ricordarlo – di soli 25 seggi rispetto alla maggioranza assoluta, non proprio un sistema ipermaggioritario). Si porrebbero insomma le premesse per inclinare la forma di governo italiano verso il cosiddetto «modello Westminster». Non saremmo affatto fuori dallo schema dei governi parlamentari; ma saremmo certamente fuori dalle prassi assembleariste che per tanti anni hanno condizionato la vita delle istituzioni italiane.

È vero che, a differenza delle indicazioni della Commissione per le riforme, il premio verrebbe attribuito alla lista e non alla coalizione, ma corre anche l'obbligo di ricordare che, a differenza delle indicazioni della stessa Commissione, la riforma al nostro esame non modifica gli articoli della Costituzione riguardanti specificamente la forma di governo (in particolare gli articoli 88, 92 e 94) e che pertanto non troverebbe ancora attuazione l'ordine del giorno Perassi che chiedeva «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

Pertanto avremmo un Presidente del Consiglio che non disporrebbe di poteri formali, né di decisione né di proposta per lo scioglimento della Camera politica, neppure in connessione con un meccanismo di sfiducia costruttiva, come in Spagna o in Germania; che non disporrebbe del potere di revoca o di proposta di revoca dei Ministri, oltre a non disporre direttamente dell'ordine del giorno della Camera politica, per la parte prevalente dei tempi, come in altre democrazie parlamentari; né del potere di veto sulle deliberazioni che comportino oneri per la finanza pubblica, come in Inghilterra e in Germania o in Francia.

Per tutte queste ragioni, le accuse rivolte a queste riforme («deriva autoritaria», «democratizzazione», «impianto ipermaggioritario dell'Italicum»), a me sembrano assolutamente prive di fondamento. Siamo di fronte a processi di globalizzazione e a tecnologie che stanno cambiando il mondo a velocità prima inimmaginabili e l'Italia deve ancora realizzare le riforme di cui si parla da 30 anni. Non riusciamo ancora a liberarci di un antistorico complesso del tiranno, per alcuni ormai un'ossessione, e forse qualche potere forte teme l'insediamento di Governi legittimati dal voto degli elettori e dotati dei poteri minimi necessari per governare.

Per quanto riguarda la riforma del bicameralismo, voglio sottolineare che la scelta di quello paritario da parte dei Costituenti, per ragioni note e già ampiamente ricordate in questa sede, rappresentò una deviazione dai modelli della forma di governo parlamentare, che infatti si basa sul rapporto fiduciario non con ogni Camera del Parlamento, ma solo con quella che esprime direttamente la sovranità popolare (la Camera dei Comuni, il *Bundestag*, il Congresso dei Deputati in Spagna).

Il bicameralismo paritario non solo ha nuociuto alla stabilità e all'efficacia dell'azione di Governo, ma anche all'autorevolezza e alla centralità della sede della sovranità popolare, costretta a disperdersi in due rami. Ci-

tando Rescigno, «l'Assemblea popolare unica è più diretta, immediata, conoscibile, controllabile, più esposta alla critica dell'opinione pubblica».

La forma di governo parlamentare non può che essere rafforzata, non indebolita, dal superamento dell'anomalo bicameralismo paritario italiano. Non rafforzerebbe invece la funzione parlamentare, ma altererebbe gli equilibri della forma di governo parlamentare l'esistenza di una seconda Camera eletta direttamente con il sistema proporzionale, con compiti assai vaghi di garanzia, priva della funzione d'indirizzo politico.

La seconda Camera deve invece rappresentare le istituzioni territoriali e svolgere, in particolare, la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, collegando i legislatori regionali con quello statale, al fine di responsabilizzare il sistema delle autonomie e riportare il contenzioso costituzionale entro limiti fisiologici. Il Senato può senz'altro svolgere anche funzioni di raccordo con l'Unione europea e alcune funzioni di controllo, come specificherò più avanti.

Certamente occorrono limiti al potere di Governo, ma essi stanno nel Presidente della Repubblica, nella Corte costituzionale, nel CSM (eletti con *quorum* che sfuggono alla maggioranza); stanno nella magistratura inquirente del tutto autonoma dal Governo (a differenza della Gran Bretagna); stanno nella separazione verticale dei poteri (dall'Unione europea alle Regioni); nei *referendum*, potenziati da questa riforma; soprattutto nel ruolo dell'opposizione che è fondamentale nei sistemi parlamentari (dove l'esecutivo e il legislativo sono non separati, come nei sistemi presidenziali puri, ma fusi dal rapporto di fiducia) e che pertanto occorre potenziare. Chi perde deve avere reali poteri di controllo sull'operato del Governo, ma chi perde siede nella Camera politica, non in quella rappresentativa delle istituzioni territoriali.

Alla luce di queste riflessioni, vi è l'esigenza, a mio avviso, di apportare alcuni miglioramenti nel sistema dei bilanciamenti, ma certamente non quello di fare della seconda Camera una sorta di contropotere rispetto a quella politica, con competenze legislative paritarie o rafforzate tali da bloccare la governabilità, secondo un modello che non ha corrispondenti nelle altre democrazie parlamentari.

PRESIDENTE. Professor Calderisi, sono mortificata di doverla interrompere, ma tra qualche minuto dovremo recarci in Aula per votare.

Le chiederei pertanto di voler proseguire la sua relazione alla ripresa dei nostri lavori.

La seduta è sospesa.

I lavori, sospesi alle ore 18, sono ripresi alle ore 18,10.

Riprendiamo i nostri lavori.

Do nuovamente la parola al professor Calderisi per la prosecuzione del suo intervento.

CALDERISI. Signora Presidente, riprenderò dai punti che, a mio avviso, occorrerebbe migliorare. I più importanti miglioramenti da apportare alla riforma mi sembrano i seguenti.

Il rafforzamento del ruolo dell'opposizione, che è fondamentale: la Camera ha modificato l'articolo 64 della Costituzione, prevedendo che il Regolamento della Camera debba disciplinare lo statuto delle opposizioni.

Come è stato già prospettato nel dibattito in questa Commissione, occorre dare consistenza a tale previsione. Il *core business* di un moderno statuto delle opposizioni può essere costituito da una Commissione permanente per il controllo sulla finanza pubblica (con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni); una Commissione priva di poteri legislativi e che pertanto può avere una composizione paritaria tra maggioranza e opposizioni ed essere presieduta da un rappresentante di queste ultime.

Una norma quadro per inserire in Costituzione (all'articolo 97, modificato dalla Camera) il principio di imparzialità, trasparenza e competenza delle autorità indipendenti, sottraendole all'indirizzo politico di maggioranza, attraverso la previsione che i loro componenti siano nominati previo parere parlamentare vincolante espresso a maggioranza qualificata dei tre quinti.

Per quanto riguarda la legittimazione dei senatori, occorre sottolineare che essi sono eletti in primo luogo consiglieri regionali da parte degli elettori, anche attraverso il voto di preferenza, e sono poi eletti senatori da parte del Consiglio regionale; che essi non abbiano una legittimazione mi sembra pertanto privo di fondamento. Pur tuttavia, si può rafforzare il collegamento del nuovo Senato con la sovranità popolare in considerazione delle rilevanti funzioni ad esso già attribuite (in particolare: approvazione in via paritaria con la Camera delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali, elezione del Presidente della Repubblica, elezioni dei giudici costituzionali).

Questo più diretto collegamento con la sovranità popolare deve però preservare il ruolo dei senatori come rappresentanti delle Regioni, cioè come consiglieri regionali in carica, dato che il Senato «rappresenta le istituzioni territoriali» e deve pertanto svolgere il ruolo fondamentale di raccordo tra i legislatori regionali e il legislatore statale.

La sede più appropriata per apportare questa modifica è, a mio avviso, l'articolo 122, primo comma, della Costituzione (modificato dalla Camera), dato che il sistema di elezione dei Consigli regionali è di competenza regionale ma «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», come afferma, appunto, l'articolo 122, primo comma.

Quindi non è affatto vero che le Regioni abbiano piena autonomia e non possano essere obbligate a modificare le proprie leggi elettorali. Per non rinviare solo ad una legge ordinaria, si può già intervenire su questo

comma della Costituzione per specificare i criteri a cui le Regioni si devono attenere.

Per quanto riguarda il sistema di elezione del Presidente della Repubblica, possono senz'altro essere valutate le modifiche volte a migliorare ulteriormente il testo approvato dalla Camera al fine di assicurare il ruolo fondamentale di garanzia del Presidente della Repubblica. Si può quindi ragionare sull'ampliamento del collegio di elezione oppure prevedendo che quote di grandi elettori possano proporre le relative candidature, non lasciando tale compito alla iniziativa esclusiva delle segreterie dei partiti.

Non mi soffermo in questa sede sulla questione, da affrontare con disegno di legge ordinario, della disciplina dei partiti politici, ma sottolineo soltanto alcune esigenze: quella della regolamentazione delle elezioni primarie, solo qualora i partiti decidano di farvi ricorso; e quella di prevedere i meccanismi per assicurare trasparenza nella selezione delle candidature e nella stipulazione degli accordi elettorali tra partiti, in particolare per le eventuali «liste di coalizione».

Vengo ora al procedimento legislativo e all'articolo 70, prima di affrontare gli articoli 55 e 66 e concludere il mio intervento. Sull'articolo 70, ho solo una proposta di modifica, ma mi preme svolgere alcune considerazioni, in particolare sulle modifiche di impianto apportate dalla Camera rispetto al testo approvato dal Senato in prima lettura.

Sull'*iter* di formazione delle leggi – che è il cuore della riforma costituzionale – il testo approvato dal Senato (che ha avuto il grande merito di approvare in prima lettura la riforma del bicameralismo) era complesso e farraginoso, e prevedeva una distinzione in molteplici procedimenti legislativi (paritario, ordinario, «rafforzato», quello *ad hoc* per i disegni di legge di bilancio, oltre a quelli per i decreti-legge), in relazione alle diverse «materie» oggetto dei disegni di legge.

Il criterio delle materie avrebbe riprodotto le patologie del Titolo V nel procedimento legislativo, facendo rientrare dalla finestra quel contenzioso costituzionale che la riforma intende cacciare dalla porta; ne sarebbe stata compromessa anche la governabilità, in quanto la Camera dei deputati sarebbe stata costretta a pronunciarsi in via definitiva con la maggioranza assoluta dei componenti su quasi tutte le leggi, anche sui disegni di legge di bilancio, anche a fronte di proposte di modifica del Senato riguardanti «materie» aggiunte, cioè non incluse nel testo approvato in prima lettura dalla Camera. Questo prevedeva il testo approvato dal Senato. Se arriva un disegno di legge della Camera e il Senato aggiunge una materia, tutto il disegno di legge diventa soggetto alla procedura prevista per quella materia.

Il criterio delle «materie» è stato fortemente criticato dalla stragrande maggioranza dei costituzionalisti ed esperti auditi dalla Commissione affari costituzionali della Camera. Di conseguenza, essa ha semplificato l'*iter* di formazione delle leggi, eliminando il criterio delle «materie» e adottando quello delle «leggi tipizzate», previste dalla stessa Costituzione o comunque ben individuate. Un criterio regolato da una norma fonda-

mentale recata dal primo comma, ultimo periodo, dell'articolo 70: «Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma».

Di conseguenza, il procedimento legislativo da seguire per ogni disegno di legge verrebbe definito sin dalla sua assegnazione, con il conseguente stralcio delle parti alle quali si deve applicare un diverso procedimento e con il conseguente regime di inammissibilità degli emendamenti. Questo al fine di evitare il cambio di procedimento legislativo nel corso dell'esame parlamentare, che è definito all'inizio e non può cambiare. Quindi, non possono essere aggiunte materie che devono seguire un altro procedimento. Tale previsione cerca di mettere ordine nel procedimento legislativo per evitare un pericolosissimo contenzioso.

Questa scelta fondamentale ha anche indotto a prevedere l'applicazione del procedimento ordinario, con la pronuncia in via definitiva a maggioranza semplice da parte della Camera, a tutti i disegni di legge riguardanti l'attuazione del programma di governo, in particolare ai disegni di legge di bilancio, compreso il coordinamento della finanza pubblica (che deve spettare allo Stato e alla Camera, sede del rapporto di fiducia con il Governo, in quanto esso ne è responsabile anche di fronte all'Unione europea).

Rispetto alle «materie» per le quali il Senato aveva previsto il procedimento «rafforzato», la Camera ha preferito ampliare l'elenco delle leggi bicamerali paritarie (laddove era possibile), ma limitare lo stesso procedimento «rafforzato» alle sole leggi che danno attuazione alla cosiddetta clausola di supremazia statale, escludendo invece da tale procedimento una serie di «materie di interesse delle Regioni e degli enti locali» di difficile, se non impossibile delimitazione (si pensi, ad esempio, «al governo del territorio»), al fine di evitare ogni altra incertezza nell'*iter* di formazione delle leggi.

Vorrei suggerire una modifica all'articolo 70, laddove il testo del sesto comma dell'articolo 70 prevede che «i Presidenti delle due Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi Regolamenti», in quanto io ritengo che ai Presidenti delle Camere si debba attribuire un ruolo più ampio di promozione di forme di leale collaborazione necessarie per assicurare il corretto esercizio delle attività dei due rami del Parlamento (di tutte le attività, non solo di quella legislativa), evitando però quei rischi di conflitto e di impasse che il testo approvato dalla Camera potrebbe comportare.

Per quanto riguarda l'articolo 55, sarò brevissimo, rimettendomi al testo scritto del mio intervento. A mio avviso, si può recuperare sull'Unione europea il testo del Senato, anche se non può essere prevista una competenza esclusiva, non potendosi comunque sottrarre alla Camera il ruolo di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea.

Per quanto riguarda la valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'attuazione delle leggi, io ritengo che le modifiche della Camera siano solo di forma. In-

fatti, il testo del Senato aveva già previsto che le funzioni della Camera dei deputati comprendono il controllo dell'operato del Governo. E questo controllo dell'operato del Governo include inevitabilmente «la valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'attuazione delle leggi».

A mio avviso, anche il Senato può senz'altro svolgere queste funzioni, ma anche una funzione ulteriore. Come ha detto anche il professor Ceccanti, con il quale concordo al riguardo, il Senato potrebbe svolgere la funzione di valutazione delle politiche pubbliche concernenti le autonomie territoriali, la verifica del seguito delle sentenze della Corte costituzionale ad esse relative e la verifica dell'attuazione delle leggi regionali. Quindi, svolgerebbe una funzione di verifica dell'attuazione dell'operato delle pubbliche amministrazioni e dell'attuazione delle leggi nel loro complesso. E questo potrebbe essere forse un ruolo esclusivo del Senato.

Infine, per quanto riguarda le modifiche apportate dalla Camera all'articolo 57, quinto comma, e all'articolo 66, a me sembra che la Camera, confermando la scelta operata dal Senato in prima lettura di un'unica fonte di legittimazione per l'elezione dei senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, vale a dire il Consiglio regionale che elegge sia i senatori-consiglieri regionali sia i senatori-sindaci, ha specificato che anche il mandato dei senatori-sindaci cessa con la cessazione dell'organo fonte della legittimazione; d'altro canto, dovendo i senatori rappresentare le istituzioni territoriali, ed essere pertanto consiglieri e sindaci in carica, la Camera ha poi precisato all'articolo 66 che il mandato come senatori da parte dei sindaci cessa anche con la cessazione della carica di sindaco (con la conseguente elezione di un altro sindaco per la restante parte del mandato del Consiglio regionale). Si tratta quindi di una scelta che appare coerente e non contraddittoria. Può essere condivisa o meno, ma a me sembra una scelta coerente con l'impianto del sistema.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Calderisi, per la sua esposizione.

Colleghi, al fine di ordinare i nostri lavori, il professor Caravita, il professor Silvestri e il professor Tondi della Mura hanno chiesto di poter intervenire prima. Pertanto procederei come segue: eventuali domande al professor Calderisi, che ci fa la cortesia di restare, verranno messe in coda, mentre quelle che i colleghi volessero rivolgere ai tre professori Caravita, Silvestri e Tondi della Mura saranno formulate per iscritto, in maniera tale che anch'essi potranno poi rispondere per iscritto e dunque.

Poiché non vi sono osservazioni così rimane stabilito.

Do ora la parola al professor Caravita.

CARAVITA. Signora Presidente, nel tentativo di essere molto breve, mi permetterò di delineare circa tre aspetti dello scenario attuale. In primo luogo, la riforma in esame presenta tre punti fondamentali: il superamento del bicameralismo; la correzione del Titolo V modificato nel 2001; un moderato rafforzamento del Governo con la «corsia preferenziale».

In passato mi sono già permesso di dire alla Camera quanto ripeterò qui: a mio avviso, il meglio è nemico del bene, nel senso che non ci si può premettere di perdere l'ennesima occasione. Attualmente stiamo affrontando la seconda lettura del Senato, dopo la prima della Camera. Le modifiche apportate dal Senato al disegno di legge governativo sono state estremamente profonde; la Camera ha apportato nuovamente molte modifiche al testo uscito dal Senato.

Ha dunque avuto luogo un procedimento di valutazione e di modificazione importante e significativo in quest'anno di lavoro. Pertanto dire che non sono stati bene soppesati tutti gli aspetti non è esatto (perché allora si può dire tutto).

Io vedo due grandi problemi procedimentali. Alcune delle modifiche introdotte dalla Camera sono opportune e significative; altre, a mio avviso, sono sbagliate. È pensabile un braccio di ferro tra Camera e Senato su questo punto? O ad un certo punto occorrerà un accordo politico che ci dica qual è il testo che viene adottato? È possibile pensare che oggi il Senato reintroduca, contro la Camera, modifiche a quelle da essa introdotte?

CALDERISI. È il bicameralismo paritario.

CARAVITA. Certo, è possibile, ma, a mio avviso, politicamente non si fa una bella figura se si arriva ad un braccio di ferro tra la Camera e il Senato.

Io però osservo le cose dal di fuori e, se volete, non è questo il mio problema.

PRESIDENTE. È il nostro problema, invece.

CARAVITA. A mio avviso, infatti, detto da cittadino, prima che da studioso di questi temi, ciò non è opportuno. Occorre un accordo politico che individui cinque o sei punti e dica che la vicenda si conclude in questo modo, e così avviene.

Mi avvarrò di due esempi. Sono andato a rivedere la mia audizione alla Camera. Trovo, infatti, sminuente per il Senato la soluzione che tutti e cinque i giudici costituzionali siano eletti dal Parlamento in seduta comune, in quanto ciò conduce ad un ruolo ancillare del Senato (ma tale soluzione l'ha introdotta la Camera).

Il Ministro ha detto che c'è stato un atteggiamento tale per cui sembrerebbe che i costituzionalisti abbiano parlato di Parlamento in seduta comune: sono andato però a rileggere il testo della mia audizione alla Camera e, fortunatamente, io non l'ho detto. È chiaro, però, che non si può continuare con una navetta su questo punto: occorre capire se si chiude con l'elezione dei cinque giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune o se se ne dovranno eleggere tre la Camera e due il Senato.

Le modifiche introdotte alla Camera in parte riducono il ruolo del Senato, ma in parte, in realtà, si tratta di considerazioni implicite: passando

da «il Senato valuta le politiche pubbliche» a «il Senato concorre alla valutazione delle politiche pubbliche», nel nostro ordinamento sarebbe implicito che il Senato concorra; non si può certo pensare che, in un regime in cui è la Camera a dare la fiducia, essa sia poi esclusa dalle valutazioni sulle politiche pubbliche. Non si può certo pensare che la Camera sia esclusa da meccanismi di controllo. Il controllo diventerebbe infatti un giocattolo e una barzelletta, se la Camera d'indirizzo politico non potesse effettuarlo.

Anzi, dicendo che il Senato concorre, lo si pone sullo stesso piano della Camera dei deputati. Quindi, quella è una modifica che a mio avviso ha una *ratio* addirittura al di là di quello che ha voluto dire la Camera. Questa probabilmente intendeva ridurre il ruolo del Senato, mentre, probabilmente, non c'è riuscita. Sotto questo profilo, infatti, relativo alla capacità di valutazione delle politiche pubbliche, essa l'ha elevato ad un ruolo uguale al proprio. È dunque possibile un braccio di ferro fra Camera e Senato oppure no? Penso di no, e quindi occorre un accordo che chiuda il procedimento.

Sono andato a riesaminare la questione della modifica all'articolo 2: certo, è molto labile pensare che la modifica della preposizione da «nei» a «dai» permetta di rimettere in discussione l'elezione indiretta. È evidente che c'è stata la doppia delibera conforme sul principio dell'elezione indiretta, ma poi, siccome il principio dei lavori parlamentari è *nemine contradicente*, se tutti sono d'accordo si riparte anche forzando la lettura tradizionale e si afferma che siamo ancora in sede di prima lettura. Il collegamento, però, è di una labilità insuperabile.

Peraltro, al di là del problema formale, ve n'è un altro sostanziale: è chiaro che, se si passa all'elezione diretta, si rimette in discussione tutto il testo (gli articoli 64, 66, 67, 68, 70, 72, 102, 117). È chiaro, infatti, che il ruolo del Senato muta fundamentalmente e, quindi, nascondersi dietro un tema formale significa in realtà obliterare e nascondere quello sostanziale. La modifica comporta una modifica di tutto il testo (non faccio un elenco, ma ciò è assolutamente evidente a tutti).

Seguono poi due o tre punti particolari, sul primo dei quali desidero esprimere il mio personalissimo dissenso rispetto al testo della Camera, con particolare riferimento alla formula che prevede che, se si usa il decreto-legge, la legge di conversione viene attratta alla Camera. A me sembra un passaggio totalmente illogico: se si usa il decreto-legge, la legge di conversione seguirà le regole della competenza materiale di Camera e Senato. Pensare che il decreto-legge sposti il testo alla sola Camera mi pare un non senso e un modo per aggirare la natura dei rapporti tra Camera e Senato.

Trovo che una delle modifiche principali del testo sia la corsia preferenziale a favore del Governo: l'ho già detto, quindi non mi ripeterò. Purtroppo, in queste aule voi pensate al decreto-legge come all'indice del rapporto fra maggioranza e opposizione, mentre il Paese ne vive l'uso come una fonte di continua confusione.

In sede politico-parlamentare, il decreto-legge è visto come il braccio di ferro tra Parlamento e Governo: ma il decreto-legge utilizzato per attuare il programma di Governo, in quanto strumento provvisorio, per il Paese rappresenta una fonte di confusione, perché, per 60-180 giorni, non sa se un certo testo è vigente o meno. Quindi l'unico strumento è la corsia preferenziale del Governo, che va a vantaggio della certezza del diritto. Devo ammettere di aver visto alcuni ammorbidenti nel testo uscito dalla Camera (non così gravi, quindi forse si può ritenere un testo accettabile).

Sull'elezione dei giudici costituzionali ho già detto, mentre su quella del Presidente della Repubblica ritengo che la formula brillantemente sostenuta da Stefano Ceccanti sia interessante. Io temo, però, queste macchinosità. Il problema allora è se sia meglio un Presidente di maggioranza o il rischio che si prosegua in una situazione di stallo. Io dico che un Presidente di maggioranza in questa situazione mi spaventa e, quindi, preferisco il testo uscito dalla Camera rispetto ad uno che preveda la maggioranza assoluta.

Mi chiedo, però, se non sia interessante pensare all'integrazione del collegio, per esempio con i deputati europei, in una logica, non solo di allargamento del collegio, ma anche di ricomprensione al suo interno di chi vive una realtà che sta diventando per noi quella principale.

Mi fermo qui, signora Presidente, precisando che produrrò una memoria scritta del resto del mio intervento e ringraziandola ancora per avermi concesso di anticiparne lo svolgimento.

SILVESTRI. Signora Presidente, poiché è la prima volta che vengo audito, io non mi soffermerò su particolari problematiche, come hanno fatto altri colleghi che mi hanno preceduto, ma esporrò molto rapidamente – vista l'imminente partenza del mio aereo – alcuni punti di vista sulle problematiche generali che solleva questo disegno di legge.

Dico subito di essere completamente d'accordo sul superamento del bicameralismo paritario, che è stato un lascito non felice dei nostri padri costituenti che ci siamo portati dietro per tanti anni. Vorrei aggiungere, però, a difesa dei padri costituenti, che essi avevano previsto alcune rilevanti differenze fra Camera e Senato, che sono state poi eliminate nel corso dei decenni successivi. Il bicameralismo perfetto, quindi, è diventato tale solo in un secondo momento. La situazione è quella che è e, quindi, io sono perfettamente d'accordo sul superamento del bicameralismo paritario.

Mi trova meno d'accordo, invece, la soluzione trovata nelle modifiche apportate dalla Camera dei deputati al testo originario, che vanno nella direzione di prevedere una elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali. Del resto, vi sono altri costituzionalisti della stessa opinione, che quindi non è solo la mia personale. Il testo che abbiamo davanti in questo momento è un peggioramento rispetto al precedente.

È infatti mia radicale convinzione che prevedere una seconda Camera in funzione di contrappeso territoriale alla prima Camera e, nello stesso

tempo, prevedere un'elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali con metodo proporzionale significhi far passare il contrappeso territoriale attraverso il sistema politico. Significa creare una seconda Camera politica, per di più con minore legittimazione democratica, minori funzioni e quindi minore peso in tutto il complesso delle decisioni di fondo.

Questo sistema, a mio avviso, comporterebbe il verificarsi di quanto è successo in Austria, dove il *Bundesrat* è eletto dalle Diete provinciali (anche se con qualche differenza, perché possono eleggere anche soggetti esterni). E l'esito dell'esperienza austriaca non è fra i migliori. In Austria esiste una seconda Camera definita, abbastanza concordemente, come «ir-rilevante» o «insignificante». Se questa Camera deve essere la brutta copia della prima Camera e se deve essere una seconda Camera politica (perché attraverso la proiezione in sede senatoriale delle divisioni nei Consigli regionali non si fa altro che far mediare il contrappeso territoriale dal sistema politico), ciascun senatore eletto tenderà a ricongiungersi ad altri senatori di altre Regioni del suo stesso segno politico e, quindi, si avrà una proiezione non solo delle divisioni politiche locali a livello nazionale, ma una ulteriore politicizzazione attraverso i partiti dentro il Senato.

La mia domanda è questa: c'è bisogno di tutto ciò? Oppure, tanto varrebbe mantenere il Senato così com'è, magari riducendo il numero dei parlamentari? Oppure, se si ritiene che ciò non sia opportuno, si potrebbe anche sopprimere il Senato. A mio avviso, se si crea una seconda Camera o comunque un organo costituzionale con funzioni non realmente incisive nel sistema complessivo, ma un organo insignificante, allora qualunque spesa, anche la minima, sarebbe inutile e si tratterebbe di uno spreco, che quindi sarebbe bene eliminare.

Questa è la mia radicata convinzione, che esprimo perché sono stato sempre favorevole, in tempi non sospetti, quando ancora non si discuteva di questo tipo di riforma come contrappeso territoriale, al sistema tedesco del *Bundesrat*, tale per cui le realtà e le popolazioni territoriali vengano rappresentate con il loro volto attuale, attraverso la partecipazione al Senato degli esecutivi delle Regioni. Questo non comporta necessariamente che vi sia poi una grande uniformità, perché la variegata composizione politica delle Regioni fa sì che la loro realtà attuale abbia una presenza immediata e operativa all'interno delle Camere.

Noi abbiamo un vantaggio, però, rispetto alla Germania: i nostri Presidenti di Regioni – che oggi si chiamano Governatori, denominazione che rifiuterò sempre di utilizzare – sono espressione di una votazione diretta e di un'elezione popolare. Gli elettori delle Regioni, nel momento in cui eleggono il Presidente, sanno di eleggere anche un senatore. Si attenua così di molto la caratteristica di elezione di secondo grado del Senato, che arriva a sembrare un'elezione quasi di primo grado. Poi, relativamente a quali debbano essere le proporzioni, io rinvio alla mia memoria scritta che chiedo l'autorizzazione alla Presidenza di lasciare agli atti.

PRESIDENTE. La Presidenza la autorizza in tal senso.

SILVESTRI. Basta infatti rileggere con attenzione e umiltà un articolo della Costituzione tedesca che è stato scritto tanti anni fa, ossia l'articolo 51, che illustra come è costituito il *Bundesrat*. Studiandolo bene, probabilmente si troverà la soluzione, magari adattandola alla realtà italiana, come ho detto prima. Noi abbiamo i Presidenti regionali eletti direttamente dal corpo elettorale, che in Germania non hanno. Con alcuni adattamenti però anche noi potremmo avere una Camera di contrappeso territoriale e non una seconda Camera politica. Sui particolari, appunto, che sono tanti, rinvio al testo scritto.

Se la seconda Camera dev'essere una Camera di contrappeso territoriale (o comunque di natura territoriale, se non ci piace la parola «contrappeso»), non riesco a vedere che ruolo possano avere al suo interno i senatori nominati dal Presidente della Repubblica per altissimi meriti nei campi scientifico, letterario, artistico; questi, per loro stessa natura, rappresentano l'indivisibilità della cultura e dell'identità nazionale.

Perché dunque prevederli all'interno della Camera che, per definizione, deve avere una caratteristica territoriale? Non solo sarebbero in qualche modo fuori posto dentro il Senato, ma, a mio avviso, sarebbero anche sprecati. Allora, tanto vale compiere una scelta radicale come quella di non prevederli più o di trasferire la loro posizione alla Camera.

Quanto alle funzioni, io sono abbastanza d'accordo sull'articolato che è stato presentato. Nutro qualche piccola riserva, che però non riproduco nell'intervento orale per motivi di brevità.

Nutro invece una forte perplessità sul giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali. Questa modifica parte con le migliori intenzioni, ma si sa che la strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. Noi vogliamo impedire che una legge elettorale funzioni per anni ma che poi, se un giudice solleva la questione di costituzionalità, la Corte possa dichiararla incostituzionale. A me è capitata l'avventura di presiedere quella Corte, che ha dichiarato incostituzionale la legge elettorale, e quindi so quanto il problema pesi sulle spalle di chi poi deve decidere.

Pensare però che una Corte costituzionale, così come pensavano i francesi, possa dare un timbro di costituzionalità ad una legge significa non avere presente il funzionamento del sistema di giustizia costituzionale. La Corte non dichiara mai che una legge è costituzionale, ma se una questione è fondata o meno, fermo restando che poi la stessa questione può essere sollevata successivamente.

Infatti, in un confronto recente che abbiamo avuto con i colleghi francesi del *Conseil constitutionnel*, ci è stato spiegato che ora loro sono in difficoltà, perché hanno entrambe le competenze: il controllo preventivo e la questione prioritaria di costituzionalità, introdotta recentemente ed equivalente a quella che noi chiamiamo questione incidentale.

Si è venuta a creare pertanto una confusione enorme, in quanto il *Conseil*, esaminando preventivamente la legge, ne afferma la legittimità. Poi, però, un giudice può sollevare la questione prioritaria di costituzionalità rispetto a profili e questioni che possono venir fuori soltanto dalla vita vissuta e da fattispecie concrete, e il *Conseil* deve cambiare opinione. Il

popolo francese è frastornato e si chiede come mai il *Conseil* prima afferma che una legge è legittima e poi che non lo è più.

L'unico mezzo per evitare che questo succeda in Italia, a proposito di leggi importantissime e fondamentali come quelle elettorali, sarebbe decidere che, una volta che la Corte appone il timbro e dice che la legge va bene, non sia più possibile sollevare questioni di legittimità costituzionale. Sarebbe un caso unico al mondo: quello di una Corte costituzionale che deterrebbe, con un suo giudizio preventivo e preclusivo di ogni successiva deliberazione, il potere enorme di bloccare qualunque questione di costituzionalità in futuro possa essere sollevata.

Su altri punti sono abbastanza d'accordo, come sull'articolato relativo al rinvio presidenziale della legge al Parlamento. Forse potrebbe essere recepito qualcosa auspicato in altri tempi. Ad esempio vi è il caso estremo del Presidente della Repubblica che, anche dopo la seconda approvazione, non voglia ancora promulgare la legge perché si tratta di una legge eversiva, la cui promulgazione lo porterebbe ad essere egli stesso passibile di essere accusato di attentato alla Costituzione o di alto tradimento. Ma è una questione sulla quale non insisto.

Sull'elezione del Presidente della Repubblica, sono assolutamente d'accordo con l'elevazione del *quorum*. Scusate se cito me stesso, ma nel lontano 1985 io sostenni, isolatissimo, questa tesi, al punto da essere insultato quando affermai che l'abbassamento del *quorum* dai due terzi alla maggioranza assoluta era in contrasto con la funzione di garanzia *super partes* del Presidente della Repubblica. Anzi, allora io sostenni la necessità che vi fosse sempre la maggioranza dei due terzi.

Non sopravvaluterei il problema dello stallo, perché – e qui sono d'accordo con Beniamino Caravita – è meglio avere un mese di più di stallo che un Presidente di parte. Nel diritto costituzionale noi siamo sempre costretti a fare dei bilanciamenti, a rinviare cioè una decisione per evitare di fare un disastro nell'immediato e per poterne prendere una migliore successivamente.

L'ultimo punto che desidero trattare è relativo alla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni. Io sono perfettamente d'accordo sull'eliminazione delle materie di potestà legislativa concorrente, che hanno creato solo confusione. A me sembra, però, che potrebbe essere oggetto di ulteriore meditazione la clausola di supremazia: e non ai fini della sua totale abolizione, in quanto sono perfettamente d'accordo su di essa quando parla di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Meno d'accordo invece sono con la reintroduzione del famigerato interesse nazionale, che è stato definito da qualcuno come la «clausola vampiro». Vi renderete conto, infatti, che invocando l'interesse nazionale tutte le competenze regionali possono essere azzerate a discrezione. Era ciò che si era verificato prima della riforma costituzionale del 2001, con l'avallo compiacente – lo riconosco – della stessa Corte costituzionale.

Per me, quindi, va bene la clausola di supremazia e va bene che la legge nazionale prevalga su quella regionale, ma solo per la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, non già invece per l'inte-

resse nazionale. Per il resto, e per gli svolgimenti più particolari, rinvio al testo scritto.

TONDI DELLA MURA. Signora Presidente, avendo pochissimo tempo a disposizione, mi scuserete se parlerò per *slogan*.

Il testo di riforma presenta tutti quei limiti che sono stati rilevati ma anche altri, ben presenti nella relazione della presidente Finocchiaro. Io ho presentato una relazione insieme al professor Mangiameli, che egli avrà poi modo di illustrare.

Il problema che ravviso è il seguente: i limiti esistono, sono incontestabili e ve ne sono alcuni pesanti, come il problema delle Commissioni d'inchiesta. Il Senato istituisce queste Commissioni d'inchiesta (si pensi all'EXPO, al MOSE o alle materie territoriali e via dicendo), e com'è composto? Le minoranze non sono né considerate, né garantite; il che significa che in questo, come in altri casi, è lasciato un forte spazio di intervento ai partiti nazionali, i quali eserciteranno, attraverso il loro potere di coordinamento, una chiamata in sussidiarietà.

Essi approfitteranno di tutti i limiti strutturali e funzionali del Senato per coprire essi stessi, attraverso il loro potere, quei limiti e, quindi, per incidere moltissimo nelle vicende.

Ora, questi limiti sono ormai incontestabili. Che cosa si può fare a questo punto? Le ipotesi sono tre: la prima è quella illustrata dal professor Ceccanti; la seconda è quella del lodo Cheli, che è stato variamente esaminato e che comunque resta un «grimaldello», nel senso che attraverso il meccanismo contemplato si cerca di fare di più (è però poco dignitoso, per una riforma costituzionale, partire dalle preposizioni «nei» o «dai» per riformulare l'insieme); la terza ipotesi, cui era stato accennato anche in precedenza, sulla quale poi il professor Mangiameli avrà modo di dilungarsi, è volta a consentire che, dalla riflessione sull'articolo 138, possano emergere modifiche incisive e organiche sull'intero testo di riforma.

Non si può mortificare il revisore costituzionale a svolgere il ruolo di Giacomo Leopardi (e qui appunto parlerò per *slogan*), che riflette ma non può trasformare ciò su cui riflette. Se l'articolo 138 è così lungo, articolato e capace di sollecitare le riflessioni, le riflessioni del revisore costituzionale non possono essere fini a se stesse, ma devono potere trasformare i limiti dell'impianto di revisione su cui ha riflettuto.

Per contro, se il legislatore rimane vincolato al Regolamento parlamentare, non potrà realizzare le trasformazioni preventivate. Di talché in presenza di un articolo 138 che serve – come dicevano i costituzionalisti francesi nel 1791 – a consentire alle future generazioni di liberarsi dalle «vecchie gabbie», l'unico momento costituzionalmente creativo, paradossalmente, sarebbe quello iniziale della scrittura del testo e della prima relativa votazione. A nulla varrebbe, di conseguenza, la successiva eventuale riflessione critica delle Camere su quanto prima votato, restando le stesse vincolate alla logica dell'approvare definitivamente un testo meritevole delle incisive correzioni maturate nella riflessione intercorsa, ovvero del respingere in blocco l'intero testo di riforma, vanificando il lavoro svolto.

Così, però, ci troveremmo nel paradosso, prima ravvisato, di Giacomo Leopardi, con la differenza che qui non stiamo facendo poesia. La vostra responsabilità, infatti, è quella di formare per le prossime generazioni un impianto che funzioni.

Per il resto rinvio alla mia relazione scritta e al testo del professor Mangiameli.

PRESIDENTE. Do ora la parola al presidente Calderoli, che desidera rivolgere un quesito al professor Calderisi. Prenderanno poi la parola il professor Mangiameli, il professor Scaccia e il professor Villone.

Ricordo ai colleghi che, qualora volessero rivolgere alcuni quesiti ai professori Silvestri, Caravita e Tondi della Mura potranno farlo per iscritto. Sarà poi nostra cura inoltrare le domande e le risposte conseguenti.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Professor Calderisi, in un punto della sua relazione, ella ha detto: «Pur tuttavia, si può rafforzare il collegamento del nuovo Senato con la sovranità popolare, in considerazione delle rilevanti funzioni ad esso già attribuite». Poi ella indica come strada per poter raggiungere quest'obiettivo l'articolo 122, strada che anche in altre occasioni abbiamo sentito richiamare.

Per com'è configurato però oggi l'articolo 57, comma 2, della Costituzione, non è così chiaramente espresso che l'elettorato attivo sia costituito, a livello dell'articolo 2, dall'organo regionale (addirittura, nella prima delle transitorie, si prevede che sia il consigliere regionale). Come può quindi essere superata l'elezione diretta, se vi sono i presupposti, sia a regime, sia secondo le transitorie, per cui l'elettorato attivo è il consigliere regionale?

CALDERISI. La mia risposta è breve. La questione non riguarda l'elettorato attivo, ma quello passivo, nel senso che l'elettorato, attraverso le sue indicazioni, può delimitare l'ambito di elezione dei senatori non a tutto il Consiglio regionale, ma soltanto ad una parte dei consiglieri.

Non si può cioè cambiare l'elettorato attivo, ma si può influire su quello passivo: attraverso listini o preferenze, ma non entro in questi dettagli.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Professor Calderisi, al di là del fatto che possano esservi dei listini, io vorrei capire se poi questi li vota il cittadino elettore oppure i consiglieri regionali. Per come sono scritti oggi l'articolo 2 e il comma 1 dell'articolo 39, è il consigliere regionale che può votare il listino, e non altri. Quindi, l'elezione diretta attraverso l'articolo 122 non avviene. Casomai, si fa un'elezione diretta di una indiretta.

Non ho capito, allora, come si riesca a superare l'ostacolo, se non toccando l'articolo 2 (del quale, fra l'altro, in tutti i pareri è stata citata l'inemendabilità). Per me, però, il principio è che, qualunque sia la modifica apportata (che si tratti della proposizione «nei» o «dai»), alla fine del-

l'esame dell'articolo non si vota solo la parte modificata, ma si deve votare l'articolo nel suo complesso; e siccome non si mettono ai voti le due preposizioni «nei» o «dai», ma tutto l'articolo, allora tutto l'articolo è modificabile (e teoricamente bocciabile).

CALDERISI. Non affronto qui la questione regolamentare, su cui sono già intervenuto.

Sulla questione dell'ipotesi di modifica, la norma dell'articolo 2 prevede che sia il Consiglio regionale ad eleggere i senatori tra i consiglieri. Questo, evidentemente, non impedisce che, in sede di legge elettorale regionale, sulla base dei principi e dei criteri introdotti nell'articolo 122 della Costituzione (senza neanche un rinvio alla legge della Repubblica) si preveda la possibilità, da parte dell'elettore, di esprimere un'indicazione di cui il Consiglio debba poi tener conto. L'elettore può così delimitare l'ambito di elezione ad una parte soltanto dei consiglieri.

Faccio un'ipotesi, ma ve ne possono essere anche altre: con le preferenze l'elettore può delimitare l'ambito di elezione dei senatori non a tutti i consiglieri, ma soltanto a quelli che hanno ricevuto un certo ammontare di preferenze. In questo caso si opera un più diretto collegamento con la sovranità popolare. Lo si può fare attraverso un listino o senza listino con le preferenze, ma questi sono aspetti che non competono a me.

Nella riforma costituzionale, però, si può includere un criterio che vincoli il legislatore regionale a prevedere la possibilità per l'elettore di esprimersi sui consiglieri in modo da dare una indicazione al Consiglio, delimitando l'ambito di elettorato passivo dei consiglieri da eleggere senatori. In base a questa indicazione del corpo elettorale non tutti i consiglieri possono essere eletti senatori, ma soltanto quelli che hanno ricevuto i maggiori consensi da parte del corpo elettorale.

CALDEROLI (LN-Aut). E se un consigliere non vuole fare il senatore ma il consigliere regionale?

CALDERISI. Non si candida, comunicandolo agli elettori che non lo voteranno. Questa è però una scelta politica che non spetta a me fare, perché ho solo formulato un'ipotesi su cui poter ragionare.

PRESIDENTE. Credo che il professor Calderisi si riferisse all'ipotesi sulla quale ci siamo anche un po' esercitati durante la discussione generale in prima lettura, per cui, in occasione delle elezioni regionali, ciascun partito, insieme al candidato Presidente e alla propria offerta politica rivolta agli elettori, indica tra i candidati della propria lista coloro che, qualora eletti, andranno a comporre l'insieme dei consiglieri regionali che formeranno l'elettorato passivo per l'elezione del Senato. Questo credo sia il punto: sono tutti consiglieri regionali.

CALDEROLI (LN-Aut). Quello che vota alla fine è il consigliere regionale.

PRESIDENTE. Certo, quello che vota alla fine è il consigliere regionale.

MANGIAMELLI. Signora Presidente, premetto di aver presentato due documenti: il primo, a firma congiunta con il collega Tondi della Mura, si occupa di un tema che è stato qui toccato a più riprese, ossia la questione dell'ammissibilità della potestà emendativa; il secondo, invece, si occupa del testo di riforma costituzionale e di alcuni cambiamenti che sarebbe auspicabile venissero apportati, ancora una volta, da parte del Senato, anche in combinazione con la sua relazione, signora Presidente, che ho avuto il piacere di leggere.

Terrei distinte queste due questioni, perché poter affermare che il testo è emendabile non significa auspicare che il Senato non sia più rappresentante delle istituzioni territoriali: questo dev'essere molto chiaro.

Lei, signora Presidente, poco fa ha chiesto ad un collega se il problema è sostanziale o formale o se esiste una differenza tra la legge ordinaria e quella costituzionale. Io, invece, porrei una questione leggermente diversa, com'è scritto nel testo a firma congiunta con il professor Tondi della Mura: sono conformi alla Costituzione i Regolamenti parlamentari che sono stati scritti in una certa epoca, anche se poi sono stati ripetutamente emendati, e che sono figli di una scelta fondamentale – la quale affonda le proprie radici in una visione del Parlamento completamente diversa da quella che si è poi sviluppata e da quella odierna – e di una cultura politica che non c'è più, come quella consociativa? Questa è la prima domanda che mi porrei e la risposta che mi permetto di dare, per la concezione che ho sempre avuto del Parlamento e del procedimento legislativo, è che non lo sono. La Costituzione, infatti, all'articolo 72, primo comma, rimette al Regolamento parlamentare i modi di esame, non di votazione. Per quanto riguarda questi ultimi, infatti, la Costituzione dice che ogni testo di legge, esaminato da una Commissione secondo le norme del proprio Regolamento, è votato articolo per articolo e con votazione finale.

Piaccia o non piaccia, dunque, un principio sta a fondamento di questo discorso, ossia l'indipendenza delle due Camere, perché ogni Camera è indipendente anche rispetto all'altra: quando una riceve un testo modificato dall'altra, il testo entra nella sua disponibilità piena, per cui lo deve approvare articolo per articolo e con votazione finale. Questo è quanto dice la Costituzione. È stata poi una certa cultura del compromesso (frutto di un'epoca precisa) – che non voglio dire sia sbagliata – ad aver cercato di modificare questo principio radicale del procedimento legislativo con fattispecie ben definite dalla norma costituzionale.

Pongo però adesso un'altra questione, aggiuntiva rispetto al testo scritto: ma voi vi state occupando della Costituzione o di una qualunque leggina? Che cos'è la Costituzione? La decisione politica fondamentale sulla forma di Stato e di governo di un popolo: non si tratta di una questione sulla quale potete scherzare, perché la Costituzione che abbiamo attualmente è già abbastanza delegittimata e un popolo ne ha bisogno, tanto quanto della legge sui trasporti pubblici o sulla sanità; anzi, ha più biso-

gno della Costituzione che non di quelle leggi, perché la sanità e i trasporti pubblici possono funzionare male, ma la Costituzione è strutturale e coesistente alla dimensione del popolo stesso.

Se dunque state affrontando questo problema, la modifica dell'articolo 2 non può essere esaminata sulla base della prospettiva secondo la quale le preposizioni «dai» o «nei» consentano o meno di fare qualcosa, ma sulla base di un accordo politico. Che Senato dobbiamo fare? C'è un suo ripensamento? Perché non potrebbe esserci? Potrebbe esserci in presenza di un accordo politico fondativo su un Senato che intenda ripristinare il bicameralismo perfetto (di questo stiamo parlando, evitiamo mezze misure che non piacciono a nessuno e creerebbero solo confusione).

Per esempio, nel testo avanzo l'ipotesi che potrebbe esserci la volontà di ristabilire il bicameralismo perfetto: in fondo, gli Stati Uniti d'America dall'elezione indiretta del Senato sono passati a quella diretta e hanno un bicameralismo perfetto (e stiamo parlando del più grande Paese federale, quindi non vi è alcuna incompatibilità con il regionalismo).

Se l'idea è realizzare il bicameralismo perfetto, riduciamo del 50 per cento la composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e tutto andrà a posto: i costi della politica si abbasseranno e la popolazione sarà contenta. Tale ripensamento c'è? C'è un accordo politico su questo? Quello che il Parlamento deve far emergere è l'accordo politico su cui si scrive la Costituzione. State cambiando 47 articoli, la Parte II della Costituzione e l'organizzazione della Repubblica, non vi state occupando di uno o due articoli, e badate che, direttamente o indirettamente, vi state occupando anche della Parte I della Costituzione e dei principi fondamentali (degli articoli 5 e 1, della democrazia italiana, insomma, di tutta la Costituzione).

Non può esservi pertanto un atteggiamento tale per cui si parla di modificare o meno: bisogna invece dire al Paese qual è l'accordo politico fondativo della Costituzione. Se c'è da modificare l'articolo 2, non vi sono ostacoli di ordine formale. I Regolamenti sono *ultra vires* e quindi si può tornare all'articolo 72 che si applica anche al procedimento di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 (il quale rafforza il primo comma dell'articolo 72 stesso). Questo è il dato costituzionale, che non è relativo alla piccola modifica e via dicendo.

Personalmente, potrei essere incline a pensare che la dizione «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali» sia maggiormente gradita dal punto di vista sistematico. Lo dico senza scandalo, né lo faccio di nascosto dai miei colleghi, pur non sapendo quanti di loro siano ancora qui; c'è una tradizione culturale che non conosce le teorie del federalismo, né sa cosa sia lo spirito federale. Se si va a guardare la bibliografia sul federalismo in Italia, si troverà una sola monografia, tra l'altro molto datata, perché risale ad un periodo precedente alla Costituzione repubblicana: non è rientrato nell'*idem sentire* dei costituzionalisti l'idea di una forma di Stato regionale, per questo nessuno ha potuto occuparsi di questi temi; mentre chiaramente le letterature tedesca, svizzera,

austriaca o americana annoverano libri straordinari e interessantissimi sullo spirito del federalismo e denotano un diverso atteggiamento della scienza del diritto costituzionale.

Anche qui, il punto nodale è il tipo di struttura della Repubblica: è uno Stato regionale, come avevano pensato i padri costituenti scrivendo l'articolo 5 («Riconosce e promuove le autonomie locali»)? Oppure c'è un ripensamento verso il centro, per cui tutte le competenze legislative devono andare lì, in modo che da domani, anche per la manutenzione dei lampioni e delle fontane, sarà responsabile il Governo centrale (quindi il Presidente del Consiglio e la Ministra per le riforme costituzionali che hanno voluto questo cambiamento del Titolo V)? Bisogna che anche questo si sappia e si comprenda.

L'idea che il regionalismo o il federalismo siano un modello più adatto ad uno Stato a sovranità aperta, che si misura con il processo d'integrazione europea e con il sistema globalizzato, è suffragata da mille prove e la stessa Francia va in questa direzione. Noi invece pensiamo una cosa diversa? L'Italia è proiettata verso un'ipotesi neocentralista? Bene, ma bisogna che questo risulti con chiarezza dal discorso pubblico. Se eliminiamo la competenza concorrente, si sappia che non è stata responsabile di alcunché, signora Presidente: poiché nel mio Istituto ho un osservatorio sulla giustizia costituzionale, posso assicurarle che la competenza concorrente non ha alcuna responsabilità del contenzioso, che invece è essenzialmente dovuto alle clausole e all'invasività della legge dello Stato (come il coordinamento della finanza pubblica, le materie trasversali, la chiamata in sussidiarietà, il criterio di prevalenza, la concorrenza o l'ambiente). È chiaro che si tratta di un armamentario costruito, non presente nella Costituzione, che ha minato il riparto delle competenze. Ebbene, diciamo che la responsabilità è della competenza concorrente? Ammettiamo pure che sia così: mi spiegate perché le avete riscritte sotto mentite spoglie nel nuovo articolo 117? Spiegatemi questo: se quelle sono le cause responsabili del caos costituzionale italiano e del contenzioso «abnorme» dinanzi alla Corte, perché le avete riscritte praticamente identiche?

Ecco che allora diventa importante capire il tipo di regionalismo che vogliamo realizzare e dirlo in modo abbastanza concreto, perché il Paese non può permettersi un terzo fallimento del regionalismo e un terzo cambiamento costituzionale, una volta in un modo e una volta in quello opposto: il Paese va stabilizzato. Se scegliamo un modello di Stato regionale, dobbiamo coltivarlo: se questa è la scelta costituente del 1947, inverata nel 1970 e poi ancora nel 2001, e sulla quale oggi stiamo ritornando, dobbiamo coltivarla; dobbiamo conoscere e sviluppare anche in Italia uno spirito del regionalismo che coinvolga tutti i soggetti (il Parlamento, il Governo, le municipalità e tutti i cittadini) e li persuada che è importante l'articolazione territoriale. Questa è la critica di carattere generale al discorso del disegno di legge.

Aggiungo che la prima volta che sono venuto a discuterlo dinanzi alla vostra Commissione, il disegno di legge era completamente diverso,

perché era quello del Governo. Ho apprezzato il lavoro fatto dalla Commissione, in particolare da parte della Presidente e del senatore Calderoli, per aver prodotto un testo completamente diverso che ha una struttura logica. Mi sarei aspettato che la Camera continuasse a migliorarlo, mentre in molti punti ha fatto passi indietro. Certo, si può essere convinti che con le modifiche apportate dalla Camera in tema di procedimento legislativo bicamerale il Senato sia addirittura sopravvalutato rispetto alla Camera stessa, come dice il collega Caravita, ma così non è. Parliamoci chiaro, quando avevate licenziato quel testo, l'idea di fondo era che una Camera legiferasse e l'altra controllasse: era abbastanza chiaro ed i procedimenti erano costruiti secondo questa logica. È dunque evidente che vi è stato un tentativo di riduzione da parte della Camera.

Il più evidente di questi tentativi di riduzione è stato quello dei giudici costituzionali. Il paragrafo n. 2 della mia memoria, infatti, che fa seguito alla breve premessa del paragrafo n. 1, si intitola «Alcuni elementi da recuperare»: se dobbiamo ragionare secondo la logica del testo e non solo secondo quella dell'accordo politico strutturale e strutturante sulle decisioni fondamentali, direi che quantomeno in alcuni punti bisognerebbe recuperare le dizioni del precedente deliberato del Senato; se ne farà una ragione la Camera.

Nella convinzione invece che la Camera abbia creato una situazione leggermente di vantaggio sotto il profilo delle funzioni legislative, mi permetto di avanzare qui una proposta molto particolare e concreta. Abbiamo svariati procedimenti legislativi, questo è uno dei limiti; vi è poi la previsione che i Presidenti delle due Camere, a norma del Regolamento, possano dirimere con intese i problemi di competenza, ma non possiamo permettere che, dalla mattina alla sera, i due Presidenti si mettano a discutere su chi fa cosa e se lavorare insieme o separatamente. Cos'è accaduto, dunque? Nello spostamento delle materie dal cosiddetto procedimento aggravato del quarto comma dell'articolo 70 al procedimento bicamerale, è rimasta esclusa solo la legge con cui lo Stato esercita i poteri nell'ambito delle competenze regionali. Lasciamo fuori dal procedimento bicamerale proprio quella legge? È l'unica ipotesi? Non è una materia, ma un modo di lavorare. Si tratta cioè dell'ipotesi contenuta nella cosiddetta sentenza García della Corte suprema americana, abbastanza nota in tutto il mondo, nella quale si scambia la competenza con la partecipazione, questo è il principio. Se questo è il principio, il disegno di legge che se ne occupa dovrebbe essere approvato con il procedimento bicamerale.

Vi è un'altra ipotesi in cui bisognerebbe aggiungere un elemento al procedimento bicamerale, quella dell'articolo 119, quarto comma: cosa aveva scritto il Senato in quell'articolo? Che vengano determinati alcuni indicatori di qualità e di costo, sulla base dei quali si calcola il fabbisogno finanziario per lo svolgimento di tutte le funzioni da parte delle Regioni, delle città metropolitane e dei Comuni. La Camera, giustamente, nel confermare tali indicatori, per rispondere alle domande «Chi li fa? Chi li crea?», ha scritto che vengano determinati «con legge dello Stato». Se dunque gli indicatori sui fabbisogni che riguardano le Regioni e gli enti

locali vengono determinati con legge dello Stato, questa dovrebbe essere approvata quantomeno con il procedimento bicamerale: a mio parere, se uno stabilisce le regole che valgono per l'altro, quantomeno deve far partecipare quest'ultimo alla loro determinazione.

In concreto, occorre convenire con il bisogno di certezza costituzionale – non solo del diritto, che in Italia, come ben sappiamo, è sempre incerto – la cui mancanza si avverte ormai diffusamente, ne abbiamo bisogno per sentirci Stato e comunità. La dissociazione costituzionale, molte volte, si avverte camminando per strada anche nel comportamento dei cittadini. Da costituzionalista lo avverto, soprattutto quando parlo con i miei colleghi tedeschi o con altre persone in Germania che non sono professori di diritto costituzionale, ma hanno una consapevolezza costituzionale della loro cittadinanza.

Poiché il testo che ho scritto è molto più lungo e ricco di esempi, desidero ora sollevare solo un ultimo punto sulla riforma del Titolo V: non ha funzionato il riparto dell'articolo 117 scritto dal Costituente nel 1947; non ha funzionato quello del 2001, scritto da un altro Parlamento; posso garantirvi che non funzionerà nemmeno il riparto che state scrivendo voi, perché la dimensione dell'esercizio dei poteri tra centro e periferia non è centrata, soprattutto rispetto alle politiche europee e al sistema integrato in cui ci troviamo. Per questa ragione, mi sono permesso di lasciare anche un mio scritto sul nuovo testo dell'articolo 117, in cui affronto maggiormente nel dettaglio questo discorso delle *policy* pubbliche e della loro articolazione tra centro e periferia. Da una parte, utilizziamo ancora il criterio della materia, che è vetusto (ho scritto una monografia sulle materie di competenza regionale, grazie alla quale ho vinto la mia cattedra, quindi non posso parlarne male, ma devo dire che il criterio in sé è vetusto). Oggi abbiamo esigenze completamente diverse: quella di un Governo che disegni le strategie con la burocrazia centrale e quella di far realizzare le strategie delle politiche pubbliche nel territorio. Su questo sistema centro/periferia non siamo ancora attrezzati: non vi sono né una collaborazione effettiva fra Stato e Regioni né un'adeguata strutturazione dello Stato e delle Regioni.

In alcuni punti questa situazione di ottimo è stata raggiunta e mi sono permesso di disegnare quello che fanno le Regioni oggi in pochissime parole, che leggerò: «Le Regioni sono responsabili dirette di alcuni settori e anche negli anni della crisi hanno erogato servizi e prestazioni lì dove lo Stato è stato assente. I primi sei settori su cui le Regioni legiferano e intervengono sono: agricoltura, servizi sociali, sanità, territorio, ambiente, attività e beni culturali immateriali. A questi segue il turismo, che è la settima materia. Le prime due voci di spesa dei bilanci regionali sono la sanità e il trasporto pubblico locale. Prima della crisi, le Regioni si occupavano attivamente delle imprese nel territorio; con la crisi, tra la promozione economica e i servizi sociali di sostegno del reddito, hanno quasi tutte scelto i secondi, le misure sociali. Le Regioni sono state perciò un importante ammortizzatore sociale durante la crisi: in esclusiva, si occupano della politica d'integrazione degli stranieri; in esclusiva, si occupano

della tutela di determinati beni, come l'acqua e l'energia, in particolare quella rinnovabile e quella da piccoli impianti» (cosiddetta da co-generazione). «Redigono per conto dello Stato, come adempimento europeo, il piano dei rifiuti nazionale, il piano energetico nazionale e il piano strategico della politica di coesione. Certamente non tutte le Regioni sono nella stessa condizione economica e sociale. In Italia esiste il divario territoriale e lo mostra chiaramente il comportamento fiscale delle Regioni: quelle del Nord hanno ridotto la pressione fiscale anche negli anni della crisi economica; quelle del Sud, sottoposte ai piani di rientro, hanno dovuto spingerla al massimo. Tuttavia, se questa è la realtà delle Regioni italiane, la perequazione territoriale, con l'uso degli strumenti finanziari contemplati dalla Costituzione, avrebbe dovuto essere un compito dello Stato. È noto che lo Stato da tempo non ha più una politica perequativa e per il Sud».

Quando parliamo di regionalismo, quindi, si tratta di stabilire in realtà quali sono i compiti nazionali delle Regioni e dello Stato. Ecco l'essenza di questa decisione politica fondamentale sul sistema regionale. Sul punto non vi è un vero e proprio disegno nel nuovo articolo 117.

In conclusione, il sistema europeo è più avanti di noi: non so quanti di voi abbiano letto la Carta della *governance* multilivello in Europa, adottata come risoluzione dal Comitato delle Regioni nell'aprile dello scorso anno, che è in sintonia con gli obiettivi di Europa 2020 e disegna una strategia del Governo regionale e locale diversa da quella presente nel testo della riforma costituzionale. Ebbene, corriamo il rischio di approvare una riforma che nasce fuori dal quadro europeo e quindi di rimanere in quel «fattualismo» del nostro regionalismo nel quale di fatto versiamo dal 1970.

SCACCIA. Presidente, nel ringraziare sia lei sia la signora Ministro per averci voluto onorare della sua attenta presenza, desidero tracciare due profili, relativi all'assetto del nuovo bicameralismo e a quello delle competenze legislative, che costituiscono l'oggetto delle mie note scritte, alle quali rinvio e che chiedo dunque di essere autorizzato a lasciare agli atti.

PRESIDENTE. La Presidenza la autorizza in tal senso.

SCACCIA. Mi limiterò a due battute preliminari sulla questione procedurale, che ha occupato tutti coloro che mi hanno preceduto. Mi pare davvero che qui si possa riprendere quel detto di Goethe, secondo il quale «Tutti i pensieri intelligenti sono stati già pensati, per cui si tratta solo di ripensarli». Questo è un dibattito che non data all'anno scorso o a due anni fa, ma al 1958, anzi, addirittura alla discussione animatasi in sede di approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1953, che meglio definì attribuzioni e funzioni della Corte costituzionale. Si pose allora il problema di come si dovesse applicare la *navette* nel procedimento legislativo che conduce alla doppia approvazione della legge di revisione costituzionale. In quel dibattito si contrapposero le tesi di giganti del diritto: Al-

fonso Tesauro, Costantino Mortati, Piero Calamandrei. Cosa possiamo oggi aggiungere? La conclusione fu rassegnata da Carlo Esposito in una noterella del 1958 a firma C.E. comparsa su «Giurisprudenza Costituzionale». Dopo aver accuratamente soppesato gli argomenti favorevoli e quelli contrari, l'illustre autore affermò che il formalismo giuridico si può raccomandare quando si tratti di procedimento legislativo ordinario, ma è alquanto inappropriato in tema di revisione costituzionale.

Nella scia di Esposito, e venendo alla questione che ci occupa, si può convenire che la modifica della preposizione «dei» in «nei», nell'articolo 2 del testo di riforma consente di istituire un labilissimo legame con l'articolo 104 del regolamento. Dal punto di vista strettamente formale, vi è una possibilità di chiamare in causa l'articolo 104; ma questo è formalismo giuridico, appunto. Più consistente di questa ragione formale è la considerazione sostanziale del legame sistematico che sussiste fra il citato articolo 104 e l'articolo 123 del Regolamento, il quale pone una preclusione assoluta nella seconda lettura dei disegni di legge costituzionale alla presentazione di emendamenti, ordini del giorno, questioni sospensive e pregiudiziali. Questa norma è stata sospettata di incostituzionalità ad esempio da Andrea Manzella. In un intervento presso la Giunta per il Regolamento del Senato, il 12 luglio 2007, egli riprese la vecchia tesi di Alfonso Tesauro secondo la quale, in assenza di limite costituzionale espresso alla possibilità di riprendere la discussione anche in seconda lettura, sarebbe stato arbitrario ricavare un limite alla piena potestà deliberativa del Parlamento, proprio con riguardo al procedimento nel quale si esprime in massimo grado la sovranità delle Camere, chiamate a riscrivere il patto che lega la comunità.

Si tratta allora di prendere atto della peculiarità della materia costituzionale, soprattutto in presenza di una revisione costituzionale organica, non puntuale, nella quale si esprime un globale e multifattoriale equilibrio di forze, tali per cui la tessera di un mosaico entra a comporre il quadro complessivo e, anche se è diversa per colore e foggia dalle altre, tuttavia concorre alla tenuta finale del disegno. Metto in chiaro, per non essere accusato di piegare la riflessione scientifica a un interesse o a una inclinazione politica, che nel merito sono favorevole alla conservazione del meccanismo di elezione indiretta per la sua maggiore coerenza rispetto al quadro complessivo delle funzioni che si è voluto conferire al Senato. Ma, messo da parte il merito, e riassumendo, non trovo un impedimento procedimentale insuperabile alla rimessa in discussione del tema dell'elezione diretta dei senatori.

Venendo ora alla sostanza della riforma, mi pare che vi sia un punto di condivisione generale, relativo alle finalità alle quali deve corrispondere la riforma; qualità tutte meritevoli del massimo apprezzamento e che provo a indicare. Innanzi tutto, si chiede al Senato di rappresentare al centro, nella sede dell'elaborazione delle politiche generali, il punto di vista delle autonomie territoriali. In secondo luogo, si aspira a ridurre il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, che è stato fattore non secondario della difficoltà economica che l'Italia attraversa, anche perché ha scorag-

giato gli investimenti nel nostro Paese, visto che persino la costruzione di una strada diventa una questione che deve coinvolgere tutte le competenze giurisdizionali. L'obiettivo della riforma, quindi, è ridurre il contenzioso, mentre il terzo obiettivo della riforma consiste nel semplificare il processo decisionale per dare al Governo strumenti più efficaci di attuazione del proprio programma, riducendo anche l'uso a strumenti abusivi, quale si è dimostrato il decreto-legge nella prassi repubblicana.

Ecco la valutazione che, a mio giudizio, siamo chiamati a compiere come tecnici e costituzionalisti: se questi sono gli obiettivi politici, sotto il profilo tecnico e indipendentemente dalle volontà o dalle intenzioni politiche, il testo corrisponde a tali finalità? Oppure non richiede di correttivi, proprio per non tradire le attese e non generare una disillusione rispetto alle finalità che legittimamente si vogliono perseguire?

Provo ad indicare in modo molto sintetico i punti sui quali vi è il rischio di un'eterogenesi dei fini: che si voglia costruire un Senato rappresentativo delle autonomie che in realtà non le rappresenta; che si voglia costruire un modello che semplifica il procedimento decisionale, quando in realtà lo complica; che si voglia deflazionare il contenzioso costituzionale, con il rischio invece di alimentarlo.

Quali sono i rilievi possibili? Prima di tutto, ometterò piccoli aspetti di dettaglio, come la presenza irrazionale dei senatori di nomina presidenziale, di cui è stato già detto, o la stessa posizione dei delegati comunali all'interno della delegazione regionale, che crea un potenziale conflitto tra interessi oppositivi. Un esempio rende chiaro il concetto: è improbabile che Maroni e Pisapia esprimano la medesima posizione nell'ambito dell'unitaria delegazione lombarda, se non si definisce un sistema di voto che li costringa ad assumere una posizione analoga e quindi a rappresentare davvero gli interessi della Lombardia, anziché quelli – pur legittimi – delle due parti politiche di cui il presidente della Regione Lombardia e il sindaco di Milano sono esponenti.

Il Bundesrat tedesco, che da molti è considerato un modello da seguire, al suo interno non ha ripartizioni in Gruppi parlamentari, e si esprime attraverso il voto unitario di delegazione e non il voto singolo. Anche nel nuovo Senato, ciascuna rappresentanza territoriale dovrebbe elaborare al proprio interno una posizione – con formule che possono essere congegnate anche in modo da assicurare un'adeguata partecipazione delle minoranze – e rappresentarla unitariamente. Solo così si riesce ad evitare il rischio che James Madison metteva in evidenza nei «Federalist papers», ossia che, per voler scimmiettare la Camera politica, la seconda Camera, che non è politica perché non dà la fiducia al Governo, finisca per essere riassorbita nella lotta politico-partitica, snaturando quindi la propria funzione.

Comprendo tutte le difficoltà del sistema politico italiano e della nostra tradizione culturale ad abbandonare l'idea della libertà del mandato rappresentativo, che si considera il presidio dello *status* del parlamentare, però il punto mi pare ineludibile. È difficile che si realizzi l'obiettivo di autentica rappresentanza delle istituzioni territoriali se ciascun senatore

può votare secondo disciplina di partito e non in aderenza all'indirizzo politico elaborato in sede regionale. Il possibile disallineamento fra espressione della delegazione senatoriale e indirizzo regionale espone oltretutto al rischio che la Regione impugni dinanzi alla Corte costituzionale una legge formata con il consenso della propria delegazione senatoriale. Anche l'approvazione a larga maggioranza, in Senato, di leggi incidenti su interessi autonomistici non le renderebbe immuni da una successiva impugnazione in sede giurisdizionale. Con il che, l'obiettivo della riduzione del contenzioso costituzionale potrebbe risultarne compromesso. Se fosse previsto il voto unitario di delegazione, invece, la Regione espressasi favorevolmente su un disegno di legge potrebbe perdere la legittimazione ad impugnare quella medesima legge.

Altro problema di non lieve momento è quello relativo alla complessiva posizione. Questo è un altro nodo dal quale è difficile scappare, perché altrimenti ci sarà, come sempre vi è stata, una lotta politica che si nutre anche dell'impugnazione di leggi regionali e che non casualmente fa registrare una larga impugnazione di leggi approvate da Governi regionali di centrosinistra quando alla Regione governa il centrodestra e viceversa. È così ed è andata così, quindi questo è un primo problema.

Altro problema di non lieve momento è quello relativo alla complessiva posizione del Senato nella forma di governo: il problema delle funzioni che sono state ad esso conferite. È legittimo chiedersi se sono davvero sufficienti ad assecondarne le ambizioni o se non determinino di fatto uno slittamento verso un monocameralismo spurio, un bicameralismo di facciata che ponga il Senato in posizione del tutto ancillare o subalterna rispetto alla Camera politica. Per scongiurare questo esito occorre valorizzare le funzioni di raccordo e di garanzia interordinamentale, che fanno del Senato la sede politica chiamata ad assorbire e sintetizzare il pluralismo territoriale e a collocarlo nella dimensione della statualità. Accanto a questa funzione, il nuovo Senato può coltivare anche una funzione garantista, *counter-majoritarian*. Il meccanismo di rinnovamento parziale favorisce, infatti, il disallineamento delle maggioranze presenti in Senato rispetto alla maggioranza politica che sostiene il Governo; e ciò è particolarmente utile a riequilibrare il nostro sistema di governo in questo momento storico nel quale la legge elettorale imprime ad esso una curvatura maggioritaria, rendendo quindi più pressante l'esigenza di istanze neutrali e di garanzia, che rispondano non alla logica onnipervasiva del partito «pigliatutto», ma a quella dei contrappesi istituzionali.

All'interno di questa cornice politico-generale e venendo al concreto, quali interventi potrebbero essere coerenti con la configurazione del Senato come Camera di garanzia istituzionale e di rappresentazione del pluralismo territoriale in seno alla dimensione statale?

In primo luogo, andrebbe riportata nell'articolo 55 la competenza del Senato a valutare l'impatto degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, non solo con la partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione, ma anche attraverso la partecipazione alle decisioni e alle prese di posizione assunte dal Governo in ambito europeo

e concernenti le autonomie territoriali (la legge tedesca sui diritti di partecipazione del Bundesrat – i *Mitwirkungsrechte* – potrebbe rappresentare un utile punto di riferimento per il nostro legislatore). In questo ambito il Governo potrebbe avvalersi dell'*expertise* del Senato, specie in considerazione del fatto che il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità richiede la diretta interlocuzione tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento e le istituzioni europei. Un Senato impegnato attivamente nella formazione del diritto dell'Unione potrebbe agire anche a sostegno della posizione del Governo, che sempre di più ha bisogno per rendere efficace la sua azione di avvalersi di approfondite analisi tecniche.

Il secondo fattore da valorizzare è la valutazione delle politiche pubbliche, che oggi, francamente, sembra una scatola vuota, ma che può essere riempita con esercizio di fantasia giuridica e di curiosità comparatista, andando a vedere ad esempio i migliori modelli dal punto di vista internazionale (il Congresso degli Stati Uniti d'America e la *House of Lords*), che svolgono un'attività eccellente sotto il profilo dell'analisi dell'impatto della regolamentazione.

Non si tratta di concepire questa attività come una mera valutazione statistica o documentale, ma di farne la premessa per una progettazione legislativa più informata. Anche in questo caso, il Senato, pur essendo escluso dalla gran parte della legislazione, su cui c'è il primato della Camera, potrebbe concorrere con quest'ultima all'elaborazione dei grandi progetti di riforma che richiedono una specializzazione attualmente carente sia nelle strutture della Camera, sia negli uffici governativi, che, pressati da continue urgenze, non sempre hanno le risorse di tempo necessarie per elaborare grandi e stabili leggi ordinamentali. Bisognerebbe abbandonare il mito fallace che il Senato possa recuperare quote di potere politico attraverso una più intensa partecipazione alla funzione legislativa. Partecipare alla formazione delle leggi in posizione comunque subordinata rispetto alla Camera non accresce il peso politico del Senato: è forse più utile immaginare nuove, originali funzioni, che garantiscano al Senato un'influenza reale sul sistema di Governo.

Per venire agli ulteriori correttivi utili a riequilibrare il bicameralismo delineato dalla riforma, mi pare necessario, nell'articolo 78, prevedere – conformemente al testo originario – che il Senato concorra con la Camera alla deliberazione sullo stato di guerra. Si tratta della deliberazione politica più grave per la vita di una nazione e non mi pare saggio e dovrebbe suscitare qualche dubbio affidarla alla sola Camera dei deputati, per di più nell'ambito di un sistema elettorale che non garantisce una piena e totale rappresentazione delle istanze condivise della comunità. Del resto, è significativo che i Paesi europei ad assetto parlamentare bicamerale – la Francia, la Germania e la Spagna – affidino la scelta sulla guerra alle due Camere. Non vedo argomenti convincenti per disallinearci, e per seguire invece la Slovenia, l'Irlanda o la Polonia, che non possono vantare una tradizione democratica altrettanto salda dei Paesi appena citati.

Altro elemento che contribuisce a determinare una perdita di peso politico del Senato e che quindi, a mio giudizio, richiederebbe un intervento

correttivo, è la dotazione dei poteri di nomina, che appare oggi insufficiente. Nel passaggio alla Camera è stata «sottratta» al Senato l'elezione di giudici costituzionali; ed è evidente che, lasciando la votazione all'interno del Parlamento in seduta comune, il peso specifico del Senato – che conta solo 100 membri, pari al 13 per cento del collegio eligente – è limitatissimo, per non dire inesistente. Sempre in tema di poteri di nomina, la previsione del testo revisionato dell'articolo 55, ove si afferma che il Senato concorre all'espressione di pareri sulle nomine governative, richiederebbe una precisazione di carattere stringente: se il parere è vincolante ed è preceduto da una sessione come quella che il Senato svolge in *advise and consent*. Un potere così configurato contribuirebbe anche a dotare di una più forte legittimazione i soggetti preposti ai vari incarichi pubblici.

Un ulteriore rilievo sembrerà certamente prosaico, ma sul piano pratico è decisivo: l'obbligo del doppio mandato e la previsione demagogica dell'assenza di ogni indennità per l'incarico senatoriale pregiudicano la funzionalità dell'organo. È infatti evidente che l'efficienza del Senato è legata alla possibilità per i propri membri di dedicare il tempo e le energie intellettuali e fisiche necessarie all'espletamento del mandato. Dovremmo far tesoro dell'esperienza francese, dove nel 2014 è stato introdotto il divieto di cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato parlamentare, proprio sulla base della cattiva prova data dalla precedente disciplina, che imponeva il doppio mandato.

Mi sia consentita infine, concludendo sul Senato, una proposta che può apparire provocatoria, ma che risponde all'esigenza vitale del nostro sistema politico di far recuperare ai cittadini la fiducia nella democrazia rappresentativa e nei sistemi endogeni di controllo della politica. Mi chiedo se il Senato, proprio per la vocazione contromaggioritaria alla quale ho fatto sopra riferimento, non possa esercitare il controllo sul rispetto delle norme sul finanziamento della politica e sui bilanci dei partiti e delle Regioni.

CALDERISI. Innanzi tutto sulle Regioni.

SCACCIA. Sulle Regioni, certo, e sui partiti, proprio perché, quando questi controlli vengono incardinati nella Camera che dà la fiducia, anche le questioni più tecniche – come lo sono quelle che riguardano il rispetto dei principi contabili – finiscono per politicizzarsi.

Sul regionalismo mi limito a una notazione, perché ho già abusato troppo della vostra pazienza e faccio integrale rinvio al testo depositato. Non credo che il riparto delle competenze di cui all'articolo 117 sia sufficiente a ridurre il contenzioso costituzionale, per una ragione che esprimo nella maniera più semplice: si può anche dettagliare ulteriormente la già lunga enumerazione delle materie di legislazione esclusiva dello Stato, ma questa non sarà mai tanto completa quanto lo richiederebbe la tutela dell'interesse nazionale nelle sue forme storicamente mutevoli e imprevedibili. Ho sempre nutrito dubbi sulla capacità di funzionare di queste lunghe enumerazioni di materie. Mi chiedo se, anche sotto questo profilo,

non possa essere utile un ritorno al passato, cioè alla filosofia ispiratrice del testo costituzionale originario, anteriore alla riforma del 2001. Si tratterebbe di indicare soltanto le poche materie ben specifiche nelle quali le Regioni sono effettivamente in grado di svolgere un ruolo propositivo, di autentica progettazione legislativa, e lasciare la competenza generale e residuale allo Stato, anziché alle Regioni. La potestà generale residuale a favore dello Stato dovrebbe costituire, insomma, il punto di chiusura del sistema, altrimenti non passerà molto tempo prima che la Corte costituzionale sia costretta a tappare i buchi del testo costituzionale per dare copertura a forme nuove e non prevedibili.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, vorrei esporre una riflessione che è nata in me mentre il professor Scaccia stava concludendo il proprio intervento.

Per quanto concerne l'emendabilità del testo che oggi abbiamo approfondito, ipotizzando che nell'articolo 117 le Regioni fossero state private di qualunque tipo di funzione legislativa, non si potrebbe intervenire sulla norma di salvaguardia per abolirla, visto che non serve più? Se si dovesse tener conto dell'articolo 104, secondo comma, non si direbbe che quel comma è stato modificato, perché non è stato cambiato: allora, la consequenzialità deve valere anche per l'articolo 2.

CALDERISI. È un esempio non pertinente.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Rispetto all'eccezione e all'emendabilità, mi sembra che lo sia: il comma che è rimasto intoccato, conseguentemente a quello che può essere stato fatto in altri punti della riforma, può diventare toccabile.

PRESIDENTE. Nel dare la parola al professor Villone, immagino di non dover ricordare a nessuno che è stato Presidente di questa Commissione.

VILLONE. Presidente, alcuni colleghi mi ricorderanno nel bene e nel male e, data l'ora, ritengo dobbiamo cercare di far presto e magari anche di andare su un terreno che ci tenga svegli.

A mio parere, per la verità, ad essere in discussione non è tanto il dettaglio delle scelte: questo testo, in qualche punto, è migliore delle proposte iniziali, mentre in qualche altro è peggiore, a seconda dei punti di vista. A me pare solo che la corsia preferenziale del Governo sia migliore, oggi come oggi, come pure l'elezione del Presidente Repubblica, mentre per altri aspetti le cose stanno diversamente. Per esempio, quanto al rapporto Stato-Regioni, forse era migliore la proposta iniziale del Governo: vorrei sapere cosa sono le disposizioni generali e comuni messe nella potestà esclusiva dello Stato: sono leggi di principio o altro istituto, forse peggiore? Quelle erano leggi di principio, quindi i principi erano desumi-

bili, mentre queste sono disposizioni, quindi ci sono o non ci sono: e se non ci sono, che succede?

Come tutte le cose, quindi, questo è un *mix*, ma il problema oggi, qui, non a caso, è soltanto se si possono modificare il punto della natura elettiva del Senato e quello della sua composizione. Il punto è solo questo, perché, per il resto, l'Aula potrebbe togliere una parola sì e una no e non se ne accorgerebbe nessuno. Questo tema è il solo che verrà messo in gioco nel *referendum* che si farà sul testo, che sarà di battaglia plebiscitaria: il Presidente del Consiglio ha dichiarato che lo sarà, perché ha scommesso se stesso su questa cosa. Io sfido chiunque, e chi fa politica lo sa: in una battaglia plebiscitaria, solo le parole d'ordine per un certo verso più «rozze» vengono fuori, quindi figuriamoci se si riuscirà a parlare dei dettagli del riparto delle potestà legislative fra Stato e Regioni; mai, nemmeno in cento anni. Si parlerà invece dello scippo antidemocratico agli elettori, anche perché, con ogni probabilità, il *referendum* si farà insieme a quello sull'*Italicum*.

Se fossi un nemico del Presidente del Consiglio – e, per la verità, non lo sono, perché mi considero un osservatore critico, ma equanime – ora direi che è meglio che questo Senato esca nel peggior modo possibile, perché allora può darsi che invece di essere il Presidente del Consiglio a tenere a galla il Senato, sarà il Senato a far affondare il Presidente del Consiglio. Ecco la partita, non ve n'è un'altra: poi, si può fare finta che non ci sia, ma è questa.

Questo, per così dire, era l'osservatore critico equanime, ma adesso permettetemi di fare «un poco» il costituzionalista. Il punto è l'articolo 2: vi è la doppia approvazione conforme o no? Certo, le prassi e i precedenti sono restrittivi. Il concetto della stretta connessione probabilmente pone l'ostacolo maggiore, però sono stati richiamati anche punti non marginali, come ha fatto il collega Besostri nella precedente esperienza.

C'è un problema che ha sottolineato il collega Mangiameli – a mio avviso, giustamente – quando ha detto che dobbiamo pensare in grande, in un certo senso. Questo è l'argomento da lui posto in modo assai pertinente, perché quando parliamo di prassi e precedenti, dobbiamo capire il contesto nel quale si inseriscono: non è che basti ripetere un comportamento perché vada bene, solo perché è identico. Un buon precedente è quello che ripete una decisione o una scelta simile, identica e analoga in un contesto comparabile, altrimenti può essere un pessimo precedente.

Vorrei allora muovere una considerazione, in premessa: a leggere gli atti della Costituente, si coglie immediatamente un dato, ossia che, in quel momento, si aveva un determinato scenario immediato e si avvertiva il pressante bisogno di avere soluzioni e scelte stabili e durature nel tempo, in linea con quanto diceva prima il collega Mangiameli. Questo emerge da tutto il dibattito in Assemblea Costituente, però badate a una stranezza: se andate a vedere l'articolo 138, tutta questa spinta in cosa si è tradotta? Quasi in nulla, perché non è vero che l'articolo 138 sia poi tanto rigidamente volto verso la stabilità, la durezza nel tempo e il consenso blin-

dato: non vi è niente di tutto questo, perché, al fondo, c'è una maggioranza che coincide con quella di Governo.

Qual è allora la chiave? La forza dell'articolo 138 non sta tanto nella formulazione testuale, quanto nel fatto che su di esso si sono poi create convenzioni della Costituzione e prassi che ne hanno dato una certa lettura, per cui vediamo che su quel meccanismo istituzionale si è collocata per decenni la convenzione tale per cui l'arco costituzionale – costituito da coloro che avevano stipulato il patto costituzionale – doveva partecipare alle modifiche. Tant'è vero che nel 1983 non si fece la Commissione Bozzi fino a quando sotto le mozioni istitutive non vi fu la firma di Giorgio Napolitano per il Pci (e non sarebbe andata avanti senza che vi fosse stata anch'essa). Quello era il contesto nel quale durezza e stabilità erano date dall'articolo 138 – e giustamente richieste dal collega Mangiameli – nel contesto di un sistema elettorale proporzionale, che non è scritto, come tante volte hanno detto i costituzionalisti, né è richiesto dalla Costituzione, ma è implicito nel contesto costituente. Poi si può dire quello che si vuole, ma affermo cose ampiamente condivise.

Tutto questo scompare e, tra parentesi, giustifica certe formulazioni e formule regolamentari: quando una certa dottrina, come per esempio quella di Andrea Manzella in particolare, sostiene che quella formula regolamentare sia contraria alla Costituzione, probabilmente afferma un principio che formalmente ha le sue ragioni; quella formula, però, si spiega perché, in realtà, fu adottata in un contesto che comunque vedeva il largo consenso dell'arco costituzionale come necessario per le riforme costituzionali. Si spiega allora perché nella seconda deliberazione non ve ne sia bisogno, perché alla seconda delibera non ci si arriva proprio se non c'è l'assenso dell'arco costituzionale (che include quasi tutti). Ecco il contesto che spiega quella norma regolamentare: se non si legge così, non se ne comprende la ragione; ci si potrebbe chiedere effettivamente perché, durante la seconda deliberazione, non si abbia la possibilità di dire nulla né di parlare, come fosse un prendere o lasciare, tale per cui si deve solo alzare la mano. La contraddizione è palese, ma si spiega in questo modo.

Il problema di oggi qual è, allora? Tra il 1992 e il 1994 abbiamo perso l'arco costituzionale e siamo passati al sistema maggioritario, cioè non abbiamo più le due pietre angolari del sistema di allora, però abbiamo ancora l'esigenza della durezza e della stabilità, che non è svanita. L'aver perso lo scenario concreto nel quale quei valori di fatto si perseguivano non è che li renda non più necessari: è chiaro infatti che non possiamo pensare di fare una Costituzione per ogni maggioranza e ogni legislatura. È evidente che questo non si può fare. Quale sistema Paese potrebbe pensare di essere efficiente, partendo da tale premessa? Nessuno.

La nostra domanda, allora, è la seguente: in un contesto nel quale sono cambiate quelle premesse, ma sono comunque necessari i valori che esse assicuravano, come si fa ad andare comunque verso una riforma che abbia il carattere della durezza e della stabilità? Come ci si arriva? È chiaro che non si può pensare che la risposta sia chiudere il dibat-

tito e togliere la parola, soprattutto in un contesto nel quale i numeri non sono reali, ma gonfiati dal maggioritario, per di più incostituzionale. Quale tipo di durezza e stabilità si può avere da ciò? Ecco quello che diceva prima il collega Mangiameli ed erano questi i suoi argomenti, che condivido in pieno.

È chiaro allora che è questa la ragione per la quale quell'articolo 2 deve essere affrontato alla luce di un'altra lettura regolamentare, magari anche diversa e innovativa, fosse anche una «forzatura», la si definisca come si vuole, se ne sono fatte tante: allora si faccia questa, che è una forzatura che non dico che necessariamente produce, ma perlomeno conduce a un risultato e lo rende possibile. So che il collega Calderisi va sempre in crisi, quando parlo io, perché non siamo mai d'accordo: lo invito però a stare tranquillo (anzi, «sereno»: che citazione autorevole!). È chiaro che la via non è quella di chiudere il dibattito, ma di aprirlo il più possibile, anche forzando la lettura del Regolamento. La via che è stata indicata se si vuole, si può percorrere.

La collega Finocchiaro ha detto che bisogna capire perché, quando c'è un consenso a trecentosessanta gradi, le regole poi si possono leggere in maniera estensiva o flessibile: Presidente, in quel caso, fu la lettura flessibile a rendere possibile il consenso; altrimenti, non si sarebbe approvata affatto quella riforma, se in premessa non vi fosse stata una lettura estensiva e flessibile.

Se non si vuole questo, allora si faccia un'altra cosa: si vada per esempio ad uno stralcio selettivo, cosa che si può fare. L'articolo 101 del Regolamento, da questo punto di vista, prevede una cosa molto semplice: quando si arriva all'esame e alla discussione, qualunque senatore può opporre lo stralcio, in presenza di un autonomo significato normativo. Si prendano selettivamente quelle norme che definiscono il Senato non elettivo, lasciando in piedi il superamento del bicameralismo paritario: badate che si può fare, perché qua bisogna mettere bene in chiaro una cosa, ossia che è possibile ipotizzare uno stralcio che mantenga in piedi il superamento del bicameralismo paritario, ma tolga la parte relativa alla natura e alla composizione del Senato, facendola confluire in un disegno di legge separato, oggetto di autonoma discussione. A quel punto, con calma si potrà rivedere il tema del Senato elettivo, mentre andranno avanti il disegno del bicameralismo non paritario e gli altri punti, anche apprezzabili, che vi sono (la soppressione del CNEL, una definizione un po' più raffinata del rapporto centro-periferia e aspetti di questo genere).

Volendo fare questo, mi sono andato a vedere le parti interessate (lo dico ai fini del resoconto, poi ognuno ne faccia l'uso che vuole): bisognerebbe fare uno stralcio selettivo che abbia ad oggetto gli articoli 2, 4, 5, 7, 9, 23, 24, 37 e 38. L'articolo 2 è quello importante, poi, come tutti sappiamo, il 4 riguarda la durata della Camera; il 5 la nomina alle cariche negli organi del Senato; il 7 i titoli di ammissione; il 9 l'indennità parlamentare; il 23 e il 24 lo scioglimento anticipato; il 37 la nomina dei giudici della Corte; il 38 le disposizioni finali, quindi non si tocca l'architettura fondamentale della proposta di riforma. Si può fare: allora si faccia.

Non capisco, però, perché si debba macchiare una riforma che ha punti anche non irrilevanti – come ho detto poc’anzi alla signora Ministro e non per compiacerla, ma perché lo penso – ponendo un punto di estrema testardaggine sulla questione che sarà oggetto della rischiosa battaglia plebiscitaria. Lo dico da osservatore politico, ma anche da costituzionalista: a me non va bene che si scommetta sul futuro del Paese in questo modo. Mi sembra anche questa una scelta censurabile.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il professor Villone per il suo intervento, anticipo che rivolgerò anche a lui alcuni quesiti per iscritto in un secondo momento, onde non appesantire ulteriormente la seduta di oggi.

Comunico che le memorie depositate in seduta o fatte pervenire successivamente saranno rese disponibili per la pubblica consultazione.

Nel ringraziare tutti i nostri ospiti e tutti i coloro che si sono fermati fino a quest’ora, preannuncio che anche nella giornata di domani purtroppo avremo ancora il voto sulla questione pregiudiziale, probabilmente preceduto da una serie di voti sul numero legale.

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

I lavori terminano alle ore 20.

