



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

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

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

INDAGINE CONOSCITIVA 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

308^a seduta: martedì 28 luglio 2015

Presidenza della presidente FINOCCHIARO
indi del vice presidente MORRA

I N D I C E

Audizione di esperti

PRESIDENTE:		<i>DE FIORES</i>	Pag. 67
- FINOCCHIARO	Pag. 3, 8, 25 e <i>passim</i>	* <i>FROSINI</i>	46
- MORRA	56, 57, 58 e <i>passim</i>	* <i>FUSARO</i>	41, 57, 58
CALDEROLI (<i>LN-Aut</i>)	25, 54, 60	* <i>LIPPOLIS</i>	37, 41, 56 e <i>passim</i>
CRIMI (<i>M5S</i>)	27, 89	* <i>LUCIANI</i>	12, 30
ENDRIZZI (<i>M5S</i>)	88, 89	* <i>LUPO</i>	50, 60
LO MORO (<i>PD</i>)	28	* <i>MANETTI</i>	4, 32, 41
MAZZONI (<i>FI-PdL XVII</i>)	28	* <i>MAZZOLI</i>	84
* PALERMO (<i>Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE</i>)	26	* <i>NICCOLAI</i>	19
		* <i>PACE</i>	8, 29
		<i>RIDOLA</i>	33, 58
		* <i>RONCHETTI</i>	80
		* <i>TARLI BARBIERI</i>	60, 65
		* <i>TONIATTI</i>	72, 77, 79

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

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

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

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la professoressa Michela Manetti, il professor Alessandro Pace, il professor Massimo Luciani, la professoressa Silvia Niccolai, il professor Paolo Ridola, il professor Vincenzo Lippolis, il professor Carlo Fusaro, il professor Tommaso Edoardo Frosini, il professor Nicola Lupo, il professor Giovanni Tarli Barbieri, il professor Claudio De Fiores, il professor Roberto Toniatti, la professoressa Laura Ronchetti e l'avvocato Paolo Mazzoli.

I lavori hanno inizio alle ore 09,15.

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in merito al processo di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione e della disposizione riguardante il CNEL, sospesa nella seduta pomeridiana del 27 luglio.

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

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

È oggi prevista l'audizione di esperti.

Darei subito la parola alla professoressa Manetti, ringraziandola per la sua presenza e chiedendole, poiché procederemo oggi a una lunghissima seduta nella quale sentiremo molti costituzionalisti, la cui presenza è stata richiesta dai diversi Gruppi parlamentari, di restringere il proprio intervento a circa quindici minuti, in maniera da poter dare poi spazio alle domande che verranno dai colleghi.

Cedo la parola alla nostra prima ospite.

MANETTI. Presidente, la ringrazio dell'invito, che naturalmente mi onora, data l'importanza di questa riforma. Io parlerò delle cose che ritengo più importanti rimandando al testo scritto per altri dettagli.

La premessa del mio intervento riguarda il principio di discussione come fondamento della legittimazione degli atti delle Camere e, cioè, la necessità non solo logica e imposta dalla legistica di riconsiderare nell'insieme il prodotto legislativo affinché sia fornita una buona fattura della legge e, in particolare, della legge di revisione. Non mi sembra inutile retorica ricordare, a chi ha scelto giustamente di seguire il procedimento dell'articolo 138 senza tentare scorciatoie, che questo procedimento è ispirato all'intento della discussione, allo scopo di raggiungere il massimo dei consensi sulla legge di revisione, che è poi il viatico perché questa riforma possa mettere radici nel sistema. Le strettoie procedurali che, a livello di previsioni regolamentari, possono influire sul principio della libera discussione vanno interpretate e valutate alla luce di questa finalità, che rimane quella di legittimare al massimo la decisione dell'Assemblea, massimamente in caso di leggi di revisione.

La giurisprudenza costituzionale, fin dalla sentenza n. 9 del 1959, ha sempre ritenuto che, pur valutando o sindacando l'interpretazione e l'applicazione delle norme costituzionali, la sua cognizione non si estenda all'interpretazione e all'applicazione delle norme dei Regolamenti parlamentari. Come avviene del resto in tutti i Paesi di pari civiltà, queste norme risentono delle valutazioni politico-costituzionali che svolge l'Assemblea in ordine alla loro applicazione, interpretazione, più o meno lata, e integrazione alla luce dei precedenti. Si tratta, quindi, di valutazioni politiche rispetto alle quali naturalmente l'Assemblea è politicamente responsabile, in considerazione di circostanze che rendano necessario eventualmente un adattamento, caso per caso, della norma regolamentare a queste esigenze; ed è politicamente responsabile, senza che questo tuttavia comporti una ricaduta sulla validità dell'atto-legge adottato; per meglio dire, la ricaduta si ha soltanto quando, applicando o disapplicando il Regolamento, la legge risulta non conforme alle disposizioni costituzionali. C'è, quindi, una responsabilità politica da non sottovalutare, ma questa si tramuta in illegittimità dell'atto soltanto se comporta la violazione di norme costituzionali.

Il secondo argomento che voglio trattare riguarda la natura e le funzioni del Senato, che naturalmente vanno insieme. Alla luce delle disposizioni che regolano l'elezione dei futuri senatori, è evidente, come la Presidente ha rilevato nella sua relazione, che si tratta di una composizione in cui il profilo politico assume una sua importanza. In questo senso, ritengo – come fin dall'inizio ho pensato – che l'articolazione, la sfumatura e la caratterizzazione politica della rappresentanza territoriale non siano affatto in contraddizione con la rappresentatività territoriale e che questi due criteri si possano felicemente coniugare, come avviene anche in altri Paesi. Io avrei lasciato anche al Senato la rappresentanza della Nazione o avrei usato l'espressione «rappresentanza delle collettività territoriali» più che «delle istituzioni» o «degli enti territoriali», che mi sembra richiamare

di più il modello *Bundesrat*. Ora il Senato acquista una natura, secondo me, felicemente ibrida; non deve e non può rimanere legato a una configurazione esclusivamente di rappresentanza territoriale come se questa escludesse un'impostazione o un'inclinazione politica. Questo significa che il criterio di composizione delle Commissioni alla Camera, con la precisazione che sono composte in proporzione ai Gruppi parlamentari, andrebbe esteso anche alle Commissioni del Senato. D'altra parte, non vedo neanche quale potrebbe essere una valida alternativa. In passato è stato oggetto di dibattito come andassero costituite le Commissioni al Senato: nelle revisioni che sono state tentate, si parlava di suddividere il Senato in Commissioni costituite sulla base delle distinzioni tra Regioni del Nord e Regioni del Sud o del Centro, cosa che romperebbe l'unità nazionale. Altre ipotesi prevedevano la suddivisione in base a Regioni piccole e grandi, oppure Regioni speciali e ordinarie o Regioni che hanno ottenuto forme e condizioni particolari di autonomia *ex* articolo 116. Mi sembrano forme di aggregazione che sfocerebbero nel localismo e nel particolarismo. Quindi sicuramente ci dovrà essere, a mio avviso, una configurazione e un'organizzazione di natura politica che naturalmente risente, al suo interno, delle istanze di rappresentanza territoriale, come è logico che sia alla luce della nuova identità del Senato.

Ora, se questo è vero e, cioè, se parliamo della configurazione di un ente che ha un *penchant* politico, ritengo che sia del tutto naturale tornare all'attribuzione al Senato di quelle competenze che la Camera, nella seconda lettura, ha limitato e si è auto attribuita in concorso con il Senato. Penso questo perché il Senato, grazie al fatto che non sarebbe più vincolato al rapporto di fiducia, potrebbe utilmente svolgere queste funzioni. Mi riferisco alle competenze di controllo, di verifica e di valutazione e anche alle inchieste, che non dovrebbero essere limitate alle materie di interesse delle autonomie territoriali perché, come ha detto pure Alessandro Pace, le inchieste sono sempre finalizzate anche alla legislazione, ma non solo. Questa funzione di controllo del Senato può essere svolta in modo più genuino e più autentico proprio perché il Senato non è più vincolato al rapporto di fiducia. Può svolgere, quindi, una funzione di informazione verso la collettività nazionale, che, essendo svincolata da quel rapporto, sarebbe senz'altro più credibile e più legittimata di quella eventualmente svolta dalla Camera politica o, magari, dal Governo, che pure ha una funzione informativa.

Aggiungo che questo ruolo del Parlamento come strumento dell'informazione a favore della collettività degli elettori è stato giustamente sottolineato. Nella redazione della rivista «Quaderni costituzionali» ci siamo chiesti quale possa essere il compito futuro del Parlamento, che in molte situazioni si dimostra agonizzante rispetto alla sua tradizione. Questa funzione informativa, secondo me importante, è stata teorizzata per mettere il Parlamento al passo con la modernità, senza lasciare scoperto, nella visione habermasiana, questo lato della discussione delle informazioni, che altrimenti rimarrebbe affidato ai soli *mass media*.

Per concludere sul tema della funzione del Senato, direi che essa è ibrida, ma non fino al punto di allargarsi fino al cosiddetto ruolo di garanzia. In occasione delle precedenti tentate riforme costituzionali si è molto trattato il tema del Senato di garanzia, il quale ha dato luogo a più di una discussione. Credo sia tuttavia necessario ricordare che a quei tempi non si è mai pensato di attribuire al Senato una funzione di rappresentanza delle autonomie. In altre parole, il Senato di garanzia era un'alternativa al Senato di rappresentanza delle autonomie e il suo ruolo era tendenzialmente modellato su quello del Senato degli Stati Uniti, ma senza la legittimazione territoriale.

Fermo restando che si tratta di sistemi completamente diversi, credo che – sto parlando a titolo personale – la scelta di dare al Senato una legittimazione territoriale sia la più giusta, anche rispetto alla storia della nostra Costituzione. Ciò, tuttavia, esclude poi la possibilità di configurare il Senato come un contrappeso nella gestione di determinate materie, come quelle della famiglia o della bioetica. Pur sapendo di essere una delle poche a sostenere ciò, vorrei sottolineare che, con riferimento a queste materie, sarebbe semmai più opportuna la previsione del ricorso delle minoranze alla Corte costituzionale laddove vi siano dei sospetti di incostituzionalità. Piuttosto che la previsione del coinvolgimento del Senato nella discussione (che, a quel punto, sarebbe una discussione su tutte le leggi), preferirei – ripeto – il riconoscimento di questo potere di ricorso.

Per quanto riguarda l'istituto della decretazione d'urgenza, torno a sottolineare il fatto che la disposizione inserita dalla Camera dei deputati con la modifica del primo periodo del terzo comma dell'articolo 77 avrebbe l'effetto di prolungare di trenta giorni il termine per la conversione del decreto-legge, e ciò costituirebbe un illegittimo vantaggio a favore del Governo allorquando esso sia il responsabile della illegittimità o dei vizi che il Capo dello Stato rileva nel provvedimento, a meno che non si ritenga che il Presidente della Repubblica sia in ogni caso obbligato a rifiutare l'emanazione del decreto-legge qualora ritenga che esso sia viziato. Tuttavia, in dottrina questo obbligo non viene giustamente considerato da parte di alcuno, in quanto il Capo dello Stato esercita dei poteri ampiamente discrezionali. Inoltre, nell'esercizio di questi poteri (voi sapete quanto è discusso il potere di rifiuto dell'emanazione del decreto-legge) egli sconta o può scontare la possibilità che il decreto-legge venga poi modificato o non convertito dalle Camere, e può quindi riservare al seguito la sua valutazione.

In questi casi, l'allungamento di trenta giorni significa consentire al decreto-legge di produrre degli effetti irreversibili, che sono già nella nostra esperienza e che sarebbe meglio evitare. Se si vuole concedere più tempo al Parlamento, lo strumento da utilizzare potrebbe essere quello della reiterazione del decreto-legge nelle parti che non sono state rinviate, come d'altronde è stato sostenuto in passato anche dal presidente Napolitano.

Un ulteriore tema su cui vorrei soffermarmi riguarda la necessità di inserire all'articolo 70, sesto comma, la previsione della insindacabilità

dell'intesa raggiunta tra i Presidenti delle due Camere riguardo alla scelta del procedimento legislativo. Personalmente sono sempre stata fedele all'idea che le norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo debbano essere applicate e che la loro applicazione debba essere sindacata dalla Corte costituzionale. In questo caso, le norme sul procedimento legislativo previste in Costituzione sono anche quelle che disciplinano puntigliosamente le competenze della Camera dei deputati e del Senato.

Qual è la differenza rispetto al passato? Fino ad oggi la Costituzione ha disciplinato soltanto lo scheletro del procedimento legislativo, ossia le fasi indispensabili (iniziativa, esame in Commissione, approvazione articolo per articolo e con votazione finale), rinviando tutto il resto all'autonomia regolamentare delle Camere (così risentendo, come ho già detto prima, dell'applicazione e dell'interpretazione da parte delle Assemblee). Allorquando si va a creare un bicameralismo differenziato, occorre inserire in Costituzione discipline molto più dettagliate e, quindi, lo spirito della normativa cambia. Su questo punto richiamo il pensiero del professor Alessandro Pizzorusso, che ha giustamente sempre distinto tra vizi sanabili nel corso del procedimento e vizi insanabili, così come avviene nel processo. Ovviamente i vizi non sanabili devono essere quelli più gravi, che, a mio modesto avviso, in questo caso sarebbero quelli sui quali non si riscontra l'intesa tra i Presidenti delle Camere. L'intesa tra i Presidenti è suscettibile di coprire il procedimento prescelto senza inficiare il principio di legittimità costituzionale, perché i Presidenti sono le figure responsabili ed adeguate a dare una valutazione del genere, che è giuridica ma anche politica.

A mio avviso, andrebbe precisato che l'intesa è insindacabile, come peraltro già previsto in un precedente tentativo di riforma. Infatti, non possiamo più dare per scontato che gli atti dei Presidenti delle Assemblee siano insindacabili, in quanto non è più così. Se si vuole questa insindacabilità, essa deve essere esplicitata nel dettato costituzionale, in quanto rappresenta un'eccezione alla regola.

Nel momento in cui la Costituzione prevedesse ciò, la mancata intesa tra i Presidenti delle due Camere sarebbe l'unico caso in cui si creerebbe un contenzioso davanti alla Corte costituzionale, rispetto ai mille casi di conflitto che si potrebbero creare, anche su ricorso delle Regioni, nei confronti delle leggi che non abbiano rispettato il riparto di competenze. Infatti, nell'ipotesi in cui l'intesa con la Camera non venga raggiunta (è infatti la Camera dei deputati ad avere la maggioranza delle competenze), il Senato potrebbe ricorrere alla Corte costituzionale laddove ritenga vi sia una violazione delle proprie competenze.

Questo è un caso che non si può escludere, anche se lo ritengo estremamente improbabile, in quanto è interesse dei Presidenti delle Camere raggiungere l'intesa e non delegarla alla Corte costituzionale. Ripeto, quindi, che si tratta di un'ipotesi liminare. Che il Senato sia pregiudizialmente ostile alla Camera e che, quindi, possa spingersi all'ostruzionismo mi sembra un'ipotesi che non possiamo accogliere nella misura in cui

metterebbe in discussione il principio della riforma, che è quello della collaborazione tra le due istituzioni, cioè che la rappresentanza nazionale e la rappresentanza delle autonomie possano collaborare e andare d'accordo, tranne casi estremi.

Mi sia concessa un'ultima considerazione con riferimento al tema dell'elezione del Capo dello Stato. Così come l'ipotesi del Senato ostile significherebbe pensare che la riforma è destinata a spaccare il Paese, anche l'ipotesi che delle minoranze possano impedire, o comunque ritardare l'elezione del Capo dello Stato in virtù del *quorum* particolare che è stato introdotto nel corso della seconda lettura alla Camera fa sorgere dei dubbi. A tal riguardo, mi sembra anzitutto infondato il timore, che pure ho letto in qualche discussione, che si possa eleggere un Presidente con 220 voti, in quanto le minoranze possono essere presenti in Aula e votare (certo non si devono astenere), così influenzando il funzionamento del *quorum*. Dall'altra parte, però, mi sembra assurdo pensare che le minoranze siano determinate ad impedire l'elezione del Presidente della Repubblica.

La cosa importante di questa riforma è che il ruolo del Capo dello Stato non è cambiato, giustamente; anzi, essendo stato rafforzato l'Esecutivo, essendo stata rafforzata la maggioranza, esso rimane l'organo di garanzia attiva della Costituzione. È, quindi, importante, secondo me, che il Capo dello Stato sia eletto, adeguando il *quorum* con una partecipazione più ampia di quella della maggioranza. Pertanto, non è opportuno prevedere né la sola maggioranza assoluta, che al momento attuale non avrebbe lo stesso significato di un tempo, né tanto meno il ballottaggio, che è un modo per ufficializzare le candidature e per contrapporre un candidato all'altro, innescando quindi un meccanismo divisivo, in cui c'è qualcuno che vince e qualcuno che perde, e pertanto il Capo dello Stato non può più essere il rappresentante dell'unità nazionale.

PRESIDENTE. La ringrazio, professoressa Manetti.

Ove i colleghi e, ovviamente, i nostri ospiti fossero d'accordo, darei la parola consecutivamente a tre dei nostri ospiti, in maniera tale che le domande possano investire più aspetti tra quelli affrontati.

Professor Pace, benvenuto. A lei la parola.

PACE. Onorevole Presidente, dalla lettura degli ultimi atti sottoposti alla nostra attenzione ho capito che in questa sede siamo chiamati a dare un contributo per precisare l'ambito nel quale sarebbero ancora consentite le modifiche. Ella, nel concludere la sua relazione, ha inoltre invitato gli intervenuti ad effettuare una riflessione soprattutto sull'articolo 2, su cui verterà il mio intervento.

Che gli emendamenti del Senato non possano limitarsi a quei soli articoli sui quali non si sia determinato il consenso dei due rami del Parlamento si giustifica – come ha osservato correttamente il senatore Gotor – con il fatto che la procedura di revisione costituzionale, per la sua atipicità, non può essere appiattita su quella ordinaria, come invece sembrerebbero prescrivere gli articoli 104 e 121 del Regolamento. Ciò trova con-

ferma, se non erro, nel parere reso il 5 maggio 1993 dalla Giunta del Regolamento della Camera dei deputati, in forza del quale, sulla base appunto dell'atipicità del procedimento di revisione costituzionale, furono considerati ammissibili dall'allora presidente Napolitano gli emendamenti interamente soppressivi del comma radicalmente modificato dal Senato. Questo già è un punto fermo e importante.

La tesi che intendo sostenere, però, è un'altra. Pur essendo favorevole all'ammissibilità di emendamenti, ancorché il testo sia stato approvato da entrambe le Camere, il mio intervento si pone su un altro piano. A mio parere, le modifiche dovrebbero essere sempre ammissibili quando il testo presenti vizi di illegittimità costituzionale, che potrebbero condurre alla dichiarazione di incostituzionalità della legge o di parte della legge.

Ripeto cose note anche per i non costituzionalisti: la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1146 del 1988, ebbe infatti ad affermare di essere competente a giudicare sulla conformità nei confronti sia dell'articolo 139, sia dei principi che appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. Se così non fosse – la Corte sottolineò – si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo, proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore. E poiché la Corte in quella sentenza parlava, appunto, di leggi costituzionali e di leggi di revisione costituzionale, ne segue che la Corte costituzionale si ritenne competente a sindacare eventuali vizi di legittimità quand'anche la legge di revisione costituzionale fosse stata confermata in sede di *referendum* confermativo popolare.

Comprendo e anticipo le obiezioni che potrebbero esser fatte dai sostenitori del testo governativo: dopo il *referendum*, «cosa fatta, capo ha», perché si è espresso il popolo. Tuttavia, faccio qui presente che il discorso della Corte ha un'altra ragione, che torna utile adesso alla nostra riflessione: il testo è giuridicamente sottoponibile alla Corte costituzionale, perché i vizi, per il solo fatto di essere in una legge costituzionale, non scompaiono ma sono sindacabili.

Mi limito a parlare, tranne in alcuni casi, soprattutto del Senato. Ebbene, con riferimento all'elezione e alla composizione del Senato, risultano finora violati, dal testo del disegno di legge n. 1429-B finora approvato, sia il principio della sovranità popolare, sia il principio di eguaglianza, entrambi ritenuti principi supremi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 1982, il primo, e nelle sentenze n. 62 del 1992 e n. 15 del 1996, il secondo. Mi spiego meglio: che la garanzia del suffragio popolare diretto rientri nella proclamazione del principio della sovranità popolare è chiarissimo in un passaggio della sentenza n. 1 del 2014, che dichiarò l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005. Si legge in tale sentenza, al punto 3.1 del considerato in diritto, che il voto costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'articolo 1, secondo comma, della Costituzione. Pertanto, il principio supremo della sovranità popolare verrebbe violato negandosi il suffragio popolare diretto nella elezione del Senato. Una violazione tanto più grave in

quanto al Senato, ancorché ridotto nel numero e nelle competenze, verrebbe comunque confermata la spettanza della funzione legislativa e della funzione di revisione costituzionale, che indiscutibilmente si pongono all'apice della sovranità dello Stato.

E proprio, a questo riguardo: si eliminano gli elettori? Si elimina il popolo sovrano proprio quando la sovranità viene in gioco?

Signora Presidente, non intendo con ciò spendere argomenti in favore del bicameralismo, anche se al riguardo sono state espresse, anche di recente, critiche ingiustificate; mi limito però a sottolineare, con decisione, che l'attribuzione della funzione legislativa e di revisione costituzionale ad un organo non eletto dal popolo costituirebbe un vero e proprio *vulnus*, diciamo pure una bestemmia dal punto di vista costituzionalistico e dei principi democratici. Sono concetti saldi in Europa da ottocento anni e qui li eliminiamo.

Né potrebbe sostenersi, come è stato prospettato nel corso dell'audizione del 23 ottobre (era con me la professoressa Manetti) dinanzi alla Commissione affari costituzionali della Camera, che anche i *Länder* tedeschi, nell'esercitare la potestà legislativa, sarebbero organi di secondo livello: fu la tesi dell'onorevole Fiano, ma è inesatta. In Germania non c'è nessuna nomina di secondo livello: i *Länder*, eletti dal popolo, sono titolari nell'ambito del *Bundesrat* di diritti propri, che vengono esercitati dai rispettivi Governi dei *Länder*, i quali, anche nell'esercizio della funzione legislativa e di revisione, hanno a disposizione, a seconda del *Land*, da un minimo di tre a un massimo di sei voti per ogni deliberazione. Affermare che i *Länder*, nell'esercizio della funzione legislativa, sarebbero organi di secondo livello è come dire che anche il Presidente della Repubblica italiana sarebbe indirettamente eletto dal popolo per il tramite delle Camere e dei rappresentanti delle Regioni. Il che, in un acuto commento critico alla sentenza della Corte costituzionale – la n. 96 del 1968 (che ho con me e che posso lasciare agli atti), fu esaurientemente contestato da Leopoldo Elia, il quale fece presente come l'uso dell'avverbio «indirettamente» sia corretto solo in riferimento alle elezioni di secondo grado, da definirsi – diceva il professor Elia – indirette in senso proprio; tutte le altre, no. È ciò che accade quando i grandi elettori, eletti dal popolo, scelgono i senatori in Francia, o quando il Presidente della Repubblica viene eletto negli Stati Uniti (a meno che – osservava Elia – in questo caso non vi sia l'impegno, il vincolo degli elettori presidenziali a votare un candidato nominato nelle commissioni nazionali: è evidente che in tal caso non vi sarebbe il secondo grado).

Sostenere che i cittadini italiani, per il tramite dei Consigli regionali e dei Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano, in futuro eleggerebbero indirettamente il Senato è quindi una finzione priva di senso giuridico ed assolutamente fuorviante.

Elia, con la sua autorevolezza, sosteneva appunto come questa concettologia fosse fuorviante. Infatti, in un eventuale futuro, il Senato lo eleggerebbero i Consigli regionali e i menzionati Consigli provinciali, e

non indirettamente i cittadini, mentre il Presidente della Repubblica lo eleggerebbero solo le Camere e non indirettamente gli italiani.

L'enunciato dell'articolo 3, comma 3, della Costituzione francese, secondo il quale il suffragio può essere diretto o indiretto alle condizioni previste dalla Costituzione – sempre universale, uguale e segreto – è bensì corretto, ma perché la legislazione attuativa specifica che il suffragio indiretto si sostanzia nell'elezione da parte dei francesi di circa 150.000 grandi elettori e nelle elezioni di secondo grado di 348 senatori da parte dei grandi elettori.

Le elezioni, quindi, dell'eventuale Senato non sarebbero né indirette, né tanto meno di secondo grado, il che conferma il vizio di costituzionalità. Discende, da quanto fin qui argomentato, che non può essere condiviso il testo dell'articolo 57 approvato dalla Camera, che presuppone che i senatori sarebbero eletti «dalle» istituzioni territoriali – il che dobbiamo escludere per le anzidette ragioni –, ma nemmeno il testo dell'articolo 57 approvato dal Senato, che consentirebbe l'elezione popolare dei senatori nell'ambito degli organi delle istituzioni territoriali «nei» quali sono stati eletti.

Fermo restando che il testo della Camera andrebbe comunque modificato perché contraddice il successivo articolo 66 quanto alla durata del mandato senatoriale, come da lei rilevato nella sua relazione, nonché dal senatore Calderoli, che ha fatto notare questa contraddizione, va detto, con riferimento all'articolo 57 approvato dal Senato, che anch'esso viola il principio del suffragio popolare diretto sancito dall'articolo 1 della Costituzione.

Come giustamente ancora una volta rilevato dal senatore Gotor, il testo approvato dal Senato consentirebbe un listino a scorrimento, con una quota di candidati al Consiglio regionale da dirottare preventivamente presso il Senato. Per cui, «chi nomina i deputati potrebbe mettersi d'accordo con i dirigenti locali, affidando a questi ultimi la scelta dei candidati per il Consiglio regionale, riservando così quella dei candidati per la nomina di senatore». Ciò evidentemente viola il principio del suffragio diretto, previsto dalla Costituzione e sottolineato dalla Corte costituzionale.

Mi avvio a concludere. Passo all'articolo 3 della Costituzione. Per rispettare il principio del suffragio popolare diretto dovrebbero, quindi, essere profondamente modificati non solo l'articolo 57, ma anche gli attuali articoli 63 e 66, i quali prevedono il contemporaneo svolgimento da parte dei senatori delle funzioni di sindaco e di consigliere regionale o provinciale. Il contemporaneo svolgimento, essendo patentemente irrazionale – non si possono infatti esercitare altrettanto bene entrambi gli incarichi – contrasta con l'articolo 3 della Costituzione, il quale, nel proclamare il principio supremo di eguaglianza, garantisce implicitamente, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, anche quel principio di razionalità che, come insegnatoci da Max Weber, è alla base di tutti gli ordinamenti moderni, quale che sia l'enunciato per il tramite del quale esso viene espresso (l'articolo 3 della nostra Costituzione, il XIV emendamento nella Costituzione degli Stati Uniti e così via).

Ripeto ancora una volta che non intendo sostenere la tesi del bicameralismo perfetto, ma qui si prevede che il Parlamento sia composto da un Senato composto da 100 senatori, di cui cinque – e qui prendo le distanze da chi ha parlato prima di me – in indiscutibilissima rappresentanza del Presidente della Repubblica, del quale avrebbero la stessa durata. Se si deve confermare la figura della nomina da parte del Presidente della Repubblica, dovrebbero essere solo cinque e a vita, per evitare che siano i senatori «del Presidente». Tutto ciò mi sembra davvero irrazionale e, quindi, incostituzionale *ex* articolo 3 della Costituzione.

Quindi, il Parlamento sarebbe composto, da un lato, da un Senato con 100 senatori, di cui cinque discutibilmente nominati dal Presidente della Repubblica, e 95 consiglieri e sindaci *part-time*; dall'altro, da una Camera che continuerebbe ad essere composta da 630 deputati. Questo induce a ritenere che sia uno «specchietto per le allodole» sostenere che il futuro Senato possa svolgere un ruolo rilevante nelle riunioni del Parlamento in seduta comune per le elezioni del Presidente della Repubblica, dei giudici costituzionali e dei componenti laici del CSM. In altre parole, se il Senato è un organo autonomo rispetto alla Camera deve avere la possibilità di influire sulle decisioni assunte nel Parlamento in seduta comune. Non vorrei dispiacere nessuno, ma mi sembra che sia passato un secolo da quando il presidente Napolitano, nel discorso del sessantesimo anniversario della Costituzione, ammonì a non seguire l'esempio del semipresidenzialismo francese perché non erano garantiti pienamente i contropoteri. La revisione costituzionale in atto non garantisce affatto i contropoteri sia per ciò che riguarda i rapporti tra Camera e Senato che per i rapporti all'interno della Camera. Faccio due esempi: si sono rifiutate le inchieste di minoranza, vale a dire la possibilità di istituire inchieste su richiesta di una minoranza (un terzo o un quarto: era l'idea di Max Weber, che poi è stata recepita dalla Costituzione di Weimar). Max Weber diceva infatti che le richieste normali sono una «stupidaggine» perché sono istituite dalla maggioranza, che non controllerebbe mai se stessa. Altro esempio, l'articolo sui diritti delle minoranze, che si limita a rinviare ai Regolamenti parlamentari, che sono approvati dalla maggioranza. Non intendo muovere una critica al Governo attuale, che ha tutto il mio rispetto, ma il costituzionalismo, come dottrina, si preoccupa degli errori futuri, delle persone future. Ebbene, con questa riforma costituzionale, il Governo, quale che esso sia, avrebbe un potere enorme privo di contrappesi.

Per la garanzia delle minoranze, Presidente, richiamo il suo passaggio in cui ha affermato che, quando si parla delle minoranze nel Senato, il problema preliminare è capire che tipo di minoranze esprimerebbe il Senato nel momento in cui è posto al di fuori del circuito fiduciario e della dialettica maggioranza-opposizione. Ciò, se volete, è un vizio ulteriore di tutta questa costruzione.

LUCIANI. Signora Presidente, desidero anzitutto ringraziare la Commissione per l'invito a partecipare a questa nuova ed importante indagine conoscitiva.

Credo sia doveroso prendere le mosse dall'ampia relazione che lei, signora Presidente, ha presentato il 7 luglio scorso, dove si ricorda – cito testualmente – che «gli aspetti più qualificanti del progetto di riforma hanno riguardato: superamento del bicameralismo paritario, riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e assetto complessivo delle autonomie locali». Questi sono i grandi temi toccati dalla riforma su cui dobbiamo discutere, sebbene solo alcune delle questioni siano state portate all'attenzione della discussione pubblica, anche perché il processo di revisione è andato avanti. Come sappiamo, si discute l'ambito applicativo dell'articolo 104 del Regolamento del Senato, anche se bisogna ricordare che stiamo parlando di una generale esigenza di armonia dell'impianto che caratterizza tutte le revisioni costituzionali.

Nel limitato tempo a nostra disposizione concentrerei la mia attenzione sulla prima questione, che è quella del superamento del bicameralismo perfetto, riservando agli altri due temi qualche breve considerazione conclusiva. Mi sono permesso di consegnare un testo che potrà essere distribuito ai membri della Commissione se lo si ritiene opportuno.

Quanto al superamento del bicameralismo, vorrei insistere su cose che già da molto tempo vado sostenendo. In primo luogo, ritengo assolutamente condivisibile la scelta di abbandonare il bicameralismo paritario. È vero che si era immaginato di fare della seconda Camera una *chambre de réflexion*, ma questo non ha prodotto risultati apprezzabili nella prospettiva di una maggiore rappresentatività del Parlamento e della razionalizzazione della forma di Governo.

Ritengo condivisibile anche l'opzione per la fiducia monocamerale, ma per una ragione diversa da quella che molti ricordano. Il punto è il seguente: si è detto che i Governi italiani sono titolari di scarsi poteri costituzionali, ma io non la penso così. Ciò che ha costituito un problema per i Governi italiani non è stata tanto l'esiguità dei poteri costituzionali di cui sono detentori (trattandosi, anzi, di poteri più che significativi), ma la loro frequente instabilità. Tale instabilità è ampiamente determinata da fattori politici e culturali extraistituzionali, sui quali non è il caso di intrattenersi. Non è però estraneo all'instabilità del Governo il meccanismo della doppia fiducia, che costringe gli Esecutivi a giocare una doppia partita piuttosto rischiosa e delicata su due tavoli distinti. Del resto, questa osservazione è stata formulata molto autorevolmente dal presidente emerito Napolitano proprio in questa Commissione il 15 luglio scorso.

Il cuore di questa riforma è rappresentato dal superamento del bicameralismo perfetto, che – ripeto – ne è il punto caratterizzante. Se così è, logica vuole che debba esserci coerenza delle altre scelte con questa opzione di fondo. Il mio intervento verterà soprattutto sul seguente aspetto: l'impianto generale è coerente con l'opzione di fondo del superamento del bicameralismo perfetto nella chiave, tra l'altro, della riserva alla Camera dei deputati del rapporto fiduciario?

La sua relazione, Presidente, muove dalla delicata questione della composizione, che del resto lei sostiene essere essenziale per la coerenza del progetto riformatore. Condivido questa osservazione, che del resto nes-

suno potrebbe non condividere. Lei precisa che si tratta di un punto molto sensibile anche sul piano squisitamente politico. Chi viene audito in ragione delle sue competenze tecniche – si spera – si deve limitare a ragionare in termini di coerenza delle scelte, evitando considerazioni di opportunità. Ciò è evidente.

Ritengo che una legittimazione basata sull'elezione diretta del Senato paragonabile, identica o analoga all'attuale non sia in armonia con la sottrazione alla seconda Camera del rapporto fiduciario. Si tratta di un pensiero che ho già espresso molto tempo addietro, addirittura prima della presentazione del disegno di legge. Una legittimazione pienamente sovrapponibile a quella della prima Camera renderebbe infatti difficilmente giustificabile una così significativa differenziazione di poteri costituzionali. Tuttavia – mi era sembrato opportuno dire anche questo in tempi ormai passati – sarebbero coerenti con la costruzione fondamentale della riforma non solo la legittimazione basata sull'elezione indiretta, ma anche una legittimazione che, pur radicandosi nel voto popolare, non faccia smarrire il collegamento con il sistema delle autonomie.

Ricordo che il nuovo testo dell'articolo 55, quarto comma, stabilisce che il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali e questo significa che non può avere delle forme di legittimazione che siano interamente svincolate dalle autonomie territoriali. Se così è, a mio modesto avviso sono compatibili con l'impianto generale, oltre alle varie ipotesi di elezione indiretta o di secondo grado (che, del resto, la Corte costituzionale ha legittimato con una sentenza risalente al 1969 e, più recentemente, con la sentenza n. 50 del 2015), anche alcune ipotesi di elezione diretta nella forma, ma indiretta nella sostanza.

Quando si parla di sistemi elettorali, bisogna sempre distinguere tra la struttura ed il rendimento del sistema elettorale. Infatti, potremmo avere un sistema elettorale che ha la struttura dell'elezione diretta, ma il rendimento della elezione indiretta. Non mi posso pronunciare sull'opportunità delle alternative, ma un esempio sul quale si può ragionare e che è stato discusso già tempo addietro è quello di un sistema in cui i senatori sono eletti, Regione per Regione e in coincidenza con l'elezione dei Consigli regionali, dai cittadini che scelgono all'interno di un'apposita e separata lista di candidati. In questa ipotesi, è stata lasciata aperta l'alternativa tra il far sì che gli eletti siano contemporaneamente consiglieri e senatori, oppure soltanto senatori. Ad ogni modo, teniamo da parte questa alternativa, che è politica.

Un sistema di questo tipo sarebbe coerente con la logica di fondo della riforma, perché consentirebbe di coniugare il principio dell'elezione diretta con il rendimento da elezione indiretta. Il rendimento da elezione indiretta si avrebbe perché la competizione senatoriale sarebbe fortemente regionalizzata. È infatti evidente che la logica sarebbe regionalizzata e quindi, a questo punto, non vi sarebbe contraddizione con il principio. Ci sarebbe un intervento dei cittadini che scelgono i senatori, ma ciò avverrebbe nel contesto di una competizione regionalizzata. Mi permetto di dire che ciò sarebbe coerente con la filosofia di fondo della riforma e con

l'articolo 67 della Costituzione. Infatti, se l'articolo 67 mantiene il divieto di mandato imperativo, evidentemente non ci può essere quel collegamento così stretto che c'è, per esempio, come si diceva prima, nei *Länder* tedeschi.

Connessa al tema della composizione è la questione del numero dei senatori, che è molto ridotto e pone qualche problema all'interno degli equilibri del Parlamento in seduta comune. Ad esempio, si è discusso e proposto di integrare almeno il collegio che elegge il Capo dello Stato con i rappresentanti italiani al Parlamento europeo. Si tratta di temi su cui si può riflettere.

Passiamo ora a questioni più puntuali, a cominciare da quella dei senatori non elettivi. Se il Senato rappresenta le autonomie territoriali, non so quanto sia coerente con questa scelta la previsione che in Senato siedano i Presidenti emeriti della Repubblica e i senatori nominati dal Capo dello Stato. La sua relazione, signora Presidente, mette in luce la contraddizione fra l'articolo 57 e l'articolo 66. Mi permetto di dire che, in particolare per i sindaci, non è chiaro se il loro mandato coincida con quello dei membri del Consiglio regionale che li ha eletti, oppure con quello locale del quale sono titolari. Mi sento di dire che sarebbe più coerente con la rappresentanza «delle» autonomie (il riferimento è alle istituzioni territoriali e quindi va utilizzato il plurale) la seconda soluzione. Infatti, dal momento che in Senato sono rappresentati non solo le Regioni, ma anche gli enti locali, è bene che il mandato dei sindaci senatori sia connesso al mandato locale.

Aggiungerei che l'articolo 57, quinto comma, pone un altro problema tecnico, laddove si dispone che la durata del mandato dei senatori coincide con quello degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti. È quindi prevista una corrispondenza, ma non la proroga dei poteri, come invece stabilito dall'articolo 61, secondo comma, per la Camera dei deputati. Ci potrebbe essere un buco, diciamo così, nel mandato dei senatori fra la scadenza del mandato territoriale e la ricostituzione della rappresentanza senatoriale. Ciò rappresenta un punto piuttosto delicato.

In tema di attribuzioni della seconda Camera, vi sono state significative modificazioni nel passaggio del testo dal Senato alla Camera dei deputati. È evidente che la scelta in favore di un rafforzamento di queste attribuzioni o di un loro indebolimento è tutta politica e quindi non posso prendere posizione. Tuttavia, nella prospettiva della coerenza si possono fare tre osservazioni.

In primo luogo, nel testo licenziato dal Senato si stabiliva che la seconda Camera partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e alle politiche dell'Unione europea e ne valuta l'impatto. Io penso che tale formulazione non sia convincente: non si comprende perché il Senato non dovrebbe valutare l'impatto delle politiche dell'Unione europea, quanto meno per ciò che concerne le autonomie territoriali, che sono il suo dominio. Potrebbe quindi essere ripristinata la versione precedente, anche se con la precisazione che la valutazione è sulle politiche che riguardano le autonomie territoriali.

Seconda osservazione: non si prevede che il Senato verifichi l'attuazione, oltre che delle leggi dello Stato, anche delle leggi delle Regioni. Tuttavia, la sua natura di organo rappresentativo delle autonomie territoriali forse indurrebbe a dare al Senato anche questa attribuzione.

Terza osservazione: l'articolo 82, primo comma, stabilisce che il Senato possa disporre inchieste solo su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali. In questo caso, forse, al contrario di prima, il riferimento alle autonomie territoriali non è felicissimo. Se il Senato concorre alla valutazione generale delle politiche pubbliche e alla verifica dell'attuazione delle leggi, allora forse le inchieste dovrebbero essere *tous azimuts*, a 360 gradi.

Altra osservazione: si dice che, vista la scelta di fondo della riforma, è essenziale la modificazione del procedimento legislativo. La questione è stata discussa da molti e ci sono moltissime questioni che meritano una riflessione approfondita; io mi limiterò a qualche osservazione (signora Presidente, mi segnali quando il mio tempo è scaduto). Si sceglie di ripartire le attribuzioni tra le due Camere in base a una suddivisione per materie. Da tempo sono convinto che questa sia una scelta molto rischiosa perché, come ha dimostrato la giurisprudenza costituzionale sui rapporti Stato-Regioni, il criterio della materia è molto incerto. Immettere il criterio delle materie dentro il procedimento legislativo fa aumentare il rischio di vizi formali delle leggi e il contenzioso, ma ormai questa è una scelta consolidata.

Tuttavia, all'interno di questa scelta è necessaria la massima precisione. Faccio solo un esempio. All'articolo 70, primo comma, si parla di leggi concernenti la tutela delle minoranze linguistiche. Questa, forse, è una riformulazione che dovrebbe essere ripensata, perché, più che leggi «concernenti la tutela delle minoranze linguistiche» (che possono essere una categoria estremamente imprecisa, estremamente ampia), si potrebbe dire leggi «a tutela delle minoranze linguistiche», per restringere il campo e delimitare la questione in modo più puntuale.

La questione delle leggi costituzionali e di revisione della Costituzione come leggi bicamerali è condivisibile: sono, infatti, leggi delicate e decisive per il funzionamento dell'ordinamento. In questo caso, però, bisogna conciliare la natura, in via di principio bicamerale, della legge costituzionale (e l'intervento del Senato, a questo punto, è un intervento di garanzia molto forte) con la necessità di evitare eccessi di potere di veto. Si potrebbe forse immaginare una qualche forma di arbitraggio popolare, cioè un *referendum* sul testo approvato dalla Camera e non condiviso dal Senato.

Sempre nell'articolo 70, primo comma, si parla di abrogazione espressa delle leggi previste in quella disposizione: si dice che queste leggi debbono essere abrogate solo in forma espressa. Questa formulazione è molto rischiosa: cosa succede se non si osserva l'obbligazione di abrogare in forma espressa? Il legislatore si può non avvedere dell'incompatibilità tra le disposizioni nuove e quelle precedenti e, secondo i principi generali (articolo 15 delle disposizioni preliminari del codice ci-

vile), prevalgono le norme successive per incompatibilità, ma, in realtà, non potrebbero prevalere perché vale il principio dell'abrogazione espressa. Ma le norme successive non sarebbero neanche incostituzionali. Insomma, un conto è che lo dica la legge n. 400 del 1988, un conto è che lo dica la Costituzione. Io personalmente penso che questa formulazione, che – per carità – ha un intento garantista, forse sia eccessivamente rischiosa.

Vi è un'altra questione molto delicata: si impiega molte volte il verbo «pronunciarsi» (articolo 70, commi terzo e quarto, articolo 71, secondo comma). È un termine equivoco, è un lemma dal significato equivoco. Cosa si intende all'articolo 70, quarto comma, quando si dice che la Camera si pronuncia in via definitiva sulle proposte di modificazione del testo? Innanzitutto preciso che per «proposte di modificazione del testo» non avrei dubbi: si intende emendamenti. Il tema è stato discusso, ma personalmente non avrei dubbi sul fatto che si tratti di emendamenti. Ma il fatto che si dica: «si pronuncia in via definitiva», cosa vuole dire? Che può subemendarli? Può soltanto respingerli o accettarli? Che cosa si vuole dire? Chiaramente, la scelta tra l'una e l'altra alternativa è politica, però si deve mettere in luce l'esigenza di far chiarezza, perché «pronunciarsi» può voler dire tutto. Ovviamente, poi, si dovrebbe conseguentemente modificare anche il quinto comma.

L'articolo 72, ultimo comma, recita: «Il Regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge». Forse, se si voleva dire che il Regolamento disciplina il procedimento anche assicurando l'omogeneità del disegno di legge, sarebbe stata più opportuna una formula più semplice.

L'articolo 73, secondo comma, stabilisce che le leggi elettorali possono essere scrutinate, prima della promulgazione, dalla Corte costituzionale: so che è una previsione non condivisa da tutti, ma personalmente la condivido. C'è, però, un punto che mi sembra delicato: eviterei che la Corte costituzionale fosse sollecitata a pronunciarsi sul ricorso di una minoranza parlamentare; sarebbe più opportuno prevedere un sindacato automatico. Questo, per evitare che la Corte sia calata nel fuoco dello scontro politico, perché l'accesso immediato di una minoranza parlamentare francamente la mette in difficoltà. Un controllo preventivo automatico è perfettamente compatibile con l'impianto del sistema.

Con l'articolo 75 si differenzia il *quorum* strutturale (cioè per la partecipazione) nei *referendum* abrogativi: si dice che se ci sono 800.000 firme il *quorum* si abbassa. Penso che questa non sia una scelta particolarmente felice e coerente con la logica del *referendum*: la forza dell'iniziativa non può condizionare la soglia di partecipazione. Secondo la mia personale opinione, peraltro, dovrebbe complessivamente essere ripensata tutta la struttura dei *referendum* propositivi e dei *referendum* di indirizzo, anche perché ci troviamo di fronte all'esigenza di mantenere seri contrappesi a questa forma di governo, nella quale si sta rafforzando, ovviamente, la posizione della maggioranza nel processo decisionale. La seconda Ca-

mera e gli istituti di partecipazione popolare sono contrappesi particolarmente importanti (ma su questo argomento rinvio al testo per non dilungarmi eccessivamente).

L'articolo 77, quarto comma, riprende alcune previsioni della legge n. 400 del 1988: vi si dispone che con decreto-legge non si può ripristinare l'efficacia di norme dichiarate incostituzionali. Anche in questo caso c'è un piccolo rischio: un conto è che lo dica la legge n. 400, altra cosa è che lo dica la Costituzione. Infatti, se la Costituzione esplicita che non si può, con decreto-legge, ripristinare l'efficacia di norme dichiarate incostituzionali, si potrebbe pensare che lo possa fare la legge, mentre invece lo vieta l'articolo 136; quindi non si può proprio fare, è sufficiente l'articolo 136. Limiterei questa previsione alla sola legge n. 400 del 1988.

Sarò veramente rapidissimo, infine, sul tema concernente i rapporti Stato-Regioni e il complessivo disegno autonomistico. Si è detto che si è voluto eliminare le materie di competenza concorrente, nel presupposto che il contenzioso tra Stato e Regioni sia stato determinato proprio da tali materie.

Trascuro la considerazione che ho fatto più volte: la mia esperienza personale non è questa; il contenzioso tra Stato e Regioni è stato determinato dalle materie di competenza esclusiva dello Stato, non dalle materie di competenza concorrente.

L'unica materia di competenza concorrente che ha determinato uno straordinario contenzioso tra Stato e Regioni è quella del coordinamento della finanza pubblica, che è una materia concorrente per modo di dire. È, in effetti, una vera materia di competenza esclusiva per come l'ha strutturata la Corte costituzionale. Da questo punto di vista, segnalo l'importante sentenza n. 155 della Corte costituzionale di quest'anno, depositata da poco, nella quale si ricostruisce un'esigenza di collaborazione tra lo Stato e le Regioni nella determinazione dei rapporti finanziari che li legano. Detto questo, lo stesso disegno riformatore si rende conto di questo fatto, ovvero che le materie di competenza concorrente sono necessarie. Sono di competenza concorrente tutte le materie in cui si parla di norme tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale, di disposizioni generali e comuni, di disposizioni di principio. Sono competenze concorrenti ma di tipo diverso da quello che abbiamo avuto fino adesso. Secondo me, questo dimostra che il destino dell'autonomismo e del regionalismo, in particolare, è quello cooperativo. Non è possibile oggi pensare al regionalismo regolativo in cui i rapporti tra Stato e Regioni sono tagliati con l'accetta – da una parte le Regioni e le autonomie e dall'altra parte lo Stato – o al regionalismo competitivo, in cui le Regioni sono una contro l'altra e tutte contro lo Stato. Tutti devono remare verso la stessa direzione. Anche qui forse sarà la giurisprudenza costituzionale ad aggiustare un po' il tiro, ma penso che questo elemento collaborativo debba emergere con forza.

Faccio un'osservazione puntuale. Si fa riferimento, nell'articolo 116, alla giustizia di pace. È una formula che c'è nell'attuale articolo 117 e mi permetto di dire che non è bella, anche esteticamente. L'espressione «giustizia di pace» non è bella e mi pare anche rischiosa perché personalmente

riserverei la funzione giurisdizionale allo Stato. Non è detto affatto che la giustizia di pace sia una giustizia che si occupa di questioni veramente bagatellari. Inoltre, in questo modo si affida al legislatore ordinario un potere enorme, quello di definire la giustizia di pace e, quindi, di spostare le competenze tra lo Stato e le Regioni.

È delicatissima la questione dell'equilibrio di bilancio regionale come condizione di concessione di ulteriori forme di autonomia. Questa è una questione molto delicata perché mi chiedo cos'è l'equilibrio di bilancio. La discussione sull'articolo 81 della Costituzione è stata così intensa tra noi costituzionalisti che non c'è bisogno di ritornarci. Personalmente ritengo che, visto che è così complesso, si tratterebbe forse di precisare in due parole quali siano almeno le competenze e il procedimento per accertare l'equilibrio. Questo vale anche per l'articolo 120.

Vengo, infine, all'articolo 118, quarto comma, che dispone molto sinteticamente in tema di coordinamento fra Stato e Regioni. Ecco, se è vero quanto dicevo prima, e cioè che il destino dell'autonomismo è quello della cooperazione, forse l'articolo 118, quarto comma, potrebbe essere la sede per curare con più attenzione questo elemento e per dire, forse esplicitamente, che l'elemento della cooperazione tra lo Stato e le Regioni e delle Regioni tra di loro è quello caratterizzante la concezione di autonomismo che si vuole abbracciare.

Presidente, ovviamente si potrebbero dire altre cose, ma penso di aver già tediato sufficientemente la Commissione.

NICCOLAI. Signora Presidente, ringrazio di essere stata invitata. Sono stata orientata, nella mia riflessione, proprio dalla sua relazione, in cui lei ci invita a riflettere sulle incertezze che permangono ancora, nel disegno di legge di riforma, nel suo centro vitale e motore, con riferimento cioè alla composizione del Senato, dove c'è una compresenza di elementi politico-partitici con elementi di tipo territoriale. Un'incertezza che si riverbera – lei scrive – sullo scopo e sulla natura di questo organo, insieme alla questione delle funzioni, che non sono graduate in relazione alle materie di interesse generale degli enti locali. A questo si aggiunge il fatto di aver perduto alcune funzioni, quali l'esclusiva funzione di controllo. Quindi, c'è un invito – io questo ho colto – a riflettere su come, in questo momento del procedimento di revisione, armonizzare queste incertezze. Io, riflettendoci, ho pensato che queste incertezze risalgano ad un atteggiamento di fondo che anima il progetto di revisione sin dalla sua elaborazione da parte del Governo. Nella relazione di accompagnamento si avvertono due componenti: da una parte c'è una convinzione che la politica, cioè la costituzione della rappresentanza, passi soltanto attraverso i partiti e, dall'altra parte, c'è un profondo pessimismo nei confronti di questi ultimi e della loro capacità di istituire rapporti leali, costruttivi fra di loro e, quindi, tra le istituzioni in cui essi siedono. Questo atteggiamento lo leggo nel ricorso al classico argomento: «È colpa dei meccanismi». Si dice che le cose in Italia non vanno bene perché ci sono dei meccanismi che impediscono al sistema di funzionare bene. Io trovo questo argomento

un po' auto-assolutorio. Le nostre difficoltà risalgono al tempo statutario: da una parte, una grande presenza dei partiti nelle amministrazioni e negli enti locali e, dall'altra, la difficoltà della costruzione di rapporti leali nella maggioranza e l'opacità dei rapporti tra maggioranza e opposizione. Da qui l'azione pubblica impacciata, fatta di veti, dilazioni, da cui discendono la crisi della legge, l'abuso della decretazione d'urgenza, il collasso immediato del regionalismo che si affidava alla legge come sintesi politica e, quindi, alla saldezza del rapporto tra i partiti e tra la maggioranza e il Governo. Quindi, la crisi delle nostre istituzioni rimanda alle prassi, alle mentalità e anche a noi come popolo, come elettorato e interlocutore delle istituzioni. Rimanda anche alla nostra storia e questo non è estraneo al problema che il costituzionalista si pone davanti a una riforma costituzionale, perché riformare la Costituzione riguarda l'idea di comunità che abbiamo davanti e che vogliamo costruire, riguarda il modello di convivenza di cui vogliamo essere parte e, di conseguenza, è qualcosa che non può essere fatto astraendo da ciò che noi siamo. Del resto, Mortati diceva che Costituzione, come tutte le parole del diritto, vuol dire molte cose; ha dei legami con il linguaggio comune e nel linguaggio comune vuol dire: «come uno è fatto». Quindi, non si può non guardare a quelle che sono le componenti della nostra storia. Allora perché il luogo comune «è colpa dei meccanismi»? Il luogo comune dice in pratica che, siccome è colpa dei meccanismi e non degli attori, non c'è bisogno di affiancare alla dimensione politica e partitica della rappresentanza altri, nuovi, ulteriori, diversi o diversamente congegnati momenti di espressione politica. Perciò il progetto insiste complessivamente sullo scopo di risolvere il problema atroce di garantire una maggioranza che sostiene il Governo, cioè di avere un nesso fiduciario funzionante. Verso il resto c'è un notevole disinteresse e molti dei colleghi che mi hanno preceduto e i tanti che hanno scritto lo hanno notato.

I contropoteri mancano e l'istituto del *referendum* non viene esplorato. A me sembra che il progetto sia molto chiaro: il Governo acquisisce più poteri e si «arma» contro la maggioranza. Infatti, se il Governo fosse sostenuto da una forte maggioranza, non avrebbe bisogno di tutto questo armamentario di poteri, che invece possiede contro la sua maggioranza e la rappresentanza parlamentare. Le Regioni sono spogliate di competenze e, quindi, il Senato è debole e ha poco da difendere; il Governo, al contempo, acquisisce più poteri ed ambiti materiali di competenza esclusiva.

A mio parere, non si può dire che questo disegno di legge non sia sensato. Ad esempio, lo svuotamento delle autonomie territoriali, che tanti hanno commentato, è una risposta molto precisa e consapevole, sebbene non altrettanto accuratamente portata alla consapevolezza dell'opinione pubblica, in ordine a quale modello di Stato regionale è possibile nell'Italia di oggi. Mi pare che questa risposta consista nel trasformare il nostro regionalismo in un'ottica di *multilevel governance* che, come sostenuto da alcuni, ammette che un solo indirizzo si spanda attraverso i vari livelli territoriali, con la conseguenza che i territori non sono visti come momenti di

autogoverno e pluralismo, ma come fattori della produzione ed elementi chiave del controllo della spesa.

L'insistenza che nella relazione di accompagnamento si pone sul ruolo collaborativo a cui le Regioni ed il Senato sono chiamate nel nuovo modello sottolinea proprio l'aspirazione ad una unificazione al centro dell'indirizzo politico, perché ciò ci renderà più efficienti e competitivi. Io credo, invece, che l'idea sia piuttosto quella secondo cui questa centralizzazione (o verticalizzazione) aiuti a risolvere il problema, di natura storica e politica, di emancipare il Governo dal condizionamento del versante dei partiti e, quindi, da quello regionale. C'è però un prezzo da pagare per tutto questo. È vero che già oggi le infrastrutture si realizzano senza bisogno nemmeno dell'intesa, ma le collettività territoriali vedono nel disegno di legge in esame un'ulteriore diminuzione della possibilità di influire sugli indirizzi del centro e su ciò che ricade sulla loro vita immediata.

Si dice che un modello competitivo in cui le Regioni difendono le proprie attribuzioni non vada bene. Ci sono però dei messaggi civici che si lanciano nel momento in cui si difendono le istituzioni. Infatti, si tratta di difendere dei diritti, far valere il proprio punto di vista e avere qualcosa da difendere con orgoglio e lealtà. Quando si usa la parola «competitivo» sembra si faccia riferimento soltanto ad un sistema di veti, ma questo è un immaginario pessimistico. In realtà, avere un insieme di attribuzioni (che, nel caso delle persone, è rappresentato dai loro diritti) e difenderle lealmente è, secondo me, un messaggio civico di maggior valore rispetto all'invito a collaborare ed uniformarsi intorno ad un centro e un vertice. Nella ricerca di un Governo stabile ed efficiente ci si concentra molto sul nesso tra maggioranza ed opposizione e si spiega così come, invece, non si vada alla ricerca di nuovi spazi democratici e nuove espressioni della rappresentanza.

Ad esempio, è stato detto che i *referendum* sono assolutamente inesplorati nella loro capacità, da tanti sottolineata, di rappresentare una misura di contropotere che questo modello così sbilanciato a favore del Governo richiede. Peraltro, non solo i *referendum* non sono accuratamente presi in considerazione nel disegno di legge, ma, per quel poco che viene statuito, essi vengono abbassati a livello di momenti consultativi della pubblica amministrazione. Si legge, infatti, che i *referendum* vengono svolti per consultare il popolo sulle politiche pubbliche, così trattandosi, quindi, di un rinvio al procedimento amministrativo più che all'indirizzo politico.

Penso sia stata la sfiducia verso i partiti e la possibilità di una vita politica leale ad aver portato, fin dall'inizio, a dire no al voto di delegazione e alla rappresentanza territoriale con mandato imperativo. Infatti, di queste espressioni si vede soltanto la capacità di esprimere veti e ricatti e non, invece, il senso di una possibile opportunità di rompere l'uniformità, che vede la rappresentanza politica correre soltanto attraverso i partiti, andando verso una dialettica più ampia, rinnovata e forte.

Mi lascia un po' perplessa anche il modo con cui il disegno di legge affronta il tema della funzione di indirizzo politico, laddove la definisce

una funzione propria della Camera dei deputati. Nella nuova formulazione dell'articolo 55 della Costituzione si legge che la Camera dei deputati «esercita la funzione di indirizzo politico». Io capisco perché questa formulazione è presente: si vuole sottolineare che il rapporto fiduciario spetta soltanto alla prima Camera. Si vuole però così dire troppo, in quanto la funzione di indirizzo politico, qualunque cosa essa sia, è certamente un qualcosa di molto più ampio ed impalpabile rispetto al rapporto fiduciario. La funzione di indirizzo politico sta nel circuito democratico: mi riferisco al popolo che vota e che partecipa ai *referendum* e alle comunità territoriali. Perché dire che la Camera dei deputati, siccome è titolare del rapporto fiduciario, detiene la funzione di indirizzo politico? Tra l'altro, viene insegnato che indirizzo e controllo sono funzioni che si ibridano, nel senso che io controllo te perché ti do degli indirizzi.

Venendo alle questioni che lei, signora Presidente, ha posto, ciò significa che siccome solo la prima Camera è titolare del potere di indirizzo politico, l'altra non può controllare? Se così fosse, si potrebbe benissimo dire che i senatori non possono discutere di determinati temi perché essi ricadono nel programma di Governo. Tutto quello che è coperto dal rapporto fiduciario dovrebbe essere sottratto alla dialettica politica dell'altra Camera. Dal momento che solo una Camera ha la funzione di indirizzo, l'altra vedrebbe molto ristrette le sue possibilità di discussione.

Mi pare che in questo modo la funzione di controllo sia fortemente condizionata. Anche perché dalle sue stesse parole, Presidente, emerge l'idea per cui dove c'è il rapporto fiduciario ci debba essere una sorta di ossequio, di accondiscendenza della maggioranza al Governo, per cui lei sostiene che sarebbe meglio attribuire la funzione di controllo all'altra Camera perché più libera dai vincoli e dal condizionamento che il rapporto fiduciario impone. Su questo aspetto mi permetterei però di invitare ad una riflessione perché i singoli membri della maggioranza continuano ad essere rappresentanti della Nazione e a godere del libero mandato anche dopo aver votato la fiducia al Governo. La composizione della rappresentanza è molto complessa e idealmente elevata, almeno nei suoi principi, perché c'è l'aspirazione a realizzare una sorta di obbedienza nella libertà. È vero che il parlamentare si vincola nel momento in cui dà la fiducia al Governo, ma il vincolo è ad obbedire ad un potere degno di questo nome e, quindi, rimane libero anche nel rapporto fiduciario, libero, non di tradire il Governo, ma di richiamarlo ai reciproci vincoli di impegno. Oggi invece avvertiamo il rapporto fiduciario come la riduzione della Camera ad un ruolo di ratifica e di obbedienza e sono ridotti i poteri del Senato. Mi chiedo dove andranno a finire il controllo e la dialettica politica in questo nuovo modello.

Avviandomi alla conclusione, credo che dovremmo pensare in maniera più ottimistica, disancorandoci dal pessimismo che porta a dire che se si riconoscono dei poteri ad una Camera, questa porrà dei veti, oppure che se si attribuiscono alle Regioni, queste saranno di impiccio. I fantasmi del «sempre uguale» trattengono la fantasia istituzionale e l'immaginazione delle possibilità della nostra comunità. Penso che dovremmo

dire – ciò è stato già sostenuto dai colleghi che mi hanno preceduto – che qualunque cosa faccia la seconda Camera, questa sarà comunque politica. In una democrazia c'è bisogno di questo: occorre che ci sia molta politica intorno al nesso fiduciario affinché questo non sia una cosa morta. Credo vada ripensato il disinvestimento rispetto alla possibilità di un'articolazione della rappresentanza regionale che riesca ad acquistare un ruolo dialettico, che deve essere sentito non come un pericolo, ma come un allargamento di espressione politica rispetto alla rappresentanza partitica. Allo stesso modo, mi sembra importante anche la questione del *referendum* e della democrazia diretta.

Ritengo che occorra chiarire la natura politica del nuovo Senato ripensandone le funzioni ed il disegno, perché altrimenti si rischia di introdurre nell'ordinamento un organismo contraddittorio. Rischiamo infatti di avere un Senato delle autonomie, ma non più le autonomie. Il Senato dovrebbe così andare alla ricerca della sua identità, oggi ricavabile solo in negativo, cioè dal bisogno di escludere una Camera dal rapporto fiduciario: ciò che avanza, è Senato.

Ma costruendo questo organo al negativo, si determinano dei problemi, ad esempio, di irresponsabilità. Non ho infatti capito questi senatori a chi dovrebbero rispondere; al popolo non rispondono perché non li ha eletti; ai Consigli che li hanno eletti, neppure, perché questi non possono dare direttive ai senatori né li possono revocare: non dico che sarebbe necessario il mandato imperativo, ma in questo modo non c'è nessun rapporto fra il Consiglio che elegge e il nuovo senatore. Il nuovo Senato, quindi, rischia di introdurre nella nostra Costituzione e nella nostra convivenza un principio di irresponsabilità del potere, su cui trovo vi sia da meditare, e del quale questo non è l'unico segno di ciò nel nuovo disegno costituzionale.

Alcuni, molto più autorevoli di me, hanno detto che la clausola di supremazia, per come è formulata, potrebbe essere ritenuta insindacabile; ma un potere pubblico illimitato contrasta con i principi di giustiziabilità e di legalità di una democrazia costituzionale e ne avremmo invece due segni: il Senato irresponsabile e la clausola di supremazia insindacabile.

Inoltre, il «piccolo» Senato (lo definisco così anche perché bisogna ricordarsi che poi sarà un «Senato» per modo di dire, posto che l'età per l'elettorato passivo è più bassa di quello per la Camera dei deputati), questo nuovo Senato ha, però, la garanzia della verifica dei poteri (e mi domando, poi, come questa convivrà con le analoghe competenze dei Consigli regionali e dell'autorità giudiziaria) e i suoi membri hanno l'improcedibilità. Tuttavia, noi non sappiamo che cosa questo Senato offre alla nostra collettività in termini di arricchimento della nostra vita democratica; si rischia quindi di costruire o rafforzare un'immagine del potere come privilegio, tradendo la filosofia costituzionale, che impone che i privilegi, gli *status* differenziati, garantiscano funzioni che sono ben delineate e ben comprensibili. Ad esempio, si deve poter spiegare bene agli studenti che l'attribuzione di un privilegio come l'immunità è motivata dalla necessità che il parlamentare sia libero quando parla; questo è com-

prensibile, ma io non riuscirei a spiegare bene a cosa serve in questo Senato. Mi immagino nell'aula, mentre illustro tutte queste garanzie, che però non si capisce bene come mai vi siano.

Sono altresì preoccupata – e mi avvio a concludere – con riguardo al ruolo del Senato nel procedimento di revisione costituzionale. Personalmente ho dubbi sulla opportunità di una partecipazione del Senato a 360 gradi: non si sa bene, infatti, cosa difenda il Senato in quel procedimento. Inoltre, ci si è limitati a trasferire il vecchio procedimento di revisione: al posto del vecchio Senato ci si è messo il nuovo e non si è cambiato altro, quando sono anni che si dice che, in un sistema maggioritario, il nostro vecchio – attualmente vigente – modello di revisione non offre garanzie sufficienti.

Si ritorna, quindi, ad una disattenzione del progetto. Ci si interroga, sì, su come fare per rendere più efficiente la decisione politica e più saldo l'esecutivo, ma non ci si preoccupa di favorire un sistema democratico vivente, in cui le comunità territoriali, il popolo, le persone si possano esprimere e possano incidere, dando un indirizzo che è sostanza e cuore di cittadinanza.

Come ho detto e ripeto, il progetto è pessimista, perché si pone l'obiettivo di riuscire a controllare, di ottenere che in Parlamento il nesso fiduciario sia saldo: questo è difficilissimo, quindi tutti gli sforzi sono concentrati su questo scopo e si dimenticano molte altre necessità di controbilanciare gli effetti che ne derivano.

Si rischia, però, che questo impianto non funzioni; quando ho preparato questo intervento mi sono trovata divisa tra la sensazione di dover venire in questa sede (anche se un po' tardi, data la fase del procedimento) a dire che si rafforza troppo il Governo e quella di dover dire, invece, che alla fine ci troveremo, molto probabilmente, nello stesso punto in cui siamo. Mi sono anche chiesta quale delle due cose mi preoccupi di più.

Il Senato, ad esempio, irresponsabile, ma al contempo unico organo che non potrà mai essere sciolto, che ha dei privilegi, che è composto politicamente (perché, gira e rigira, siano governatori o siano eletti nei Consigli regionali, comunque si tratterà di persone che guardano al mondo dei partiti per ispirare le loro azioni), questo Senato potrebbe facilmente trovare, specialmente nelle pieghe della nuova procedura legislativa, così complicata, la possibilità di infilarsi nel gioco delle parti.

In questa fase, l'incertezza che lei, signora Presidente, ci segnala rimanda ad una asimmetria nel progetto: c'è molta concentrazione nella trasformazione verticale dell'ordinamento, ma poca nei confronti del compensare, mantenere e anche ripensare e arricchire l'integrazione politica del Paese attraverso diversi e ulteriori canali. Credo che questo – e del resto i colleghi che mi hanno preceduto lo hanno già sottolineato in modo diverso – giustifichi la coscienza dell'importanza sistematica dei nodi che lei ci ha portato all'attenzione.

PRESIDENTE. Vi ringrazio. Procediamo con le domande dei commissari.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, ringrazio gli intervenuti perché veramente hanno dato un graditissimo apporto. Sono rimasto abbastanza colpito dai rilievi fatti dal professor Pace rispetto alla sindacabilità anche delle leggi costituzionali o di revisione della Costituzione in ordine all'articolo 1, all'articolo 3, quindi alla sovranità popolare, al principio dell'uguaglianza e al principio di razionalità a cui una riforma deve poter essere sempre ricondotta.

Se devo considerare gli aspetti che sono stati esaminati proprio dal professor Pace, devo dire che né l'articolo 1, né l'articolo 2, né molti dei successivi articoli del disegno di legge, rispondano ai principi della sovranità popolare e dell'uguaglianza né, tanto meno, della razionalità. Come poter intervenire, quindi, per correggere la rotta della nave?

Mi è parso molto suggestivo, nell'intervento del professor Luciani, l'aspetto della legge elettorale con struttura diretta ad effetti indiretti e a lui volevo chiedere se una forma di elezione del genere – cioè diretta ma contestualmente alle elezioni regionali – producesse un effetto accettabile rispetto a un Senato che non esprime la fiducia e se, quindi, sia un sistema compatibile.

Vi è, poi, il famoso problema della emendabilità o meno del testo; ci giriamo intorno, come emerso anche dal dibattito di ieri: c'è chi vuole affrontare la questione in maniera diretta e dare una risposta precisa e puntuale nel testo (e questo vuol dire modificare quanto meno l'articolo 2 del disegno di legge, che interviene sull'articolo 57 della Costituzione) e chi vorrebbe invece arrivarci in maniera indiretta, andando a fare pasticci in altri punti (perché da una parte c'è scritta una cosa e dell'altra un'altra). Io credo che iniziare a scrivere una Costituzione cercando di raddrizzare un pasticcio sia un modo di procedere molto discutibile.

Approfitto del fatto che oggi ascolteremo il professor Lippolis, che è un fautore di questa teoria. Quando si deve scrivere una Costituzione e ci si rende conto di aver commesso un errore, è legittimo continuare a insistere e rivolgersi alle prerogative del Presidente della Commissione, piuttosto che del Presidente del Senato, rispetto all'aspetto emendativo? Se ci si rende conto che si è in un vicolo cieco, perché si considera quello che ci arriva dalla Camera immodificabile o si ritiene che modificarlo sia un'eccessiva forzatura, piuttosto che scrivere una «stupidata» in Costituzione, forse si può fare un passaggio in Aula del Senato per modificare l'articolo 104 del Regolamento del Senato, in modo che si possa raddrizzare l'aspetto correttivo: basta scrivere che sono emendabili non solo le parti modificate, ma anche tutte le parti riferite agli articoli modificati. A quel punto scriveremmo l'articolo 2 come deve essere scritto. Io condido completamente quello che ha detto il professor Luciani e credo che sia una materia che possa trovare una grande condivisione.

Mi ha stupito il riferimento del professor Luciani, poi ripreso anche dalla professoressa Niccolai, all'articolo 75 rispetto ai *referendum*.

Il professor Luciani ha toccato un argomento che, secondo me, è molto delicato e su cui la riforma zoppicava già prima, quando abbiamo inserito il coordinamento dalla finanza pubblica tra le materie concorrenti, e zoppica ancora oggi, avendolo messo come competenza esclusiva dello Stato e su cui il Senato non si esprime. Penso che – chiedo questo a coloro che sono intervenuti e ai professori che lo faranno – non sia possibile separare – cosa che fino adesso non mi risulta ci si sia mai cimentati a fare – il coordinamento della finanza pubblica. Affidandolo tutto allo Stato, infatti, ovviamente si aspira a qualunque forma di coordinamento, ancorché ci sia anche il coordinamento della finanza locale. Se noi attribuiamo il coordinamento di tutta la finanza pubblica in capo non allo Stato ma alla Camera «di maggioranza» (la Camera dei deputati), tutta la materia relativa all'articolo 119, tranne l'ultimo comma, concernente il patrimonio di Comuni, Regioni e città metropolitane, viene completamente tolta al Senato.

Non ho sentito accenni al riguardo, però mi piacerebbe sapere se non si ritiene corretto che la dichiarazione di stato di guerra, ancorché non auspicata e non prevedibile, debba essere deliberata almeno da entrambe le Camere vista l'eccezionalità dell'evento.

La professoressa Niccolai ha chiesto: cosa è questo Senato? Me lo chiedo anch'io. Man mano che si è andati avanti nell'evoluzione delle competenze, a un certo punto credo avesse ragione chi in passato ha sostenuto che andasse abolito. Dopo un anno di passaggi parlamentari – so che è una lettura politica e, quindi, dovrebbe riguardarmi meno – ma sembra che sia stato una specie di scambio fra la Conferenza delle Regioni, che ha accettato di privare le Regioni di molte delle sue funzioni, in cambio probabilmente della possibilità di diventare senatori e – non lo avevo capito allora, ma solo ora – di avere l'immunità parlamentare. Diciamolo chiaro: stiamo scrivendo un mosaico con qualche tassello sbagliato. Se non correggiamo quel tassello, con l'articolo 104 o meno, questa diventa la Camera «degli sfigati». Mi scuso per il termine.

PALERMO (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Mi unisco all'apprezzamento per i vari interventi, che sono stati molto interessanti. Se c'è un rischio autoritario in questa riforma – io non credo che ci sia – non è certo il tentativo di razionalizzare (bene o male) la forma di governo quanto l'accentramento dell'indirizzo politico. Pensare che possa esistere un solo indirizzo politico è problematico. Di questo non parliamo. Ma la riforma centralizza e verticalizza il potere, ed è questo il problema.

Faccio due brevi domande, la prima rivolta alla professoressa Manetti, partendo anche dalle considerazioni del senatore Calderoli. Sono rimasto colpito – è vero che ormai siamo fuori tempo massimo e fuori tema, ma rimane un problema teorico interessante – quando lei ha parlato del procedimento di revisione seguito, ovvero il classico procedimento *ex* articolo 138, cosa che lei ha definito come estremamente positiva. Io ho qualche dubbio. In Parlamento quasi tutti i testi si approvano senza approfondimento, studio o discussione; si approva alla cieca, senza sapere cosa

si fa. Per questo provvedimento non sta accadendo e non sarebbe accaduto nemmeno con un procedimento un po' più efficiente di questo perché, infatti, stiamo scontando, purtroppo, le lacune anche del procedimento ordinario di revisione. Il meccanismo è molto pesante; c'è stato uno sbilanciamento a favore del Governo; stiamo rincorrendo degli errori, come diceva il senatore Calderoli. Sinceramente non so se non sia stato un errore ritornare alla procedura prevista dall'articolo 138. Le chiedo un'opinione, ma non è tanto rilevante ormai al fine del lavoro.

La seconda domanda: alcuni hanno sottolineato correttamente il fatto che questo tentativo di ricostruzione di un Senato «ibrido» vuole conciliare la funzione politica e la funzione territoriale e alcuni hanno detto che è qualcosa di positivo. Io sinceramente non condivido questo pensiero per un semplice motivo: non capisco come si possano conciliare le pere con le mele. In tutti i tentativi di conciliazione tra l'elemento politico e l'elemento territoriale, l'elemento politico domina. Non esiste più nulla di territoriale e, per il paradosso di Madison, si arriva comunque ad una Camera in cui prevalgono le logiche politiche. Questo problema non viene risolto dalla elettività diretta o indiretta dei componenti del Senato perché, se io ho una bocciolina ed eleggo i membri della bocciolina, sempre una bocciolina resta. Il problema si risolve soltanto intervenendo sulle funzioni, non sull'elettività. Puntare sull'elettività ritenendolo il problema maggiore di questa seconda Camera trovo sia sbagliare la mira. Allora, la legittimità è data appunto dalla funzione, non tanto dalle modalità di elezione. Posto che ha ragione il professor Pace nel dire che l'elezione non è nemmeno indiretta in questo caso, alla luce della sentenza recente della Corte costituzionale sulla legge n. 56 del 2014 sulle Province e della Carta europea dell'autogoverno locale, mi chiedo se serve che il Senato sia elettivo in base alle funzioni che deve svolgere.

CRIMI (M5S). Signora Presidente, sarò rapidissimo. Sono note le nostre critiche al testo, all'intero impianto e all'intera direzione che sta iniziando questa riforma. In particolare, volevo soffermarmi e chiedere un maggior chiarimento sul Senato che, per come è configurato adesso, non interviene nelle questioni relative alla finanza pubblica in un meccanismo in cui, come diceva prima il senatore Calderoli, la perequazione tra le Regioni e gli enti territoriali dovrebbe essere un obiettivo. Essendo quella Camera unico rappresentante di queste autonomie dovrebbe avere una voce non solo in concorso, ma una voce rilevante.

In merito all'emendabilità del testo, ho sentito da più parti una tendenza a sostenere che il testo ha una sua visione sistematica e sistemica e bisogna rivederlo nella sua interezza. Mi chiedo, in riferimento anche alla domanda che faceva il senatore Calderoli: quando si intende questo, si intende che sarebbero modificabili solo le parti riferibili a modifiche, cioè non necessariamente modificate ma riferibili alle modifiche, o anche quelle che sembrano lontanissime dalle modifiche, ma che possono rappresentare quegli elementi di contrappeso necessari a rendere poi il testo omogeneo nella sua interezza? Per intenderci, sulla parte che riguarda i

referendum e gli strumenti di partecipazione – che, se la guardiamo, non è toccata e quasi potrebbe sembrare una parte chiusa nella sua definizione, benché limitata – si può intervenire considerandola un elemento di contrappeso rispetto ad altre modifiche apportate in altre parti del testo?

LO MORO (PD). Signora Presidente, vorrei porre una domanda, premettendo che lo spunto mi viene offerto da quanto ascoltato nel corso dell'audizione e, in particolare, dall'intervento del professor Luciani, che con molta onestà intellettuale non si è schierato per l'elettività o meno del Senato, ma ha chiarito il suo pensiero, che è piuttosto articolato. Il professor Luciani ha sostenuto che va bene l'elettività così come la non elettività, ma, ad ogni modo, non intendo ripetere quanto ha detto.

La domanda che intendo porre è rivolta a tutti i presenti e anche a chi interverrà nel prosieguo dei lavori. Mi chiedo e chiedo se ha senso collegare il discorso che stiamo facendo alla legge elettorale che è stata approvata per il rinnovo della Camera dei deputati. Molti di noi (in particolare, per esempio, chi vi parla) non hanno avuto dubbi a votare, nel corso della prima lettura del provvedimento, a favore di un Senato non elettivo, mentre oggi li hanno. Per la verità, non si tratta di dubbi, ma della certezza di non voler procedere in questa direzione, soprattutto perché il sistema maggioritario, che nel frattempo è stato scelto per il rinnovo della Camera dei deputati, ha posto temi diversi.

Passo al secondo tema, che ho letto tra le righe di molti degli interventi svolti. Molto spesso parliamo di Senato delle garanzie in maniera impropria, perché, in realtà, come voi avete correttamente detto, nella scelta dell'impianto si tratta di un Senato delle autonomie territoriali. Qualcuno ha introdotto il tema dei contrappesi. Forse è giusto dire che, nel caso dovessimo optare per la scelta di mantenere il Senato delle autonomie (cosa che ritengo assolutamente plausibile) e, quindi, ferme restando l'impalcatura e la natura di tale organo, dovremmo parlare non più di Senato delle garanzie, ma di giusti contrappesi legati non solo alla legge elettorale, ma a tutta una serie di elementi cui voi stessi avete fatto riferimento. Da parte di molti è stato fatto cenno alla figura del Presidente della Repubblica, cui si possono aggiungere altri riferimenti in termini di contrappesi: penso, per esempio, all'istituto del *referendum* propositivo che, da questo punto di vista, mi sembra essere stato molto correttamente citato dal professor Luciani. In una logica non più di garanzie, ma di contrappesi, questo è tecnicamente più proponibile?

Concludo preannunciando che i due temi sollevati saranno di mio interesse anche nel corso delle successive audizioni.

MAZZONI (FI-PdL XVII). Presidente, sarò brevissimo nel mio intervento.

Professor Pace, lei ha detto che l'attribuzione della funzione legislativa e di revisione costituzionale ad un organo non eletto direttamente dal popolo è una specie di bestemmia costituzionale, mentre lei, professor Luciani, mi sembra aver detto l'opposto, cioè che il riconoscimento di una

legittimazione popolare ad un organo come il nuovo Senato, privato di molti poteri, sarebbe eccessivo. Entrambi avete citato sentenze della Consulta e vorrei sapere quali sono.

Professor Pace, desidero rivolgerle la seguente domanda. Se il Parlamento approva questo disegno di legge, per lei incostituzionale, che viene poi confermato dal *referendum*, è possibile che corriamo il rischio che la Corte costituzionale dichiari poi incostituzionale la riforma? A questo siamo?

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi che sono intervenuti e invito gli auditi a prendere la parola per fornire le risposte alle domande poste.

PACE. Signora Presidente, ringrazio entrambi i senatori per le domande che hanno inteso rivolgermi, le quali mi consentono di chiarire ancora meglio il mio pensiero.

Mi soffermo anzitutto sulla parte cosiddetta procedurale, vale a dire cosa la Corte costituzionale potrebbe fare se questo disegno di legge costituzionale fosse approvato con la maggioranza assoluta e venisse addirittura rafforzato dal voto popolare. Come ho già detto, non dobbiamo ragionare come se fossimo nel 2016, 2017 o 2018, poiché, quando questo succederà, sicuramente i sostenitori della legge costituzionale si barricheranno di fronte all'effettività, dicendo *Roma locuta, causa finita*, per cui non si potrebbe più fare niente.

In questa sede dobbiamo invece meditare su quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1146 del 1988 (successivamente richiamata dalla stessa Consulta decine di volte), con la quale la stessa si è ritenuta competente a giudicare sulla conformità delle leggi costituzionali nei confronti sia dell'articolo 139 della Costituzione, sia dei principi che appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana.

Se così non fosse – prosegue la Corte costituzionale nella sentenza – si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso e non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore, quali le leggi di revisione costituzionale. Quindi la Corte costituzionale – possiamo dire, dal punto di vista teorico – ritiene che tale sindacato sia possibile. In questa sede noi dobbiamo pertanto rispettare quello che ci dice la Corte costituzionale, anche se sappiamo benissimo che la politica può talvolta andare avanti anche disobbedendo alla Consulta.

Non vorrei irritare i presenti, ma se noi, ad esempio, prendessimo in mano la sentenza n. 1 del 2014 e la leggessimo attentamente nelle ultime battute, vi troveremmo l'impossibilità per questo Parlamento di procedere alla revisione costituzionale. Per vero in tale sentenza venivano fatti due esempi (relativi agli articoli 61 e 77 della Costituzione) in ordine agli stretti limiti temporali entro i quali il principio di continuità dello Stato può operare. Ciò nondimeno, la politica è andata avanti e nessuno oserrebbe sostenere che la XVII legislatura debba saltare per aria. In questa

sede dobbiamo però fare i giuristi e convenire con la Corte costituzionale che è possibile sindacare una legge costituzionale dal punto di vista delle norme fondamentali. Con questo rispondo indirettamente al mio amico Luciani e al senatore Palermo.

Le sentenze che statuiscono il contrario di quanto ho testé richiamato sono la n. 96 del 1968 e la n. 50 del 2015.

La sentenza del 1968 – lascerò alla Presidente il testo – affrontava un'ipotesi davvero banale. Il consigliere dell'amministrazione comunale di Palermo, Italo Mazzola, chiamato dal Presidente della Regione a partecipare, quale elettore, all'elezione per il rinnovo del Consiglio provinciale, sollevò la questione di costituzionalità perché il voto in tale ipotesi non sarebbe risultato uguale, libero e segreto, come prescritto dall'articolo 48 della Costituzione.

La sentenza della Corte fu commentata con una nota, splendida come al solito, di Leopoldo Elia, intitolata: «Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica». Nel corso della sentenza, ancorché non fosse assolutamente necessario, per rafforzare il ragionamento, la Corte erroneamente affermò che «anche l'elezione del Presidente della Repubblica è indiretta».

Si tratta di uno strafalcione contestato analiticamente da Elia.

Nella sentenza n. 50 del 2015 sulla «legge Delrio», il relatore, invece, non ha controllato con attenzione i precedenti e vi ha incluso la sentenza n. 98 del 1968 ancorché fosse del tutto fuori luogo.

Per concludere, torno al punto nodale. Sono ottocento anni che in Europa la funzione legislativa deve fondarsi sul voto popolare. Che senso ha limitarsi a considerare l'importanza delle funzioni e non la legittimazione popolare delle stesse, quando quello che vuole la democrazia è che si badi, in primo luogo, alla legittimazione popolare, proprio per l'importanza delle funzioni?

La funzione legislativa e la funzione di revisione costituzionale sono al vertice della sovranità dello Stato e la Corte costituzionale – vi ho ricordato la sentenza n. 1 del 2014 – fonda appunto questo principio sul contenuto dell'articolo 1 della Costituzione, e cioè che la proclamazione della sovranità popolare include il suffragio universale e diretto.

Ci sarà qualcuno che cercherà di smontare la vostra costruzione, ma vale la pena rifare una costruzione di questo genere? Sono ottocento anni che si sostiene il contrario e – come ho detto e non vorrei ripetermi – non è vero che il *Bundesrat* prevede una elezione indiretta.

Io non me la prendo con l'amico Luciani, ma questa volta, sicuramente, sbaglia. Vuol dire che tra di noi continueremo a litigare.

LUCIANI. Sgomberei in primo luogo il terreno dalla questione dei limiti assoluti alla revisione della Costituzione.

Noi costituzionalisti ci siamo sempre chiesti se ci siano limiti assoluti per la revisione della parte organizzativa della Costituzione (cioè della seconda parte della Costituzione). Alcuni hanno sostenuto di no, altri di sì. Personalmente ritengo che anche in quella parte ci siano limiti assoluti,

ma non arrivo sino al punto di ritenere che in questo testo ci siano violazioni della Costituzione così gravi da determinare l'ipotesi che scatti il sindacato sulla violazione dei principi fondamentali.

Ricorderei, anzi, suggerirei, la lettura del messaggio del presidente Cossiga del 1991. In quel messaggio Cossiga prospettava una quantità infinita di limiti assoluti alla revisione costituzionale nella parte organizzativa della Costituzione, palesemente allo scopo, a mio avviso, di far sì che si costituisse un'Assemblea costituente.

Io non penso che il professor Pace fosse concorde con quelle assunzioni di Cossiga, come non lo ero io, e ritengo che in questo caso il problema dei limiti assoluti alla revisione della Costituzione non si ponga. Si pongono altri problemi.

Si pongono, secondo me, problemi di coerenza dell'impianto, a condizione, però, che si sia d'accordo sul fondamento. Il fondamento è quello che lei, Presidente, ha individuato, cioè la riforma del bicameralismo e la sottrazione della fiducia al Senato. Se si è d'accordo su questo – e personalmente lo sono – bisogna poi vedere come far funzionare bene il sistema e il mio intervento era in questa direzione.

Ora, sull'elezione strutturalmente diretta e indiretta, dal punto di vista del funzionamento, il senatore Calderoli ha chiesto se fosse coerente con l'impianto generale della riforma. Io penso proprio di sì. È coerente con l'impianto generale della riforma e non c'è il problema di violazione della Costituzione. Le sentenze sono quelle che ha richiamato il professor Pace: n. 96 del 1968 e n. 50 del 2015. La sentenza n. 50 del 2015, tra l'altro, che io sappia, non è redatta da alcuna giudice, ma da un giudice, magistrato di lungo corso. A parte questo, mi pare che la sentenza n. 50 del 2015 sia abbastanza chiara nel dire che è legittima.

Ci si è chiesti se quel meccanismo potrebbe essere un giusto compromesso. Questo non spetta a me dirlo, è ovviamente un problema politico sul quale taccio rigorosamente.

La questione dell'articolo 104 del Regolamento del Senato è stata posta dal senatore Calderoli e da altri. Il senatore Calderoli notava che, avendo io prima detto che l'articolo 71 della Costituzione non è stato modificato nella parte in cui tratta delle consultazioni popolari, questo vuol dire evidentemente che io penso che si possa cambiare tutto. Non è così. È vero che l'articolo 71 non è stato cambiato, ma l'ultimo comma dell'articolo 71 prevede che, con legge approvata da entrambe le Camere, siano disposte le modalità di attuazione. Il mio quesito, dunque, era il seguente: la precisazione delle modalità di consultazione popolare non potrebbe essere fatta negli articoli 38 e 39 del disegno di legge di riforma costituzionale, cioè in quelli che contengono le disposizioni finali di attuazione, senza toccare l'articolo 71, per il quale ci sarà già stata la doppia approvazione conforme? Penso francamente che questa sia un'ipotesi tutt'altro che peregrina.

Poi, l'illustrazione su come si debba intervenire, a mio sommessimo avviso, sulle consultazioni popolari la rimando al testo scritto. La questione dell'articolo 104 vale anche per quanto concerne l'introduzione

di un'elezione diretta nella struttura e indiretta nel funzionamento, perché a questo punto sarebbe possibile.

Rispondo rapidamente alla questione concernente la finanza pubblica. Secondo me è corretto che il coordinamento della finanza pubblica sia materia riservata allo Stato; d'altronde prima era materia concorrente e la giurisprudenza costituzionale è stata chiarissima: è, nella sostanza, materia riservata allo Stato. Non c'è niente da dire. Allora, cos'è che si può e si deve fare? Per questo suggerivo la meditazione su questa importante sentenza n. 155 del 2015 della Corte costituzionale. La sentenza n. 155 fa il punto su un aspetto essenziale: sarà anche riservato allo Stato il coordinamento della finanza pubblica ma, visto che la finanza pubblica è dello Stato, delle Regioni, degli enti locali, occorre la leale collaborazione; occorre che tutti questi livelli della decisione pubblica si mettano d'accordo sul percorso. Questo è importante e per ciò richiamavo prima anche l'articolo 118 della Costituzione, anche perché si pone un problema di conoscenza dei dati. Abbiamo visto che la conoscenza dei dati, anche nella giurisdizione costituzionale, è importante; se la Corte costituzionale avesse adottato la sentenza istruttoria, forse ci sarebbero state altre conclusioni e altre decisioni della Corte.

Il senatore Palermo diceva prima che la questione dell'elettività è importante fino ad un certo punto e che sono importanti le funzioni; mi permetto di dire che sono entrambi elementi fondamentali: le funzioni non possono non essere in accordo con il tipo di legittimazione.

Infine, la senatrice Lo Moro poneva l'alternativa tra contrappesi e garanzie. Ma in questo caso penso che stiamo parlando di contrappesi; stiamo parlando di una forma di Governo in cui si va verso il riconoscimento di una maggiore efficienza nel processo decisionale, cui occorrono contrappesi. Personalmente vedo i contrappesi più importanti nella seconda Camera e nelle consultazioni popolari ed è per questo che penso che le consultazioni popolari possano essere – senz'altro – disciplinate dalla legge attuativa bicamerale, ma sulla base di principi molto vincolanti, dati dalla stessa Costituzione (ovvero dalle leggi di revisione costituzionale), che possono, però, essere, a mio parere, tranquillamente inseriti negli articoli 38 e 39 del disegno di legge (*ex* articoli 37 e 38).

Spero di aver risposto a tutti i quesiti che mi erano stati posti.

MANETTI. Intervengo molto velocemente. Io penso che, per quanto riguarda la natura della rappresentanza del Senato, essa si coniuga sempre con la natura politica, perché non stiamo parlando di introduzione di interessi particolari come se fosse un organo consultivo, anche se all'inizio era concepito quasi come tale. Qui stiamo parlando di una funzione legislativa che è sempre valutazione degli interessi generali e, quindi, i rappresentanti delle Regioni e dei Comuni partono da una visione delle loro esigenze locali, ma devono comunque dare un'interpretazione di natura conciliatoria e armonica con tutti gli interessi generali. In questo per forza essa è politica, perché è organizzazione degli interessi generali. Il Senato non può essere il CNEL. Il CNEL sarebbe dovuto servire a questo,

ad introdurre degli interessi. Il Senato è un organo costituzionale – come ha chiarito sin dall’inizio Enzo Cheli – proprio perché non è semplicemente un organo consultivo.

Quanto all’articolo 138, penso che sia stato giustissimo scegliere questo procedimento perché, se si fosse scelto quello delle Commissioni bicamerali già tentate, la discussione sarebbe stata molto più contenuta, perché il meccanismo serviva proprio evitare la potestà emendativa. Si concordava un testo in Commissione e poi l’Aula votava sì o no. Quindi, il fatto che si possa discutere per me è positivo. Naturalmente discutere prende tempo e c’è anche la possibilità di emendare le parti che la Camera formalmente non ha affatto toccato. Questa possibilità va sperimentata *cum grano salis*, nel senso che non si può buttare tutto all’aria di nuovo. È una valutazione politico-costituzionale: laddove ci sia la necessità di assicurare coerenza, è naturale che io ritengo che si possa e si debba intervenire.

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

RIDOLA. Signor Presidente, ringrazio anche io per l’onore di essere stato invitato a partecipare a questa audizione.

Il mio intervento sarà circoscritto ad alcune valutazioni relative alle sole modifiche apportate dalla Camera in prima lettura. Lascierò, quindi, da parte questioni di sistema o di ordine più generale, se non in quanto richiamate dalle modifiche apportate dalla Camera. In questo seguirò la traccia che c’era stata indicata dalla relazione della presidente Finocchiaro.

Non interverrò in modo approfondito sulla questione della interpretazione dell’articolo 104 del Regolamento del Senato, che pone un vincolo piuttosto stringente dal punto di vista procedimentale, anche per via del richiamo presente – come è noto – nell’articolo 121 del Regolamento. Mi limito semplicemente a fare un’osservazione brevissima. Il diritto parlamentare è – come tutti sanno – un diritto con componenti di informalità molto accentuate, perché è un diritto che nella sua interpretazione e nella sua applicazione è sottoposto ad un gioco di *trial and error* e che dipende dagli equilibri delle forze politiche.

Probabilmente l’articolo 104 del Regolamento del Senato potrebbe essere interpretato – almeno così auspico, personalmente – con una certa flessibilità, anche perché una cosa è applicarlo a revisioni di carattere puntuale di norme costituzionali, mentre altra è applicarlo ad un disegno di riforma costituzionale così ampio, in cui i collegamenti e le interdipendenze fra le varie parti sono molto forti.

Anticipo la conclusione del mio intervento, che è quella secondo cui il testo approvato in prima lettura dal Senato è complessivamente migliore rispetto a quello approvato dalla Camera dei deputati con modifiche che introducono alcuni elementi problematici, sui quali mi soffermerò.

Desidero anzitutto svolgere una premessa che riguarda alcune opzioni di sistema del disegno di legge di riforma che, a mio avviso, non sono

state alterate nei vari passaggi parlamentari nel loro nucleo essenziale. Il punto di partenza è il nuovo testo dell'articolo 55 della Costituzione, secondo cui la Camera è organo di rappresentanza della Nazione (sebbene la Nazione sia evidentemente considerata nella varietà delle sue articolazioni pluralistiche) e il Senato è la Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Colpisce che il riferimento ai Gruppi parlamentari sia mantenuto nel testo soltanto per la Camera dei deputati e non per il Senato. Tuttavia, a mio avviso, questa disposizione va coordinata con il mantenimento del divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67, anche con riferimento al Senato. Ho sempre sostenuto che l'articolo 67 della Costituzione ha una duplice portata, essendo elemento di garanzia dello *status* individuale di parlamentare, ma anche fattore volto a rendere più flessibili le dinamiche pluralistiche del processo politico parlamentare. Se l'articolo 67 viene mantenuto con riferimento al Senato, è a mio avviso necessario – su questo aspetto interverrò subito – che siano fatte delle scelte coerenti al fine di consentire al Senato di inserirsi in dinamiche di tipo pluralistico.

Mi soffermo ora su una questione che è stata affrontata in alcuni degli interventi precedenti: il rapporto tra bicameralismo, politica e rappresentanza del territorio. Non vi è dubbio che gli enti territoriali siano enti esponenziali di collettività locali e, dunque, espressione del principio democratico e che le Camere delle autonomie (parlo al plurale perché nel panorama comparatistico è possibile individuare delle variabili molto significative) siano luoghi nei quali si riflette e si rispecchia il processo politico che si svolge a livello territoriale. Questo è un punto a mio avviso essenziale, rispetto al quale non ritengo così centrale il problema dell'elezione. Sul piano comparatistico è possibile notare che le formule sono molto diverse: dall'elezione diretta del Senato degli Stati Uniti, all'elezione indiretta del Senato francese, ai delegati dei governi nel *Bundesrat*. La formula accolta nel progetto di riforma è quella dell'elezione dei senatori da parte degli organi elettivi territoriali. Il punto centrale da tenere in considerazione è però che le Camere delle autonomie sono sempre Camere politiche, la cui funzione è quella di riversare nel processo politico, a livello statale, gli equilibri politici delle istituzioni territoriali. La politica entra nella Camera delle autonomie attraverso il filtro dei processi politici delle collettività territoriali.

Per quanto riguarda la nuova formulazione dell'articolo 57 della Costituzione, il secondo passaggio alla Camera dei deputati ha visto la sostituzione della disposizione secondo cui la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali «nei» quali sono stati eletti con la seguente: «La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti». Personalmente, preferisco la formula precedente perché lascia un maggior margine di flessibilità, nella prospettiva di una revisione come *work in progress*. In fondo, infatti, si stanno introducendo delle modifiche molto significative al bicameralismo e quindi, a mio avviso, non sarebbe

male lasciare nel nuovo testo costituzionale delle formule che possano aprire a successive modifiche dopo una fase di tipo sperimentale.

Naturalmente il tema in esame (ossia la Camera delle autonomie ed il Senato come Camera politica, sia pure collegata al territorio) va coerentemente valorizzato dal punto di vista funzionale, per consentire al Senato di svolgere una funzione di contrappeso su assetti troppo coesi ed omogenei determinati dalle dinamiche di tipo maggioritario.

La potenzialità di un Senato come Camera politica delle autonomie è proprio quella di consentire ad un ventaglio di forze ed equilibri politici di allargarsi ed articolarsi nella nuova struttura del bicameralismo. Il processo politico parlamentare diviene espressione di un circuito democratico non compatto, ma articolato e sicuramente democratico. È quindi chiaro che, in questo disegno di legge, il Senato non è né una Camera consultiva, né soltanto una Camera di raffreddamento, bensì una Camera destinata ad attivare un circuito di contropoteri che affonda radici nella democrazia locale e, allo stesso tempo, uno strumento per complicare il processo di decisione politica, inserendovi elementi di disturbo che fanno da contrappeso a dinamiche maggioritarie troppo rigide ed ingessate.

Svolta questa premessa, si tratta ora di valutare problematicamente alcune delle modifiche apportate al testo dalla Camera dei deputati, che riguardano non la struttura, ma le funzioni del Senato. L'impressione complessiva è che il Senato esca troppo indebolito rispetto al disegno di una Camera politica di «contropotere», così risultando depotenziata l'essenziale funzione di controllo e di contropotere riservata alle Camere territoriali, che sono – ripeto – contropoteri democratici, benché svolgentisi su un piano che resta fuori dal circuito dell'indirizzo politico, poiché la relazione fiduciaria è riservata alla Camera dei deputati.

Vengo ora all'esame dei profili problematici, cui accenno molto rapidamente per rimanere nel tempo dei dieci-quindici minuti che ci è stato assegnato. Mi soffermo anzitutto sul nuovo articolo 55 della Costituzione, che vede la soppressione del concorso paritario sulle materie eticamente sensibili. Su questo punto nutro delle perplessità, perché si tratta di materie che non dovrebbero essere asservite a dinamiche maggioritarie troppo compatte, bensì essere oggetto di discussione in uno spazio pubblico comunicativo e articolato pluralisticamente anche sul territorio. Penso che ritornare al testo precedente sarebbe una soluzione preferibile rispetto a quella di trovare un contrappeso nell'accesso delle minoranze al controllo di costituzionalità. Ci troviamo qui su un terreno di scelte politiche che chiamano le Camere a porsi in contatto con la società civile sulle questioni eticamente sensibili.

Allo stesso modo, mi lascia molto perplesso la nuova formulazione riguardante il raccordo con l'Unione europea e la valutazione delle politiche pubbliche. Il Senato non ha più competenze proprie, ma concorre con l'altra Camera. Credo che in tema di politiche comunitarie siano state apportate modifiche gravi, perché ci troviamo in un campo nel quale, come l'esperienza comparatistica insegna, il coordinamento con le competenze regionali è assolutamente decisivo. Non voglio richiamare una formula

– la cosiddetta Europa delle Regioni – che è andata molto di moda dopo il Trattato di Maastricht, ma certamente i nuovi assetti dell’Unione europea rendono particolarmente importante la presenza di sedi parlamentari adeguate alla gestione di rapporti in sistemi multilivello. Laddove vi sono le autonomie, la Camera delle autonomie non può evidentemente essere mortificata in questo ruolo.

Passo ora all’esame del nuovo articolo 64 della Costituzione. L’idea per cui uno Statuto delle opposizioni sia plausibile solo nella Camera dei deputati mi lascia qualche perplessità. Credo che nel testo vadano fortemente valorizzate tutte quelle formule e congegni che contribuiscono a staccare il Senato da una fisionomia che ne fa solo la proiezione di interessi di carattere localistico. Probabilmente anche nel Senato sarà possibile individuare degli schieramenti politici contrapposti e non capisco perché questi profili non debbano trovare riconoscimento anche in uno Statuto delle opposizioni. La nuova formulazione dell’articolo 64, ancora una volta in linea di continuità con il disegno complessivo accentuato nel testo votato dalla Camera dei deputati, accentua troppo l’esclusività della fisionomia di Camera politica della Camera dei deputati rispetto al Senato.

Nel nuovo articolo 70 della Costituzione troviamo un elenco di materie riservate ad una funzione legislativa paritaria. Concordo con quanto detto poc’anzi da Massimo Luciani sulla problematicità di elenchi così stringenti quali quelli di cui all’articolo 70, ma stiamo parlando di un campo sul quale è difficile intervenire in questa fase. Mi limito ad osservare che, tra le materie riservate alla funzione legislativa paritaria, non sono comprese le leggi di attuazione dell’articolo 117, quarto comma, della Costituzione, cioè la *konkurrierende Gesetzgebung* alla tedesca, e le leggi di interesse nazionale. Questa soluzione non mi convince, proprio per il parallelo con l’articolo 72 della Legge fondamentale tedesca così come faticosamente modificato nel 1994, prima, e nel 2006 dopo. Questo articolo prevede equilibri molto sottili fra clausole di bisogno dell’intervento federale e clausole di necessità dell’intervento federale (*Bedürfnisklausel* e *Erforderlichkeitsklausel*).

Sono tutte clausole, quelle di questa legislazione, con la quale, in sostanza, lo Stato si appropria di competenze delle Regioni, che richiedono degli accurati bilanciamenti tra competenze regionali ed istanze unitarie. Questi bilanciamenti sono tagliati fuori nel momento in cui non si usa la formula del procedimento paritario rispetto a queste leggi, che si rimettono interamente all’asse tra Governo (che ha l’iniziativa delle leggi) e Camera (che legifera), lasciando fuori proprio la Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

L’articolo 70, ultimo comma, stabilisce che i Presidenti decidono sui conflitti di competenza. So di toccare una questione che è stata molto dibattuta nella discussione parlamentare e so di assumere una posizione che non è stata accolta in sede parlamentare. Personalmente sono convinto che la formula, che è presente in altre Costituzioni, di affidare la soluzione dei conflitti di competenza ad una Commissione di conciliazione fosse sicuramente preferibile e che lo fosse, in modo particolare, in coerenza con il

disegno che ho cercato di tracciare nel mio intervento. Queste Commissioni di conciliazione si rivelano come luoghi di mediazioni tra segmenti di rappresentanza di processi politici svolgentisi a vari livelli. Personalmente ritengo che questa sarebbe la soluzione più corretta.

L'ultimo punto riguarda la modifica introdotta sulle maggioranze per l'elezione del Presidente della Repubblica, dopo l'ottavo scrutinio: non più la maggioranza assoluta ma la maggioranza dei tre quinti dei votanti. Credo che questa modifica debba essere considerata problematicamente anche in rapporto al forte squilibrio nel Parlamento in seduta comune fra Camera e Senato. Mantenere la maggioranza assoluta, ancora una volta, apre a dinamiche politiche più flessibili, nelle quali il Senato delle autonomie può inserirsi.

Dunque – e concludo – ho delle forti perplessità sul depotenziamento del ruolo del Senato. Certo, se dovessi considerare le modifiche che sono state inserite per quanto riguarda il Titolo V, in qualche modo sarebbe possibile intravedere un disegno che ha una sua coerenza. In quel caso c'è una tendenza alla ricentralizzazione che può trovare una sua corrispondenza in un depotenziamento complessivo del ruolo del Senato. Altro è il problema se questa linea sia condivisibile.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Lippolis.

LIPPOLIS. Ringrazio la Commissione per avermi invitato a questa audizione, che non è la prima: ci ritroviamo ciclicamente.

Affinché non possano essere fraintese alcune osservazioni che svolgerò successivamente, intendo preliminarmente ribadire che condivido i due principali obiettivi del progetto di riforma costituzionale: il superamento del bicameralismo paritario, con fiducia solo alla Camera, e il riequilibrio del rapporto Stato-Regioni, rispetto alla riforma del 2001. Allo stesso modo, trovo fondata la scelta di fare della seconda Camera un'Assemblea di rappresentanza e di partecipazione dei territori. Procedere su questa strada risponde ad una logica istituzionale apprezzabile.

Né mi pare che un'elezione di secondo grado del Senato – qui mi trovo più dalla parte di Luciani che da quella di Pace – leda il principio di sovranità popolare dell'articolo 1 della Costituzione, se le sue funzioni sono rispondenti alla logica del modello prescelto, cioè la rappresentanza dei territori, e salvo una precisazione che farò più avanti.

Vi sono, tuttavia, nel testo, dopo le prime letture al Senato e alla Camera, delle contraddizioni – a mio modesto avviso, ovviamente – e degli aspetti di complicazione dei procedimenti che mi pare opportuno sottoporre all'attenzione della Commissione, anche se mi rendo conto della problematicità di intervenire alla luce del principio della doppia conforme. Su questo punto, però, visto che il senatore Calderoli prima mi ha chiamato in causa, mi riservo di intervenire al termine del mio intervento.

Il primo aspetto contraddittorio è costituito dal rapporto tra composizione del Senato e i suoi poteri legislativi, un punto che è stato toccato acutamente dal senatore Palermo. Il primo comma dell'articolo 57 della

Costituzione dice che il Senato è composto da rappresentanti delle istituzioni territoriali. La funzione di una tale seconda Camera è quella di creare un raccordo tra Stato ed enti territoriali, una sede per un confronto e per la ricerca di soluzioni, in particolare nell'esercizio della funzione legislativa, con soluzioni consensuali e preventive alla decisione, al fine di avere un collaborativo rapporto centro-periferia e di evitare conflitti successivi.

A fronte della logica di questo modello, appare eccessivamente ampliata la categoria delle leggi bicamerali. Mi riferisco in particolare alle leggi di revisione della Costituzione e alle altre leggi costituzionali, alle leggi sui *referendum* e alle leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, dalle quali ultime dipendono le limitazioni di sovranità del nostro Paese. Si tratta di leggi che attengono all'esercizio della sovranità popolare e che pongono in gioco la rappresentanza nazionale, non quella degli enti territoriali in uno Stato non federale quale è il nostro. In altre parole, in uno Stato non federale, un'Assemblea rappresentativa degli enti territoriali, in particolare se non eletta direttamente dal popolo, non appare legittimata ad intervenire su materie di questo genere, che sono intimamente connesse alla rappresentanza nazionale. Un bicameralismo paritario nel procedimento di revisione costituzionale esiste solo negli stati autenticamente federali e in quelli regionali con seconda Camera dotata di una diretta legittimazione popolare.

Su questo io sono già intervenuto nella mia prima audizione presso la Commissione e mi riservo, semmai, se qualcuno vorrà chiedere maggiori dettagli, di rispondere, altrimenti rimando al testo scritto.

Se il futuro Senato agirà non sulla base di collegamenti partitici, ma veramente come organo esponentiale delle istituzioni territoriali, si sarà fatta – mi pare di poter dire inconsapevolmente, o quantomeno senza una precisa volontà, un preciso intendimento – una riforma quasi in senso federale del nostro ordinamento. Si saranno inseriti elementi, schegge di federalismo veramente importanti, proprio perché è solo negli stati federali che gli enti territoriali partecipano alla revisione della Costituzione, o comunque possono bloccare una revisione della Costituzione.

Tra l'altro, questo intervento avverrebbe in contraddizione con lo spirito degli interventi sul Titolo V, che sono volti a contenere i poteri delle Regioni. Per inciso, ricordo anche che le leggi in attuazione della clausola di garanzia o di supremazia – e sono rimaste le uniche – devono seguire un procedimento nel quale i poteri del Senato sono rafforzati, con una evidente contraddizione: si rafforza il consenso dei rappresentanti degli enti gravati dall'applicazione di tale clausola.

Allora, la mia conclusione è questa: se non si intende intervenire su questo aspetto, che mi pare dirimente, la rappresentanza indiretta appare squilibrata rispetto alle funzioni e troverei, quindi, in questo caso giustificato riconsiderare la questione delle modalità di elezione del Senato. Se il Senato ha tutte queste competenze, a questo punto mi parrebbe che queste competenze debbano spettare ad un organo che abbia un maggiore e più diretto collegamento con la volontà popolare. Se queste competenze si

cancellano, allora il discorso è diverso. Quindi, un'elezione diretta darebbe quantomeno vita ad un organo che rappresenterebbe le collettività territoriali e non le istituzioni territoriali, come dice il testo attuale. Con questa osservazione non intendo aderire all'idea, dai contorni sfumati e non ben definiti, che è stata evocata anche in questo dibattito, di creare una Camera di garanzia attraverso l'elezione popolare. Sarà un mio limite intellettuale, ma non riesco ad immaginare che un'Assemblea politica possa svolgere funzioni di garanzia. Altri sono gli organi ai quali il nostro ordinamento demanda tale compito. Se poi si pensasse ad una sorta di Assemblea di ottimati variamente composta, come pure è stato prospettato in accenni in articoli di stampa, staremmo su un piano del tutto diverso da quello su cui si muove il disegno di legge e, in ogni caso, non è possibile immaginare di fare del Senato un organo di interdizione dell'indirizzo politico di maggioranza formatosi alla Camera. Si creerebbe un sistema ancora più zoppicante di un bicameralismo perfetto con maggioranze diverse nelle due Camere.

Il secondo aspetto sul quale richiamo l'attenzione della Commissione e per il quale vi è un problema di complicazione, è il procedimento legislativo. Sono stati fatti degli accenni puntuali da Luciani e da Ridola, con cui concordo su un punto essenziale. Una delle finalità del superamento del bicameralismo paritario è quella di snellirlo. Ma siamo sicuri che il testo in esame, creando una pluralità di procedure, risponda concretamente a questa finalità? Ne sono state individuate ben otto, ma una in più o una in meno non modifica i termini del problema. Io non mi sono divertito a fare questo calcolo. Ho preso per buona l'affermazione di un collega. La pluralità delle procedure fa correre il rischio di un contenzioso fra le Camere e di un contenzioso costituzionale circa la correttezza della procedura seguita, con ricorsi da parte di cittadini in via incidentale e forse delle stesse Regioni in via principale. La collega Manetti ha in parte attenuato questo aspetto, ma secondo me il rischio rimane alto. Il rimedio dell'intesa tra i Presidenti d'Assemblea non elimina questo rischio e lascia insoluta l'ipotesi di un mancato accordo. Ricordo che nel testo del 2005, respinto nel *referendum* successivo del 2006, era previsto un comitato *ad hoc* per risolvere tale problema. Era una soluzione che aveva ricevuto molte critiche, perché le decisioni del comitato circa la procedura erano insindacabili in qualsiasi altra sede. Siamo sicuri che i Presidenti si mettano sempre d'accordo? La strada migliore sarebbe una semplificazione dei procedimenti che eviterebbe tutti questi pericoli.

Per quanto riguarda alcuni dettagli sul procedimento legislativo, nulla è detto circa l'ipotesi che la Camera, esaminando le proposte di modifica del Senato, introduca norme nuove o modifichi le stesse proposte del Senato. Questi sono problemi che possono essere anche risolti in via interpretativa o mediante i regolamenti parlamentari. Ritengo che sui problemi degli articoli sul procedimento legislativo la strada maestra – sono d'accordo con Ridola – per evitare incagli procedurali resta quella adottata da quasi tutti i sistemi bicamerali. Tutti i sistemi bicamerali che conosco prevedono, in genere, una procedura di conciliazione mediante un comi-

tato, composto di deputati e senatori, nel quale si può avere un dialogo che magari sfoci in soluzioni condivise, invece di un rimpallo interdittivo e che può diventare quasi astioso.

Mi chiedo, infine, se nel Parlamento che si va delineando sia utile e opportuna la presenza delle Commissioni in sede deliberante. Avevano un senso finora, ma in questo tipo di Parlamento, in assenza del richiamo del Senato, una legge potrebbe essere approvata da un numero veramente esiguo di deputati. Ci serve ancora mantenere questo istituto? Poiché l'articolo 70 è stato modificato in più punti dalla Camera, a me pare di poter dire che non ci dovrebbero essere ostacoli a intervenire su questi aspetti. È stato un articolo profondamente rimaneggiato e, quindi, non ci dovrebbero essere problemi.

Vengo al terzo aspetto concernente l'elezione del Presidente della Repubblica. Mi pare inopportuno o, se si preferisce, inelegante prevedere in Costituzione che si arrivi al settimo scrutinio. Siamo di fronte ad una complicazione procedurale che dà l'idea della certificazione di uno spapolamento del sistema partitico. Che si arrivi di fatto al settimo e all'ottavo scrutinio è un'altra questione, ma non può diventare un'ipotesi di natura costituzionale. Se proprio si vuole mantenere quella serie di passaggi e di *quorum*, si dovrebbe accorciare la sequenza, a mio avviso. È, comunque, pericoloso prevedere *quorum* alti e bloccati. Con lo scrutinio segreto e la mancanza di unità interna dei partiti si rischia uno stallo.

Vorrei accennare ad altri tre problemi rilevanti prima di parlare della doppia conforme. Sul giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali, io sono d'accordo per evitare i problemi che abbiamo oggi con la sentenza della Corte che ha aperto una breccia. La Corte si è assunta la responsabilità di entrare in questo campo e, quindi, diamogliela pienamente. Meglio far parlare la Corte prima che dopo, in maniera tale da delegittimare il Parlamento in carica. Mi sembra anche interessante l'idea di un sindacato automatico. Per quanto riguarda lo statuto delle opposizioni e diritti delle minoranze, rinviare ai Regolamenti parlamentari non servirà a molto se non si prevedono strumenti direttamente in Costituzione. Penso al ricorso diretto delle minoranze alla Corte sulla costituzionalità delle leggi, un istituto che è diffuso in molti Paesi europei. Non è una malattia contagiosa. Penso alle inchieste di minoranza, che sono state evocate prima dal professor Pace, a una diversa disciplina del *referendum*, perché questo, se è più agevole attivarlo, può diventare per le opposizioni un elemento di contrappeso all'indirizzo politico. In proposito, mi pare infondato prevedere *quorum* differenziati, a seconda delle firme dei presentatori. È una norma che non comprendo.

Un altro punto (su cui non so se il senatore Palermo si troverà d'accordo con me) è quello della modifica degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, che potrà avvenire solo previa intesa con le Regioni, così attribuendo a queste ultime un vero e proprio potere di veto. Credo sia opportuno riflettere su questo aspetto.

Ci sarebbero altre cose da dire, ma concludo soffermandomi sulla cosiddetta regola della doppia conforme, che non è stabilita in Costituzione,

ma solo nei Regolamenti parlamentari. Desidero richiamare un antico principio del parlamentarismo che, a mio parere, ha ancora una sua validità, secondo il quale, *nemine contradicente*, si può disattendere una norma regolamentare qualora i suoi produttori ne siano anche i soggetti destinatari. Tale principio è valido anche senza immaginare una modifica regolamentare fatta *ad hoc* per superare il problema. Non ho fatto una ricerca, ma credo che la storia parlamentare riporti esempi di questo genere.

MANETTI. Certo!

LIPPOLIS. Grazie dell'appoggio, professoressa Manetti.

Ci sono norme regolamentari che, in determinate occasioni, si è deciso di non applicare.

Di fronte all'emergere di una concordanza di fondate opinioni sulla necessità di apportare modificazioni, correggere un errore contenuto nel testo in esame o risolvere un problema particolare, si potrebbe aprire lo spazio per qualche modifica ulteriore rispetto a quelle consentite da un'interpretazione stretta in materia di doppia conforme. L'articolo 104 del Regolamento del Senato parla di «diretta correlazione», che è un'espressione che può essere variamente interpretata. Ad esempio, prima ho parlato del rapporto tra funzioni e metodo di elezione dei membri del Senato e non nego che su alcuni aspetti di questi due temi si sia formata la doppia conforme. Tuttavia, se ci si muove dal principio per cui vi è una contraddizione tra l'attribuzione di determinate funzioni e un certo metodo di valutazione e che bisogna cambiare l'uno o l'altro, non vedo a questo punto un ostacolo ad intervenire anche in base all'articolo 104 del Regolamento del Senato.

PRESIDENTE. Se non ricordo male, un caso si verificò anche durante i lavori dell'Assemblea costituente sul tema dei senatori a vita, allorché venne riposto in votazione un articolo cui Togliatti era contrario. Ad ogni modo, professor Lippolis, a breve le rivolgerò una domanda puntuale su questo tema.

Do ora la parola al professor Fusaro, ringraziandolo per aver accolto l'invito a prendere parte ai nostri lavori.

FUSARO. Signora Presidente, intervengo vincendo il senso di spaesamento che in qualche momento di questa discussione mi ha colto di fronte all'elevatezza – forse anche all'astrattezza – di certi ragionamenti di colleghi che ho ascoltato, nel totale rispetto dei senatori presenti e dei colleghi stessi.

Naturalmente non potrò che dare un contributo selettivo, come peraltro fatto da tutti gli altri auditi. Il mio contributo si concentrerà nel tentativo, molto banale, di tener conto del contesto e di mettere a raffronto il testo presentato dal Governo con quello approvato dal Senato e con quello ulteriormente modificato dalla Camera dei deputati.

Per quanto riguarda il contesto – parlo da cittadino che ha letto gli atti della Commissione – mi limito ad evocare l'intervento del senatore Napolitano, condividendo la sua preoccupazione ed il suo senso di urgenza. D'altra parte, su queste tematiche non esistono pretese eteree ed imparzialità scientifiche o, quanto meno, io premetto di non accamparne alcuna. Sto parlando da persona che qualche studio forse ha fatto e questi temi ha seguito, ma che certamente è un cittadino. Ritengo che l'obiettivo delle riforme di cui stiamo parlando vada conseguito e nel tempo più breve possibile. Tuttavia, mi pare che si debba dare atto al Parlamento di aver lavorato molto e bene lungo questa strada nell'attuale legislatura.

Il progetto di riforme iniziale del Governo (cosiddetto progetto Renzi-Boschi) incideva su 45 articoli della Costituzione. A dire il vero, secondo il mio conteggio, una decina di casi almeno sono consistiti in un mero adeguamento consequenziale a modificazioni apportate. Penso, ad esempio, alla denominazione «Senato della Repubblica», che proprio questo ramo del Parlamento ha ripristinato rispetto al testo originario. Per motivi anche di tempo, il mio conteggio è stato fatto brutalmente, mentre si dovrebbero forse contare attentamente i commi e, al limite, le proposizioni. Ad ogni modo, gli articoli della Costituzione su cui si è inizialmente intervenuti erano 45.

Come sapete bene (non sono io a doverlo dire a voi), questo ramo del Parlamento è intervenuto con modificazioni molto incisive (mi rivolgo in particolare alla relatrice, presidente Finocchiaro, e al presidente Calderoli), facendo salva la sostanza della proposta iniziale che, come è stato ricordato, prevedeva il rapporto fiduciario tra il Governo e la sola Camera dei deputati; il bicameralismo differenziato, con prevalenza legislativa attribuita alla Camera dei deputati, con particolare riferimento alla funzione di bilancio; la composizione indiretta del nuovo Senato (che era parte della modificazione del bicameralismo). Senza voler «sdottorare» su questo aspetto, vorrei però ricordare che l'esperienza comparata insegna che ci sono casi di Assemblee legislative e seconde Camere elette direttamente senza rapporto fiduciario, che però, di fatto, sono riuscite ad imporlo, creando situazioni assurde per certi aspetti. Il caso giapponese è clamoroso: ricordo, senza però poter ulteriormente approfondire la questione, che pochi anni fa l'allora primo ministro Koizumi sciolse la Camera bassa per punire la Camera alta.

L'elezione indiretta è un elemento costitutivo del progetto di revisione costituzionale iniziale e, del resto, chi lo presentò si dichiarò più volte ampiamente disponibile a modificazioni, me tenendo fermi i punti che mi sono permesso di ricordare. In effetti, le modificazioni apportate da questo ramo del Parlamento furono ampie, perché, secondo i miei calcoli, 20 degli iniziali 45 articoli furono notevolmente modificati, anche in positivo (in verità non tutti, secondo il mio giudizio, che è però irrilevante). Furono altresì apportate modificazioni a due ulteriori articoli della Costituzione – gli articoli 75 e 134 – di cui brevemente parlerò, soprattutto con riferimento al secondo.

Che cosa è stato fatto alla Camera dei deputati? In primo luogo, c'è stato un marginale intervento – mi sia consentito usare questo aggettivo – su un articolo della Costituzione che non era stato toccato né dal Governo, né dal Senato: mi riferisco all'articolo 97, la cui unica modifica è stata l'introduzione del principio della trasparenza amministrativa, con tutto il rispetto per la trasparenza e per gli amici amministrativisti, che probabilmente legheranno a tale previsione ogni sorta di conseguenza. Ad ogni modo, però, questo è tutto.

Per il resto, la Camera dei deputati ha a sua volta fatto proprio l'impianto della riforma, incidendo però su 16 dei 47 articoli oggetto del provvedimento. Si è parlato di un 90 per cento del totale: non so se le stime che qualche collega ha fatto siano valide, in quanto si tratta di un tema su cui forse gli uffici si sono esercitati. Ad ogni modo, 16 articoli su 47 sono pari a circa un terzo del totale. Anche in questo caso, tuttavia, molte delle modificazioni sono consistite in specificazioni, chiarimenti, limitatissimi *restyling* ed interventi puntualissimi.

Nel testo scritto ho cercato di fare un'analisi specifica, ad esempio rilevando che, con riferimento al nuovo articolo 120 della Costituzione, in materia di poteri sostitutivi, alla Camera dei deputati si è inteso specificare che la disposizione riguarda anche le Province autonome di Trento e Bolzano. Non mi pare che questa sia una questione tale da sollevare particolari controversie (non so se il professor Palermo è d'accordo con me).

C'è stato anche l'intervento, importante contenutisticamente ma puntualissimo, sull'articolo 78, che prevede la maggioranza assoluta ai fini della deliberazione dello stato di guerra da parte della Camera dei deputati.

Alcuni colleghi, infatti, hanno già parlato a questo proposito. In realtà, a ben vedere, solo alcuni di questi sedici articoli incisi dalla Camera dei deputati possono costituire oggetto di effettivo, motivato e giustificato intervento. Mi direte: questo, lasciatelo giudicare a noi. Naturalmente, con tutto il rispetto, ma io parto anche da un altro punto di vista: che l'obiettivo del Parlamento sia l'efficienza del suo processo decisionale in una materia ormai così drammaticamente urgente. È chiaro, allora, che questo ramo del Parlamento non potrà non farsi guidare anche dal rispetto, nei limiti di quello che è possibile politicamente e nel rispetto della propria Istituzione e della propria strategia istituzionale, degli apporti dell'altro ramo del Parlamento. Del resto, non si può dimenticare che è stato questo veramente il luogo in cui il progetto è nato. Pensare che l'altra Camera non abbia nulla da dire sarebbe impensabile; essa ha detto cose che veramente, per quel che riguarda procedimento legislativo e le funzioni (su cui personalmente ho scelto di non addentrarmi), possono anche essere – anzi, probabilmente sono – di una certa significanza e meritano tutta la vostra attenzione e l'attenzione dei colleghi che vi si sono cimentati.

Devo tuttavia dire che se la volontà è quella di riformare, l'altra Camera ha dato un concorso molto positivo; non è il concorso di un ramo, secondo quella Camera in questo caso, che rispetto alla prima lettura sovverte l'impianto. È un contributo di cesello, così lo vorrei definire.

Questo giudizio di relativa marginalità su tutta una serie di emendamenti apportati dalla Camera è secondo me attribuibile – e tocco un punto cruciale, lo so – anche alla micromodifica concernente l'articolo 57 della Costituzione, contenuta nello spesso richiamato articolo 2 del disegno di legge.

L'articolo 57, nella versione approvata dal Senato e dalla Camera, è lungo: 6 commi, 8 frasi, 254 parole e 1317 battute. Di tutto ciò la Camera, come sappiamo, ha cambiato una parola, anzi ha cambiato due lettere di una parola, la famosa questione «dai»-«nei»: da «nei» a «dai». È una modifica non – come ho letto da qualche parte – formale, ma è una modifica sostanziale: chiarisce che i senatori durano in carica quanto il Consiglio regionale che li ha eletti. Qualcuno ha detto – a mio avviso, sbagliando completamente – che non sarebbe coerente, anzi addirittura sarebbe in contrasto con quanto previsto per un altro emendamento del Senato al successivo articolo 66 della Costituzione (articolo 7 del progetto di legge), nel quale opportunamente si specifica che il Senato prende atto della cessazione della carica elettiva regionale e locale e della conseguente decadenza del senatore. Il primo comma, però, aveva ribadito che ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione.

Ora, non c'è alcun contrasto fra l'uno e l'altro. In un caso siamo di fronte alla cessazione del mandato dell'intera «delegazione della Regione» che, poiché l'organo che la esprime si trova a sciogliersi anche per dimissioni del Presidente e per i tutti motivi di decadenza di cui all'articolo 126, deve essere rinnovata dal futuro rieletto Consiglio. Nell'altro caso siamo di fronte a casi personali: un'applicazione della «legge Severino», una dimissione, una malattia, un impedimento, un sindaco che non è più sindaco; in tutti questi casi i senatori cessano dal proprio incarico e quello stesso Consiglio, ovviamente senza alcun rinnovamento, completerà la delegazione. Quindi è una perfetta coerenza.

L'articolo 57 (al quale sono più affezionato) è del tutto coerente con tutta una serie di articoli che il Governo aveva proposto in una forma, il Senato ha approvato nella stessa e la Camera ha confermato senza neanche una virgola di modifica. Mi riferisco all'articolo 63, che stabilisce in quali casi l'elezione e la nomina alle cariche degli organi del Senato possano essere limitate in ragione delle funzioni regionali, che non ha senso se non nell'ipotesi, evidentemente, di elezione indiretta, e all'articolo 69 sull'indennità, piaccia o non piaccia. Ma anche nello stesso articolo 68, se lo analizziamo bene (i colleghi lo conoscono a menadito), si chiarisce che si estende ai senatori solo il primo comma e non il resto. Anche questo articolo è esattamente in linea: nell'ordinamento attuale, l'insindacabilità vale, fino ad un certo punto, anche per i consiglieri regionali, ma solo per le opinioni espresse e per i voti dati, mentre ad essi non si estendono le immunità di cui ai commi 2 e 3.

In tutto si parla di sei articoli, onorevoli senatori: 57, 58, 63, 66, 68, 69, tutti votati nella stessa formulazione in entrambe le Camere, salvo la micromodifica di cui ho parlato e quell'altra dell'articolo 66, che – ripeto – sono del tutto coerenti e sulle quali, se il Senato intende, può natural-

mente tornare, ci mancherebbe. Ma il complesso organico e coerente di 15 commi, tutti sistematicamente connessi e vocati a disegnare il nuovo Senato di rappresentanza territoriale a elezione indiretta, è a mio avviso un dato di fatto.

E vengo alla questione della doppia conforme: io credo che sia una delle doppie conformi più clamorosamente e nitidamente formatesi della storia del Parlamento italiano, oltretutto in un processo costituzionale di questa delicatezza.

Nel rispetto dei colleghi, dovendo terminare il mio intervento in altri due o tre minuti al massimo, mi limito a dire che, però, non sarei un docente decoroso di diritto parlamentare se non riconoscessi la questione del *nemine contradicente*. Sottolineo, però, «*nemine contradicente*», e mi fermo qui. Si tratta, cioè, di derogare platealmente e clamorosamente all'articolo 104 del Regolamento di questo Senato, se tutti sono d'accordo nel farlo, ma, appunto – come hanno detto il professor Lippolis e altri e come diceva giustamente lo stesso senatore Calderoli – per correggere una discrasia, se discrasia vi fosse. Ma in quegli articoli che mi sono permesso di citare non c'è; ci saranno disposizioni che non piacciono, naturalmente (anche a me, magari), ma non ci sono discrasie.

Nel merito, oltretutto (ho già fatto dei cenni) credo che l'impianto si tenga profondamente. Il professor Luciani parlava di una Camera di contrappeso; io non sono del tutto d'accordo con questa teoria della Camera di contrappeso, mentre sono pienamente d'accordo con il professor Lippolis, il quale è contrario all'ipotesi balzana della Camera di garanzia (altrimenti ci terremmo quella che abbiamo e saremmo a posto, fino a un certo punto, specie in questo sistema partitico).

Non ho potuto ascoltare – e me ne scuso – la proposta puntuale del professor Luciani, ma immagino sia in linea con coloro che dicono che, in sede di elezione del Consiglio regionale, si potrebbero individuare i consiglieri senatori. Secondo me questo determinerebbe, prima di tutto, una capacità di contrappeso inferiore, perché il rischio, già presente nel testo (me ne rendo conto e qualcuno l'ha denunciato), che prevalga la rappresentanza, non politica (perché è comunque politica), ma partitica rispetto a quella dell'istituzione territoriale c'è. Secondo la mia valutazione di merito, si tratta di fare in modo che questa deriva non si verifichi o si verifichi nella misura minore possibile.

Sappiamo bene che, nella stessa Germania, il *Bundesrat* talora ha operato per certe forze politiche rispetto allo schieramento, non c'è mica da scandalizzarsi. Altra cosa è la sistematica organizzazione eventuale in gruppi partitici, che è, del resto, quella dei gruppi parlamentari legati ai partiti.

Allora, secondo me, l'elezione diretta porta inevitabilmente a spingere in quella direzione e per questo sarebbe una scelta sbagliata. Tra l'altro, il testo, sempre di quei famosi articoli, è chiarissimo e Ridola in parte l'ha ricordato bene. Il futuro Senato rappresenterà istituzioni territoriali, non i territori, non le popolazioni, i popoli o i cittadini. Stiamo parlando delle istituzioni territoriali, che è il vero progresso, il vero passo avanti.

Vengo all'ultimo punto. Se il Senato insistesse nell'idea dei due giudici costituzionali espressi direttamente dalla Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, io lo troverei assolutamente ragionevole. Quelle sono preoccupazioni centralistiche di cui la Camera si è fatta vittima, ma che emergono in larga parte della dottrina. La Corte stessa fa capire, con molto rispetto, che non gli piace. Io credo sarebbe del tutto ragionevole e un'insistenza potrebbe giustificare che la doppia conforme si crei su questo punto alla Camera.

Sull'elezione del Presidente dico solo questo: condivido molto delle preoccupazioni avanzate da Lippolis. Io prego i senatori di ricordare quello che è avvenuto sia nel 2013 che, soprattutto, nello stesso 2015, quando la maggior forza parlamentare ha deciso di votare scheda bianca per raggiungere il più rapidamente possibile senza polemiche il quarto o quinto scrutinio. È una strategia che rischia di realizzarsi pari pari per arrivare almeno alla settima votazione. Non sono più gli anni Settanta. Io sono di quelli che si ricorda di quando si arrivava alla 23^a votazione e non scoppiava la rivoluzione. Qui il Parlamento è stato sconvolto nel 2013, in questa legislatura, dalla difficoltà di eleggere il Presidente, tanto da dover chiedere a Giorgio Napolitano di accettare il secondo mandato dopo quattro o cinque scrutini e poi fu eletto – mi pare – al sesto. Non è neanche poi tanto, ma è sufficiente. Allora, è un errore. Come conciliare? Per risparmiare il tempo riservato ai miei colleghi e, naturalmente, i senatori per le loro domande, dico solamente che io trovo ingegnosa l'idea di Augusto Barbera e di Stefano Ceccanti, alla quale ho concorso anch'io, di immaginare che i senatori e i deputati – poi aggiungo un'altra cosa perché è importante – debbano esprimere un primo e un secondo voto per fare in modo che, mantenendo maggioranze particolarmente alte, questo possa conciliarsi con l'efficienza del processo decisionale. Ciò mi sembra fondamentale.

Vorrei ricordare infine che noi dobbiamo mettere a raffronto il Parlamento in seduta comune, come è stato ad oggi, con quello potenziale futuro. Non c'è un problema di squilibrio fra Camera e Senato. Non c'è. È veramente un *qui pro quo*; ci si fa ingannare dai numeri. Per l'omogeneità partitica del Paese, che fossero una o due le Assemblee era esattamente la stessa cosa. La faccenda veniva estesa, come sappiamo bene, ai delegati regionali. Adesso i rappresentanti delle istituzioni territoriali come tali non ci sono perché ci sono 95 rappresentanti. Praticamente abbiamo quello che avevamo prima con una raddoppiata presenza delle istituzioni territoriali. Non c'è un problema di riequilibrio sotto questo aspetto.

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

FROSINI. Signora Presidente, ringrazio per l'invito e saluto la signora Ministro.

Io sarò molto puntuale nella parte relativa alle modifiche apportate dalla Camera dei Deputati, posto che una mia valutazione di insieme

sul progetto l'ho espressa circa un anno fa, quando ebbi l'onore di essere invitato da questa Commissione a commentare il disegno di legge governativo sulla revisione costituzionale. Vorrei partire da una premessa, a titolo esemplificativo. Secondo me, la questione del Senato ha anche un problema concernente il *nomen*. Il fatto che non si sia voluto modificare la titolazione del Senato, come era stato prospettato, proponendo, per esempio, il nome di Camera delle autonomie territoriali, ho l'impressione che crei quasi un vincolo emozionale e psicologico nella storia e nella tradizione di questa istituzione, al punto di non volerla vedere snaturata rispetto a quella che è la storia del Senato. Voglio dire che aver mantenuto il nome Senato della Repubblica crea quasi un vincolo tradizionale con questa istituzione e da qui l'esigenza di non ridurla nelle sue funzioni e nelle sue capacità politiche. Ma questa è solo una suggestione. Il punto è quello dell'elezione diretta oppure no. Io credo che anche il tema della possibile emendabilità dell'articolo 2, peraltro rimesso alla discrezione del Presidente del Senato, nasca sostanzialmente da una irrisolta questione su come devono essere eletti o nominati i futuri senatori. L'idea di poter modificare l'articolo 2, ovvero di proporre emendamenti sulla composizione del Senato, riflette questa conflittualità, che oggi è emersa ancora in maniera più accentuata rispetto un anno fa. Mi riferisco all'eventualità che i senatori siano eletti direttamente o, piuttosto, debbano esserlo nell'ambito dei consigli regionali.

Vado al primo punto sul problema della rappresentanza. In quella occasione ebbi modo di segnalare il fatto che il disegno di legge governativo non prevedeva la rappresentanza della Nazione. Aveva soppresso la rappresentanza nazionale e ho il piacere di rivederla adesso individuata in capo ai deputati, in quanto eletti a suffragio universale. Si è scelta anche in questo caso – avevo suggerito questa ipotesi – la rappresentanza territoriale per i senatori. Preciso però che la formula «istituzioni territoriali» non mi persuade perché evoca gli organi di vertice dei territori e delle autonomie territoriali. «Istituzioni territoriali» fa venire in mente le Giunte, i Consigli regionali, i Consigli comunali; invece, il senatore deve rappresentare il territorio e non gli organi rappresentativi all'interno del territorio, benché, ammesso e non concesso, venga eletto nell'ambito dei Consigli regionali. È vero che la formula secondo cui rappresentano le «istituzioni territoriali» è presente nel *Grundgesetz*, ma è altrettanto vero che lì le rappresentano nella misura in cui vengono nominati dai presidenti dei *Länder*. In questo caso, secondo me, la formula dovrebbe essere una del tipo: il deputato rappresenta la Nazione e il senatore le autonomie territoriali. Si potrebbe usare qualsiasi altra formula che non sia prettamente riferita alle istituzioni, perché le istituzioni danno un senso di appartenenza agli organi rappresentativi dell'ambito territoriale e non al territorio in quanto tale, dove invece il senatore deve essere rappresentativo.

Sull'emendabilità ripeto quanto detto prima, ovvero che è a discrezione del Presidente del Senato. Trovo però un po' paradossale il fatto che i senatori non possano presentare emendamenti sul Senato stesso.

Francamente mi sembra una limitazione. Si discute del Senato e ai senatori è vietato presentare emendamenti per ciò che concerne l'organizzazione dell'Assemblea e dell'organo di cui fanno parte. Naturalmente gli emendamenti, una volta presentati, sono soggetti a votazione da parte dell'Aula e possono essere approvati oppure respinti nella logica democratica del processo decisionale parlamentare. L'idea però che si debba impedire ai senatori di poter presentare degli emendamenti che riguardino il futuro dell'organo di cui fanno parte francamente lo troverei un po' una contraddizione, in termini di dialettica democratica parlamentare.

Mi fa piacere sentire – se ho colto bene l'osservazione del collega Luciani – la rivalutazione dell'idea che elaborammo nella Commissione di studio, all'epoca nominata dal ministro Calderoli, riguardo la contestualità fra elezione del senatore ed elezione del Consiglio regionale, in modo tale da avere quella che, intelligentemente, Luciani ha definito una legge elettorale con una duplice funzione, che consente l'elezione e che ha una sostanzialità in termini di rappresentanza territoriale.

Quindi, ammesso e non concesso che il Presidente del Senato possa consentire la presentazione di emendamenti in tema di composizione del Senato, vedrei bene questa ipotesi quale mediazione tra coloro che sostengono l'elezione diretta e coloro che, invece, vorrebbero una maggiore aderenza al territorio per il tramite dell'elezione dei consiglieri regionali.

Confesso che in questa composizione non vedo bene la presenza dei sindaci. Non riesco a cogliere il significato della previsione di dieci sindaci: essi sono forse espressione del territorio, ma davvero minimale, tanto che a questo punto sarebbe opportuno lasciare soltanto i rappresentanti delle Regioni, eletti eventualmente dal Consiglio regionale o contestualmente al Consiglio regionale.

Passo ora a trattare rapidamente gli altri temi di interesse per non perdere ulteriore tempo. Il problema delle minoranze è evidenziato anche nella relazione della Presidente. Cosa significa minoranza laddove la Camera dei deputati si riserva invece l'organizzazione dello Statuto delle opposizioni? La questione va effettivamente chiarita, altrimenti non si capisce bene il senso di questo concetto, a meno che – guardo l'amico, senatore Palermo – non si intenda far riferimento alle minoranze linguistiche (il che sarebbe però un residuo). (*Commenti*). Ho capito; questa potrebbe però essere una spiegazione, che vi offro come suggestione. Chi sono le minoranze in Senato? Potrebbero semmai essere le minoranze linguistiche, che avrebbero comunque diritto di tribuna all'interno di un Senato rappresentativo del territorio (cosa che è molto peregrina).

Passando a trattare gli altri profili di interesse, desidero soffermarmi sul tema dei senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Così come per i sindaci, anche in questo caso mi sfuggono il senso ed il significato della presenza di cinque senatori di nomina presidenziale (il cui mandato ha durata contestuale a quella del Presidente della Repubblica) in un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali.

Analoghe perplessità sorgono con riferimento all'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune, come peraltro av-

viene già oggi. Ciò equivale a comprimere la capacità del Senato di esprimere i propri *desiderata* in termini di candidature alla Corte costituzionale, posto che i cento senatori si verrebbero significativamente a diluire all'interno del Parlamento in seduta comune, vista la presenza di 630 deputati. Mi pare che la previsione della nomina di tre giudici da parte della Camera dei deputati e di due da parte dal Senato avesse un suo equilibrio e una sua logica, anche in termini di rappresentanza del Senato nell'importante scelta di coloro i quali andranno a giudicare le leggi.

A proposito del giudizio sulle leggi, torno su una questione che mi lascia molto perplesso: mi riferisco al giudizio preventivo di costituzionalità sulla legge elettorale, che è aggravato dalla modifica introdotta dalla Camera dei deputati nelle disposizioni transitorie, volta a consentire addirittura il sindacato della legge approvata nella legislatura corrente. Francamente ritengo che si viva un po' un'ossessione di questa legge elettorale. Siamo tutti sotto l'usbergo della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, come se questa avesse stravolto tutti i dettami ed i principi del costituzionalismo. La Corte è intervenuta e il legislatore non si può preoccupare ogni qualvolta mette mano al sistema elettorale, ammesso e non concesso che lo faccia continuamente, visto che, come sappiamo, le leggi elettorali sono assai difficili da modificare. Il legislatore non si può preoccupare di quello che sta per approvare nell'ambito di una sua esclusiva sovranità politica, quale è la scelta della formula elettorale per la costituzione della rappresentanza politica, demandando alla Corte costituzionale la facoltà di dire se ha fatto bene o male, pena la bocciatura della norma.

Stiamo parlando di un ricorso preventivo che darebbe un significato, in termini di fonti, completamente diverso alla legge elettorale, la quale sarebbe una legge diversa dalle altre, in quanto l'unica sottoponibile ad un giudizio preventivo della Corte costituzionale. Dovremmo così interrogarci sul valore della legge elettorale, che non sarebbe più una legge ordinaria, bensì speciale perché godrebbe di un particolare privilegio, che è quello di essere sottoposta al giudizio preventivo della Corte costituzionale. Francamente questo non mi piace: spetta al Parlamento adottare le leggi e ci saranno poi i modi per arrivare eventualmente dinnanzi alla Corte costituzionale per sapere se le scelte fatte dal legislatore sono costituzionalmente legittime oppure no. In quest'ottica è semmai interessante la vecchia proposta di elevare le leggi elettorali a fonte di legge organica, richiedendo un *quorum* speciale per la loro approvazione, in modo che vi sia davvero il tentativo di una condivisione parlamentare con l'opposizione.

Concludo con un'osservazione sul Titolo V della Parte seconda della costituzione. Personalmente l'idea della riduzione o dell'eliminazione della competenza concorrente mi piace. Probabilmente ha ragione Massimo Luciani, che ha anche un'esperienza diretta alla Corte costituzionale in tema di conflitti di attribuzione (anche se forse non è questo il terreno sul quale si è scontrata tutta la conflittualità davanti alla Corte). È chiaro che una razionalizzazione di questo disegno andrebbe nella direzione del-

l'economicità dell'impianto costituzionale e sono pertanto favorevole all'eliminazione della fattispecie della competenza concorrente. È vero che non si può pretendere di tagliare in due la competenza, come fosse una mela, distinguendola tra statale e regionale, ma ricordo che esistono il principio della leale collaborazione e tante altre formule costituzionali, oltre ad una giurisprudenza costituzionale, ormai ventennale, su cui si può lavorare, al fine di trovare forme di condivisione e cooperazione tra Stato e Regioni. Semmai, si può un po' lamentare l'aver accentuato le materie in capo alla competenza dello Stato, riducendo la potestà legislativa regionale, il che non suona bene con la modifica del Senato quale espressione delle autonomie territoriali. Infatti, si riduce la potenzialità legislativa delle Regioni, accentuandola in capo allo Stato e, francamente, vedo in questo una contraddizione. Mi domando infatti se si vuole veramente andare verso una forma di federalismo, oppure no. Inoltre, non è chiaro fino a che punto si creda veramente nel progetto iniziato nel 2001 con la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

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

LUPO. Ringrazio, innanzitutto, la Presidente della Commissione per questo invito, davvero molto gradito. Confesso che esso rappresenta un grande onore ma anche una notevole difficoltà, forse legata al fatto, da *ex* consigliere parlamentare e da docente di diritto parlamentare, di dover anzitutto delimitare i confini del contributo che possiamo dare in questa sede. Ovviamente, la tentazione è forte nell'esprimere la propria opinione sul testo in esame e di opinioni ne avete sentite tante; la tentazione di aggiungere la mia ovviamente c'è. Dall'altra parte, vi è il rispetto della norma regolamentare, dalla quale partirei, appunto l'articolo 104 del Regolamento del Senato, che – ricordo – non pone solo un limite all'emendabilità, ma è anche un limite all'oggetto della discussione: «il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera».

Partirei da questo perché trovo, anche in questo caso, necessario soffermarmi sulla *ratio* di questa previsione. Non è solo e soltanto un'esigenza di speditezza della discussione; dietro questa disposizione, a mio avviso, c'è un'esigenza di coerenza del processo deliberativo, se volete di rispetto del principio del *ne bis in idem*: il Senato ha già espresso la sua volontà approvando un testo. Laddove a questa volontà si è sommata la volontà della Camera sul medesimo testo, l'idea che il Senato ritorni, cambiando idea, su parti già oggetto di deliberazione da parte di entrambe le Camere, è evidentemente deviante rispetto alla logica del procedimento legislativo bicamerale; procedimento che – ricordo, come è stato evocato prima da alcuni colleghi – non prevede nel nostro ordinamento un comitato di conciliazione tra le due Camere, proprio perché c'è questa regola di razionalizzazione del procedimento, in base alla quale ci si sofferma nelle letture successive alla prima (nella quale ciascun Parlamento è ovviamente libero di esprimersi considerando il più ampio ventaglio di pos-

sibilità) esclusivamente sulle parti che sono state oggetto di modifiche dall'altro ramo del Parlamento.

Pertanto, la scelta che i senatori oggi si trovano davanti a mio avviso è sostanzialmente sottoposta a tre alternative. Possono insistere sul testo originariamente approvato, ripristinandolo quindi, ponendo nel nulla le modifiche approvate dalla Camera; oppure possono ritenere che ci siano delle rifiniture, delle aggiunte, dei perfezionamenti alle parti modificate dalla Camera; oppure ancora possono, sui soli articoli sui quali sono intervenute modifiche da parte della Camera, respingere *in toto* l'articolo o, nell'ipotesi più estrema, respingere *in toto* il testo del disegno di legge.

Questa è, secondo me, l'alternativa politica, tutta politica, rispetto alla quale il Senato oggi deve decidere e rispetto alla quale forse noi possiamo dare un qualche contributo in questa occasione, senza ripetere le idee che abbiamo già espresso magari in altre circostanze e alle quali pure siamo ovviamente e naturalmente affezionati, per quello che è possibile.

Ovviamente esiste – e giustamente è stata ricordata da alcuni colleghi – la regola della *nemine contradicente*, che è una regola derogatoria in via eccezionale delle norme contenute nei regolamenti parlamentari, che è stata applicata in altri casi, perché si tratta di norme procedimentali, quindi volte a favorire la decisione. La classica eccezione alla regola della *navette* qual è? È la copertura finanziaria: la clausola di copertura finanziaria invecchia con il passar del tempo e c'è bisogno di rimetterci mano. Ovviamente non si può riavviare un procedimento legislativo *ex novo* perché si vuole adeguare la norma al nuovo esercizio finanziario nel frattempo determinatosi. Un altro caso in cui la regola subisce eccezioni è quando sopravviene una sentenza della Corte costituzionale, che dichiara incostituzionale una disposizione sulla quale il testo in esame interviene. Anche in questo caso, non è un problema di principi supremi, rispetto ai quali stiamo discutendo se siamo in conformità o meno (è un problema su cui ovviamente le opinioni sono tante almeno quanti i costituzionalisti che avete sentito), ma stiamo parlando di un oggettivo elemento di novità sopravvenuto, ossia un testo dichiarato costituzionalmente legittimo dalla Corte.

Ovviamente, in questi casi e in casi simili di clamorosi fatti sopravvenuti, che fanno mutare l'atteggiamento, quando unanimemente il Senato ritiene di cambiare idea rispetto alla deliberazione già assunta – a quel punto sì – si può derogare *nemine contradicente*, quindi senza che nessuno sollevi obiezione rispetto al mutamento di contenuto della doppia conforme. Questa almeno è la mia lettura e ovviamente anche su questo si può discutere. La disposizione di cui all'articolo 104 del regolamento del Senato si può interpretare – ci mancherebbe – ma questa è la lettura che pacificamente tende ad essere data dell'istituto.

Vengo al merito, seppure molto sommariamente. Dal mio punto di vista, dal punto di vista tecnico, ovviamente, io escluderei l'ipotesi tre, quella volta a respingere una riforma del bicameralismo italiano, *in toto* o in parte; ritengo che oggi non sia sostenibile. Lo stallo del 2013 e tante

altre ragioni che pesano a favore della riforma del bicameralismo credo non meritino neanche di essere richiamate in questa sede.

Non mi sembra sinceramente che ci siano casi in cui si debba insistere sul testo originario approvato dal Senato. Forse le uniche eccezioni potrebbero riguardare l'articolo 82 sulle Commissioni d'inchiesta, se si vuole togliere quell'aggiunta sulle materie attinenti le autonomie territoriali, e l'articolo 135, sui due giudici eletti dal Senato. Addirittura in sede di audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera mi ero permesso di dire, credo facendo saltare qualcuno dalla sedia, che avrei visto bene tutti e cinque i giudici costituzionali di provenienza parlamentare eletti dal Senato, perché sarebbero così più indipendenti dal *cleavage* «maggioranza-opposizione»: secondo me, questa previsione avrebbe avuto un pregio notevole. Tuttavia, al di là di questo, i due giudici potevano e possono tuttora essere una soluzione a mio avviso accettabile.

Riguardo, invece, alla supposta necessità di perfezionare alcune modifiche concernenti l'articolo 55, così come uscito dalla Camera, premetto che effettivamente ho apprezzato l'alleggerimento, non tanto in senso quantitativo quanto in senso lessicale, delle funzioni del Senato. Mi pare però che quando si parla della funzione di raccordo tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea, forse adottare la dicitura «tra questi ultimi, lo Stato e l'Unione europea» non guasterebbe, perché effettivamente mi sembra il caso di ripetere «lo Stato» anche in questo caso, visto che l'Unione europea è comunque fondata su Stati e i rapporti su cui il Senato è chiamato a dire la sua riguardano anche Regioni e Stato. Il Senato, in particolare, svolge questa funzione per definizione con riguardo alla dimensione statale, quindi forse è pacifico, ma può comunque essere opportuno ribadirlo.

Allo stesso modo, la parola «concorre», ribadita anche quando si parla di valutazione delle politiche pubbliche ed espressione dei pareri, forse si può togliere. Sinceramente, per quelle funzioni che chiaramente non sono di competenza esclusiva del Senato (nel senso che anche altri organi costituzionali possono intervenire), prevedere solo un concorso, analogamente al «concorrere al procedimento legislativo», mi pare troppo riduttivo del ruolo del Senato. Ma queste sono piccole cose, rispetto alle quali non mi dilungo.

Dedicherei, invece, l'ultima parte del mio intervento al peso che ha, secondo me, l'attuazione della riforma. La mia premessa è la seguente su questo punto: anche un ottimo testo di riforma costituzionale può fallire, se non c'è adeguata attenzione al processo attuativo; anche un testo non perfetto può comunque produrre un esito positivo, laddove si presti molta attenzione al percorso riformatore. Da questo punto di vista, molte delle osservazioni che sono state fatte finora, ad esempio circa la metà di quelle fatte dal professor Luciani, si possono probabilmente risolvere in sede attuativa. Ricordo in modo estemporaneo (probabilmente bisognerebbe approfondire di più la questione) quante sono le leve su cui si può giocare in sede attuativa.

La prima, ovviamente, è la legge elettorale per il Senato. È chiaramente il tema del giorno, al centro del dibattito fra le forze politiche. Qui non dico moltissimo, ma ci sono dei margini per andare incontro all'esigenza di riforma, che mi pare molto condivisa in questa fase, in particolare in seno alla maggioranza.

Segnalo il fatto che alcune convenzioni costituzionali, implicite o espresse attraverso accordi tra Regioni, possono affrontare nodi non piccoli: ad esempio, la partecipazione dei Presidenti delle Regioni al Senato, possibile già in base al testo attuale; oppure quali sindaci saranno eletti (solo dei Comuni capoluogo o anche di qualche piccolo Comune in alcune Regioni, perché no?).

Il testo fa, in più casi, rinvio a leggi costituzionali, a *referendum*, ad esempio, a leggi di attuazione e, poi, soprattutto, alla partita dei regolamenti parlamentari. In questo campo, a mio avviso, bisogna partire presto e riflettere bene, perché il nuovo Senato della Repubblica, nonostante l'identità del nome prima ricordata, sarà una creatura del tutto diversa dal Senato attuale, rispetto al quale bisognerà immaginarsi nuove procedure, con notevole fantasia e ovviamente con attenzione ai modelli comparati. Ad esempio, rispetto al fatto di essere un organo continuo, che si rinnova solo parzialmente.

Si apre tutto un mondo di problemi. Anche la *navette* è tra i nodi che questa riforma pone e che stiamo sperimentando. Così come il voto a data certa delle leggi indicate dal Governo o, ancora, la permanenza o meno delle Commissioni in sede deliberante. A questo proposito, avevo manifestato un'opinione molto critica rispetto al mantenimento delle leggi in sede deliberante, che è stata già espressa anche in questa sede: anche il Senato continua ad avere le Commissioni che possono deliberare al posto dell'Assemblea. Stiamo costruendo qualcosa di non facilissimo da immaginare, soprattutto considerata l'articolazione e la capacità di rappresentare le istituzioni territoriali che il Senato deve avere.

Pensiamo – e forse questa è la partita più grossa – a come funzionerà effettivamente il Senato. Questo tema è emerso effettivamente anche nel dibattito odierno: come riuscirà il Senato a conciliare tra loro il *cleavage* partitico e il *cleavage* territoriale? Mi permetto di dire, a questo proposito, che ogni Assemblea parlamentare ha presenti entrambi i *cleavage*, anche Camera e Senato attuali. La presenza dei partiti politici nazionali ha dato predominanza, nel Ventesimo secolo almeno, al *cleavage* partitico. Oggi abbiamo indicazioni in senso diverso. Il dibattito che la *House of Commons* sta realizzando in questi anni sulla cosiddetta *English question*, sul fatto se i deputati eletti in Scozia debbano partecipare all'approvazione delle leggi che si applicano solo in Inghilterra, ad esempio, è indice di crisi di questo tipo di rappresentanza partitica e del dominio della rappresentanza partitica sul *cleavage* territoriale. Come il Senato riuscirà a conciliare questi due *cleavage* è la partita più importante.

Da questo punto di vista, per esempio, la distinzione, presente nel testo in esame, tra diritti delle minoranze e diritti delle opposizioni mi convince; trovo che sia una formulazione, ovviamente generale, che lascia

ampio spazio ai Regolamenti parlamentari in sede attuativa, ma che non chiude la partita e la definisce in termini sostanzialmente corretti.

L'ultimo nodo che i Regolamenti parlamentari e le leggi attuative saranno chiamati a sciogliere, a mio avviso, è la presenza del Governo in Senato: o diretta o tramite le Conferenze (e quindi il rapporto Conferenze-Senato).

C'è tantissimo da costruire e da immaginare e da quello dipenderà probabilmente quale dei due *cleavage* risulterà dominante e in che modo il Senato giocherà la sua partita nei procedimenti legislativi e sarà in grado di svolgere la funzione per cui è stato pensato in questo modo, così da far funzionare quel regionalismo cooperativo, cui prima si faceva riferimento. Porrei l'attenzione su questo snodo qui oggi.

Concludo accennando ancora ad un'ultima questione e solo con una battuta di risposta al senatore Calderoli, che utilizzava una formula, che sicuramente, come tutte quelle che lui propone, avrà successo, quella del «Senato degli sfigati», ma sulla quale mi permetto di non concordare.

Se fossi un politico – non lo sono e non è il mio mestiere – mi domanderei se sia preferibile, nel nuovo Parlamento, essere eletto direttamente dai cittadini alla Camera ed essere uno dei 630 legati al vincolo fiduciario, in positivo o in negativo, essere cioè in maggioranza o all'opposizione, oppure essere uno dei 95 senatori che rappresenta l'istituzione territoriale di appartenenza e che ha un margine di intervento che, per come è il testo attuale, risulta, a mio avviso, tutt'altro che indifferente.

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

CALDEROLI (*LN-Aut*). Non ritorno sull'argomento precedente ma tutti mi confermano che avevo ragione.

Parto dall'intervento del professor Lippolis e ripreso da altri suoi colleghi. Il Senato non deve essere una Camera di garanzia; deve avere altre funzioni. Può essere corretto e c'è riferimento ad altri organismi che devono essere organi di garanzia, però mi sembra che all'intervento della collega Lo Moro, che chiedeva come si incrocia l'Italicum rispetto all'elezione indiretta, non abbia risposto nessuno. Io ho fatto due conti ed è vero che il Presidente della Repubblica potrebbe essere teoricamente eletto con 220 voti, però se tutti partecipassero al voto il Presidente, con i tre quinti, viene eletto a 441. Secondo le mie simulazioni, se le cose andranno in una certa maniera con l'Italicum, la maggioranza viaggia, tra Camera e Senato, tra 438 e 445. Quindi, un partito che vince con l'Italicum alla Camera dei deputati elegge il Presidente della Repubblica, i 5 da lui indicati come membri della Corte costituzionale, perché con il 13,7 per cento il Senato è assolutamente ininfluenza, se non si ritorna a quello precedente. Mi chiedo dove sia il bilanciamento che teoricamente poteva svolgere il Senato, ma a questo punto sia il Presidente della Repubblica che la Corte costituzionale dimostrano che la terzietà è veramente una cosa opinabile e qui dentro non c'è.

Per quanto riguarda l'articolo 104 del Regolamento, *nemine contradicente* è vero, ma c'è il problema rilevato dal professor Pace. Credo che nessuno possa negare il fatto che anche una riforma costituzionale possa essere sottoposta al giudizio della Corte. Se *nemine contradicente* – non lo sto riferendo all'articolo 2 – mi sognassi di fare un articolo 1-*bis* andando a toccare l'articolo 56 della Costituzione farei una cosa che non è uscita dal testo della Camera dei deputati e che non esisteva neanche al primo passaggio alla Camera. Se si dovessero stravolgere così platealmente i Regolamenti, cosa direbbe la Corte nel giorno in cui dovesse toccare l'argomento, visti anche gli aspetti procedurali, come l'incensurabilità della parte sulle droghe leggere prevista per un emendamento. Credo, quindi, che per aver la garanzia che, con *nemine contradicente*, qualcuno lo contraddica dopo, forse se c'è qualche interpretazione regolamentare o una riscrittura dell'articolo 104 è meglio. Venendo alla valutazione del professor Lupo di poco fa, l'articolo 2 ha avuto cambiate, come ricordato da qualcuno, quattro lettere. Se però alla Camera si fosse modificato l'articolo 94 e si fosse attribuita al Senato la possibilità di dare ancora la fiducia, l'articolo 2 con l'elezione indiretta avrebbe ancora retto rispetto al fatto che una Camera non eletta, se non indirettamente, avrebbe espresso la fiducia? La Camera, nel suo passaggio del provvedimento, poteva attribuire ancora al Senato la possibilità di esprimere la fiducia. Quindi, è l'intero quadro che deve stare insieme e non il singolo articolo, che non è stato modificato; ad esempio prima il professor Fusaro faceva riferimento alle indennità dei parlamentari. Io mi chiedo se sia equo e razionale che il parlamentare che viene dal Lazio prende lo stipendio che prende oggi il sindaco Marino e quello che viene da un piccolo Comune percepirà, a seconda delle sue dichiarazioni dei redditi, circa 600 euro al mese. A me francamente non sembra né equo né giusto visto che il lavoro sarà lo stesso.

ENDRIZZI (*M5S*). Sarò più breve, perché il presidente Calderoli ha già illustrato in dettaglio alcune mie convinzioni.

Aggiungo una cosa e poi vengo alla domanda. La Costituzione è sopraordinata rispetto al Regolamento del Senato, ma pure la Costituzione deve avere una coerenza interna. Allora, a questo punto noi dobbiamo considerare che stiamo intervenendo, come diceva un professore in precedenza, non su un singolo articolo, ma sull'equilibrio complessivo. Allora, se si tratta di un equilibrio complessivo, quando io tocco una gamba di un tavolo – cosa già detta nella precedente lettura – l'equilibrio si modifica su tutto l'assetto. Lo ha spiegato poi il presidente Calderoli nel dettaglio. Da questo mi ricollego a quello che diceva il professor Pace. Non è pensabile che anche un *referendum* popolare possa sanare dei vizi laddove questi vanno a incidere sui fondamenti della Costituzione. È per questo che abbiamo bisogno di un organo di garanzia, ma abbiamo bisogno anche che questo sia eletto e nominato in un modo che sia veramente di garanzia per la democrazia e per gli elettori. In proposito si crea un problema che vi pongo: è compatibile una Camera, come il Senato che si viene a deli-

neare, eletta non solo con una formula di secondo livello, ma anche con leggi elettorali ipermaggioritarie, accettabili laddove si parla di funzioni amministrative come quelle delle Regioni o dei Comuni? Se consideriamo un piccolo Comune con meno di 15.000 abitanti, il sindaco avrebbe la funzione di senatore, pur essendo stato di fatto scelto dal 10 per cento o teoricamente anche meno degli elettori. Avrebbe delle funzioni come quelle che sono state ricordate. Il professor Lippolis prima diceva che allora ci troviamo in una contraddizione.

Presidenza del vice presidente MORRA

(Segue ENDRIZZI). Aggiungo un'altra cosa. È stato detto che è pienamente ammissibile che in una Camera non politica comunque vi siano degli schieramenti. Io vi chiedo se è possibile che in una Camera di questo tipo si possa escludere uno schieramento. Oggi, infatti, le norme elettorali e l'assetto attuale vedono la rappresentanza del Movimento Cinque Stelle estremamente ridotta in sede di Consigli regionali, pur essendo portavoce di un elettorato molto ampio. A sgombrare qualsiasi dubbio sul fatto che parli *pro domo mea*, sposo in pieno anche la considerazione del professor Pace quando diceva che con questa riforma si rischia di mettere in mano anche ad una forza politica o a delle istanze che si aborriscono un potere enorme. Sposo anche questa considerazione e mi impegno a votare come opposizione quando si tratta di definire il potere della maggioranza, pensando di poter essere a mia volta maggioranza e, quindi, anche a superare il bicameralismo, laddove costituisca un freno. Vorrei però che la maggioranza votasse tenendo conto di poter diventare opposizione e, quindi, garantire non solo a sé ma all'assetto democratico un equilibrio.

La domanda è la seguente: è possibile una composizione del Senato, per le funzioni che sono state definite, che non rispetta la rappresentatività non tanto delle istituzioni ma delle comunità territoriali?

PRESIDENTE. Non essendoci altre domande da parte dei colleghi, do la parola al professor Lippolis per la replica.

LIPPOLIS. Signor Presidente, la mia idea è che la competenza bicamerale è prevista anche per materie che non dovrebbero rientrare nella competenza di un organo rappresentativo degli enti territoriali, se non nel quadro di uno Stato federale come, ad esempio, la Germania. Se siamo tutti d'accordo – io credo che dovremmo esserlo – sul fatto che l'Italia non è uno Stato federale, le leggi di revisione costituzionale, le leggi sul referendum e le leggi di adesione ai Trattati dell'Unione europea (che incidono sulla sovranità nazionale, chiamando in gioco la rappresentanza politica nazionale) non possono essere affidate ad un organo come il Senato, posta la modalità di elezione dei suoi membri. Non mi ritrovo nella tesi del professor Pace, in quanto non parlo di illegittimità costituzio-

nale sotto questo punto di vista. La mia idea è che un Senato di secondo grado, eletto dai Consigli regionali, non sia incostituzionale, quanto piuttosto che sia improprio e privo di legittimazione affidargli determinate competenze legislative. Le competenze legislative del Senato andrebbero quindi ridotte. Se invece si vuole mantenere l'attribuzione al Senato delle competenze legislative indicate, trovo che sarebbe giusto, dal punto di vista della rappresentanza democratica, incidere sulla sua composizione, dando all'organo un collegamento più diretto affinché sia espressione non degli enti territoriali, ma, appunto, delle comunità territoriali e delle popolazioni delle varie Regioni, così realizzando un collegamento più diretto con la volontà popolare. Questa è la mia idea e trovo che vi sia una contraddizione nel testo attuale, pur ritenendo che sia giusto procedere nell'esame del disegno di legge e nelle sue idee di fondo.

Mi sia consentita un'ulteriore considerazione. A mio modesto avviso, la previsione di un'elezione diretta, con varie forme (penso a quella prospettata dal professor Luciani ma anche da altri), non comporta minimamente il passaggio successivo dell'attribuzione del rapporto fiduciario. Il diritto comparato offre esempi in tal senso. Nonostante ciò possa di fatto avvenire, come prima detto dal professor Fusaro, questo è comunque un gioco politico. Ripeto, infatti, che la previsione dell'elezione diretta del Senato non comporta che si debba attribuire a tale organo la titolarità del rapporto fiduciario. Come ho già detto, vi sono esempi in tal senso nel panorama del diritto comparato.

Pur potendosi entrare in un esame di maggiore dettaglio delle questioni testé richiamate, concludo con queste osservazioni, non volendo portare via altro tempo.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Lippolis.
Professor Fusaro, a lei la parola.

FUSARO. Signor Presidente, intervengo molto brevemente, anzitutto rivolgendomi al presidente Calderoli. Non so bene come egli abbia fatto i calcoli che ci ha illustrato, anche se penso attribuendo una gran parte dei senatori consiglieri e dei senatori sindaci alla medesima coalizione che si presume abbia vinto alla Camera dei deputati. Si tratta però di cose contingenti, che possono cambiare. Infatti, nelle Regioni i rapporti non sono destinati a rimanere quelli attuali ed anzi, al di là di qualsiasi preferenza personale, come studioso mi auguro che ciò avvenga, in quanto una democrazia non competitiva certamente non funziona.

Posto che torneremo su questo tema, desidero adesso focalizzare l'attenzione sulla situazione che abbiamo conosciuto fino ad oggi, in cui Camera e Senato erano sostanzialmente gemelle. Di recente, per effetto dell'approvazione di leggi elettorali maggioritarie si è cominciato ad avere un maggiore contrasto, ma sostanzialmente si è sempre trattato di una rappresentanza partitica che la Costituzione del 1948 integra con 58 delegati regionali per l'esercizio di alcune funzioni (penso, segnatamente, all'elezione del Presidente della Repubblica). A me pare che, da questo punto

di vista, non cambi nulla, tranne il raddoppiamento – o quasi – della rappresentanza regionale. Naturalmente si può dire che nel frattempo è intervenuta una legge elettorale maggioritaria. Non a caso, mi sono espresso a favore dell'idea che, non nel caso dell'elezione del Presidente della Repubblica, ma dell'esercizio di altre funzioni (penso all'elezione dei giudici costituzionali), sia ragionevole (anche correndo il rischio, come diceva il mio amico, professor Lippolis, di avere i cosiddetti «avvocati delle Regioni») avere degli insigni studiosi che siano noti (o si possa presumere che lo siano) per essere particolarmente sensibili alle istanze della rappresentanza territoriale. Non credo che nella costruzione che è stata immaginata si debba fare qualche passo ulteriore, che, a mio parere, si lega sempre all'idea del contrappeso, della garanzia e del riequilibrio. La questione non è questa: la funzione del Senato delineata dal testo nella doppia conforme, che ho cercato di mostrare, è ampiamente raggiunta ed ha certe caratteristiche, che sono quelle della rappresentanza territoriale. Non ha quindi alcun rilievo il fatto che le forze politiche siano rappresentate in un modo o in un altro: la rappresentanza è delle 21 tra Regioni e Province autonome italiane e dei Comuni. Sotto questo aspetto non vi è alcun problema. È vero quanto detto dal professor Lippolis (l'ho detto anche io per dimostrare non dico il contrario, ma quasi), cioè che esistono seconde Camere elette direttamente, anche se si potrebbe discutere se gli esiti di tale previsione siano favorevoli oppure no. Ad ogni modo, con riferimento all'osservazione svolta dal professor Lippolis, inviterei i senatori a riflettere sul fatto che non possiamo creare due Camere elette direttamente dal popolo, una con il sistema maggioritario e titolare del rapporto fiduciario, mentre l'altra no, ma ugualmente con rappresentanza primaria esclusiva o primaria dei partiti e, dopo, creare un circuito in cui l'Esecutivo è ancora più debole di quanto non lo è oggi, perché non ha la possibilità di invocare il rapporto fiduciario con l'altra Camera.

LIPPOLIS. Dipende dalle competenze.

FUSARO. Ma in questo testo, come efficacemente mostrato dal professor Lupo, ci sono competenze – eccome! – che del resto tu trovi in qualche misura eccessive perché riguardano tutta la riforma costituzionale.

PRESIDENTE. Ha ora la parola il professor Ridola, che ha chiesto di aggiungere qualche ulteriore osservazione.

RIDOLA. Signor Presidente, riprendo una sollecitazione dell'intervento del senatore Endrizzi, relativa alla questione della legittimazione democratica della seconda Camera. Si tratta di una questione centrale, che rinvia alla legge elettorale per il Senato per quanto riguarda l'investitura e alle disposizioni del Regolamento (e, quindi, alla tutela delle minoranze) per quanto riguarda il funzionamento. Trovo che l'uso dell'espressione «Camera di garanzia» sia assolutamente inappropriata con riferimento al Senato, così come questo è configurato nel disegno di legge costituzio-

nale. Stiamo parlando di un Senato che può svolgere una funzione di contropotere senza produrre quell'effetto di blocco che è stato rimproverato al *Bundestag* tedesco e che si è cercato di contenere con la riforma del 2006.

Sono convinto che il parlamentarismo sia fatto di equilibri e di attenzione ad essi: solo con una grande attenzione agli equilibri si può fare della struttura del Parlamento il fattore centrale di un processo politico che non sia esclusivo, ma profondamente inclusivo.

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

PRESIDENTE. Pongo una domanda che ho fatto anche ieri perché vorrei un chiarimento, in particolare dal professor Ridola e dal professor Lippolis.

Ha ragione la professoressa Manetti: il Regolamento è figlio di un equilibrio politico; normalmente è così, come è verissimo il principio che, *nemine contradicente* ovviamente, si può cambiare qualunque regola e invertire qualsivoglia prassi.

Il fatto è sostanziale, nel senso che sia il Senato sia la Camera, al di là di quella che sarà la regola per la composizione del Senato, hanno scelto un modello, ovvero un Senato rappresentante i territori (il testo parla di istituzioni territoriali in realtà), che ha, per questa sua natura, il peso di bilanciamento nei confronti del Governo nazionale. Alcuni Paesi conoscono esperienze più definitive, per cui sono i Governi dei territori rappresentati al Senato che si presentano in quanto tali come poteri di bilanciamento rispetto ai poteri del Governo nazionale. Ora, questa scelta potrebbe essere stravolta completamente in terza lettura.

La questione è più politica e più sostanziale di quanto non sia formale, e probabilmente in questo tradisce, come ho cercato di dire anche nella relazione, una qualche timidezza, una sorta di incertezza che percorre il testo, anche in ragione della nostra storia costituzionale.

Con la riforma del 2001 in particolare, noi abbiamo aperto sul fronte del regionalismo; dagli anni Settanta in poi questo è stato uno dei temi sui quali, oltre alla dottrina costituzionalistica, si è appassionato anche il legislatore costituzionale. Ora arriveremo al compimento di quel percorso attraverso una formulazione dell'articolo 2 del testo. Personalmente io non so se questo sia in contraddizione, come tanti colleghi hanno detto, con una pretesa di accentramento che viene, in particolare dopo la lettura alla Camera, dall'articolo 117. Forse più si accentra, più c'è bisogno che il Senato rappresenti le istituzioni territoriali (qualcuno dice i territori, poi vedremo; per adesso si parla di istituzioni territoriali). Quindi, l'articolo 2, a mio avviso, apre ad una questione più sostanziale che formale: la scelta di un modello. Questa la questione sul tavolo. Le altre sono in qualche misura arginabili; possiamo «acconciare» la regola come riteniamo, ma non possiamo discostarci dalla questione centrale: cos'è questo Senato? A cosa serve? Perché l'abbiamo pensato? Come più efficacemente

riesce ad essere luogo di compensazione di uno «strapotere delle maggioranze»? Questo al di là del fatto che, secondo me, il senatore Calderoli fa male i conti, perché 440 significa 340 più 100. (*Commenti del senatore Calderoli*). Sì, ma quanti sono in tutto?

CALDEROLI (*LN-Aut*). In totale 730: 630 più 100.

PRESIDENTE. Sì, ma la proporzione, a mio avviso, è comunque di ampio margine rispetto alla maggioranza determinata ai sensi dell'*Italicum*, che comunque è sempre 340, a meno che non ci sia una maggioranza acquisita talmente ampia anche successivamente all'elezione, che trasborda da questo limite di 340. Peraltro, anche chi ragiona su un Senato di garanzia, ragiona sul fatto che comunque la composizione del Senato è potenzialmente «ostile» alla maggioranza di Governo. Non è affatto detto, anzi.

LUPU. Vorrei rispondere brevemente al senatore Calderoli che mi poneva un quesito, anche collegandomi a quanto diceva la Presidente un attimo fa relativamente alla regola formale e alla sostanza che ad essa sottende. Non è affatto un caso che l'esempio fatto dal senatore Calderoli sia meramente astratto, ovvero l'ipotesi che la Camera, nel corso della sua lettura, avesse introdotto il voto di fiducia per il nuovo Senato e quindi la necessità, a quel punto, di superare la regola formale sui limiti all'emendabilità per poter nuovamente intervenire sulla natura e nella competenza del Senato.

Le regole formali e procedurali, infatti, presuppongono comportamenti razionali da parte di tutti gli attori, e non a caso l'esempio fatto dal senatore Calderoli è astratto: tant'è che la Camera non ha e non avrebbe mai previsto tale introduzione per il Senato, perché altrimenti questo giochino porterebbe a conseguenze assurde: il procedimento non si concluderebbe più e non si troverebbe mai alcun tipo di accordo. Normalmente abbiamo comportamenti razionali da parte degli attori, in questo caso tra Camera e Senato, e così è possibile andare, in base alle regole vigenti, verso un percorso di convergenza; se invece ragioniamo per assurdo, si va verso processi che non portano da nessuna parte.

PRESIDENTE. Dal momento che a breve saremo costretti a sospendere la seduta per una decina di minuti perché dovremo essere in Aula, per poi riprendere comunque i lavori, cedo subito la parola al professor Tarli Barbieri.

TARLI BARBIERI. Signora Presidente, desidero innanzi tutto esprimere un ringraziamento a lei e alla Commissione tutta per questo invito, che davvero mi ha onorato.

Partirei nella mia esposizione proprio da dove ci siamo appena fermati nella discussione, con l'intervento della presidente Finocchiaro e del professor Lupo.

Vorrei dire qualcosa anch'io circa il problema dell'articolo 104 del Regolamento e di come questo vada interpretato. Dico subito che la mia tesi è un po' diversa da quella che il professor Lupo ha espresso, per una serie di ragioni, che riguardano innanzi tutto la specificità del procedimento di revisione costituzionale che – vorrei ricordarlo – non è una variante che si innesta su un procedimento di formazione della legge, da considerare in modo unitario. È invece un procedimento a sé stante, che dovrebbe garantire una coerenza di soluzioni in un testo nel quale, ponendosi al vertice della produzione normativa, tutto si dovrebbe tenere.

Devo dire, mi preoccupa un po' avere sentito il collega e amico Nicola Lupo richiamarsi alle leggi attuative della futura riforma, prima di tutto perché è una storia già vista. Si pensi al Titolo V: le leggi attuative non sono state emanate e quando lo si è fatto non sempre hanno dato luogo a soluzioni persuasive. Ad ogni modo, al di là delle intenzioni del collega Lupo, mi pare ci sia un rovesciamento della gerarchia delle fonti, poiché cercare di rimediare ai problemi di un testo costituzionale per via legislativa mi sembra appunto un modo per invertirla. D'altra parte, che le riforme istituzionali debbano essere fatte bene – scusate se uso questo termine – è la nostra storia che lo dimostra. Noi rimetteremo mano a che cosa? Al Titolo V? Ma il Titolo V non è quello della Costituzione del 1948, è il frutto di una revisione del 2001 che ha mostrato problemi applicativi molto seri, tanto che appunto potrebbe essere radicalmente rivisto. Potrei parlare anche della legge sul voto degli italiani all'estero, anche quella frutto di una revisione costituzionale approvata a larga maggioranza che ha dato luogo a numerosi problemi non ancora risolti.

La Corte costituzionale ha ricordato, nella sentenza n. 496 del 2000, che è stata quasi un monito, che la decisione dell'articolo 138 è rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare. Ciò vuol dire che l'articolo 104 del Regolamento va interpretato – qui cito il professor Enzo Cheli – alla luce di questa considerazione, la necessità di addivenire a un testo coerente. L'interpretazione della «diretta correlazione» di cui parla l'articolo 104 – dice il professor Cheli – può essere interpretata con una ragionevole larghezza. D'altra parte, che questo sia vero lo dimostra il parere della Giunta per il Regolamento della Camera del maggio del 1993, sotto la Presidenza di Giorgio Napolitano, nel quale si sollecita una riflessione su una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di navette tra Camera e Senato per quanto riguarda progetti di legge ordinaria, non altrettanto sembra essere convincente quando sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale. Da ultimo – poi passo al merito – il fatto che tutto questo sia persuasivo lo si deduce anche da come i Regolamenti parlamentari interpretano la seconda deliberazione, nella quale non è possibile introdurre emendamenti, per cui il testo è quello definitivamente fissato dalla prima deliberazione. Su questa previsione relativa alla seconda deliberazione la dottrina ha avanzato qualche dubbio – cito Manzella e Rivosecchi – ma su questo non entro. D'altra parte, dal mio punto di vista, che ci sia la necessità di un qualche intervento piuttosto sostanziale sul testo di riforma lo si deduce da una serie

di previsioni, a cominciare da quelle relative al Senato. Sul superamento del bicameralismo perfetto non ho nulla da dire; è un tema che è all'attenzione almeno dall'inizio degli anni Cinquanta. Ricordo un discorso di De Gasperi del 1951 in cui questo tema era richiamato, ma potrei ricordare Dossetti e altri. D'altra parte, vorrei ricordare che l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 allude a una futura revisione dell'assetto del Parlamento e alla trasformazione della seconda Camera, che ancora oggi non è intervenuta. Se questo intento è di per sé positivo e condivisibile, non altrettanto mi paiono alcune delle soluzioni contenute nel testo sia quanto alla composizione sia quanto all'esercizio delle funzioni. A mio parere, ha ragione il senatore e collega Francesco Palermo quando, nella seduta del 15 luglio 2015, raccomandava una riflessione sul fatto che il Senato, quale emerge da testo, debba svolgere una funzione di rappresentanza degli enti territoriali o piuttosto – cito ancora lui – debba conservare una natura eminentemente politica. È sulla base di questo interrogativo – lo ricordava la presidente Finocchiaro ora – che dobbiamo valutare sia le soluzioni che riguardano la composizione dell'organo sia la disciplina dell'esercizio delle sue funzioni. Per quanto riguarda la composizione, i 5 senatori di nomina presidenziale non hanno molto a che vedere con una Camera che rappresenta le istituzioni territoriali. Devo anche dire che, richiamando quello che è stato detto, sono abbastanza d'accordo con ciò che diceva il collega Frosini quando sollevava qualche dubbio anche sulla presenza dei sindaci. È vero che i Comuni hanno un particolare radicamento e una particolare tradizione nel nostro ordinamento – e i Comuni sono enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione –, ma è anche vero che le Camere rappresentative delle autonomie prima di tutto svolgono una funzione di raccordo sul piano della funzione legislativa, dalla quale sono esclusi i Comuni. Inoltre, se andiamo a leggere l'articolo 57, vediamo che ben dieci istituzioni regionali su ventuno si attesterebbero al minimo della rappresentanza, cioè un consigliere regionale e un sindaco. Questa non è una previsione che mi permetterei di derubricare tra i dettagli, innanzitutto perché non c'è soltanto quella perdita di fiducia in un'istituzione nuova di cui ha parlato il collega Gianfrancesco, ma anche perché in queste Regioni – che non sono poche – è arduo immaginare quella elezione con metodo proporzionale, che è imposta dall'articolo 57, comma 2, novellato. Tale disposizione per di più parla anche della rappresentanza e dell'equilibrio della rappresentanza di genere, che evidentemente quando si tratta di eleggere singoli candidati non ha ragione di essere. Come afferma il *dossier* del Servizio studi del Senato, nemmeno la somma di tutte le Regioni piccole riuscirebbe ad attivare quel *quorum* di esame previsto dall'articolo 70, comma terzo. Anche questa non mi sembra una previsione di dettaglio. Insomma, sono d'accordo con il mio maestro Ugo De Siervo quando dice che nella selezione dei pochi senatori di ciascuna Regione, salve le sole Regioni più popolose, vengono sommandosi le distorsioni maggioritarie prodotte dalle legislazioni elettorali regionali con il sicuro esito finale di sottorappresentare notevolmente i partiti medi e piccoli. L'articolo 57 dice, infatti, che i senatori dovrebbero

essere eletti in proporzione ai voti e alla composizione di ciascun Consiglio. Ciò impone un qualche collegamento e una qualche armonizzazione tra la futura legge elettorale del Senato e le leggi elettorali regionali, che attualmente sono competenza delle Regioni, nel quadro di una competenza concorrente che nel testo di riforma rimarrebbe tale, nonostante la soppressione in via generale della previsione dell'articolo 117, comma terzo. *De iure condito*, si tratta di una vera potestà concorrente perché, come sapete, la legge cornice è molto esile dal punto di vista dei vincoli istituzionali che pone.

Non mi è neanche chiarissimo il riferimento alla rappresentanza delle istituzioni territoriali, non solo per quello che diceva chi mi ha preceduto, ma anche perché, se il consigliere regionale eletto senatore rappresenterebbe l'istituzione territoriale che lo ha eletto, mi chiedo chi rappresenterebbe il sindaco. L'ente che lo ha eletto? L'ente di appartenenza? Il complesso degli enti locali? Mi sembra un nodo che il testo non riesce a risolvere compiutamente. Non a caso, proposte di revisione costituzionale esaminate e discusse dal Parlamento sia nella XIV che nella XVI legislatura prevedevano sì l'elezione al Senato dei sindaci, ma non da parte del Consiglio regionale, bensì da parte del Consiglio delle autonomie locali, che, ai sensi dell'articolo 123, quarto comma, in ciascuna Regione è qualificato come organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali.

Non dico nulla sulle indennità, se non, forse alla fine, un *flash*.

Non sono sicurissimo ma appare accettabile l'interpretazione del combinato disposto degli articoli 66 e 57 data dal collega Fusaro. Dal punto di vista della tecnica redazionale, forse sarebbe opportuno nell'articolo 66, comma 2, un qualche chiarimento relativamente a quella presa d'atto in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale e locale, soprattutto perché rimane inalterato l'articolo 66, primo comma, della Costituzione. Apro soltanto una parentesi: è opportuno lasciare inalterato l'articolo 66, prima comma, in generale e cioè sottrarre a una valutazione giurisdizionale quanto l'articolo 66, comma 1, prevede? Anche su questo forse una riflessione supplementare sarebbe utile.

Per quanto riguarda le competenze del Senato, mi limito a una battuta su quelle generali previste dall'articolo 55, che sono declinate talvolta in termini piuttosto generali, se non generici. È vero che ci sarà la legislazione di attuazione, ma abbiamo studiato sui manuali di diritto costituzionale che caratteristica dell'organo costituzionale dovrebbe essere quella di avere una disciplina della composizione e dell'esercizio delle funzioni delineata in modo sufficientemente compiuto già a livello costituzionale. Per quanto riguarda le funzioni, i dubbi più rilevanti attengono al procedimento legislativo, in generale e in particolare. Intanto, lasciatemi ricordare quello che ha affermato la «commissione Quagliariello» a proposito del procedimento legislativo. Vedo qui almeno un componente, se non due, di questa Commissione. Nell'*incipit* del capitolo relativo al procedimento legislativo si legge che la Commissione, nella disciplina del procedimento legislativo, non ha adottato il criterio della ripartizione per materie tra Camera e Senato, che avrebbe dato adito a incertezze e conflitti, in contrasto

con i criteri di semplicità, rapidità, immediatezza di comprensione che la Commissione ha inteso seguire. La Commissione concludeva sul punto dicendo che il sistema politico italiano ha bisogno di avere e trasmettere certezze.

Allora, sulla base di questo riferimento, possiamo dire che il novellato articolo 70 della Costituzione soddisfa tale auspicio? A mio parere no, perché la ripartizione per materia va incontro a quegli inconvenienti illustrati molto bene nell'intervento del collega Luciani, cui rinvio integralmente. A questi mi limito ad aggiungere quell'inevitabile flessibilità interpretativa delle espressioni linguistiche, talvolta un po' poco rigorose (penso, ad esempio, a quella di «minoranze linguistiche»), che rende probabile la moltiplicazione dei conflitti e l'espansione di un contenzioso costituzionale, perché, diversamente dalla collega Manetti, non sono convinto che l'intesa tra i Presidenti delle Camere valga a rendere insindacabile la scelta del procedimento legislativo.

Desidero aggiungere che sui procedimenti bicamerali la scelta fatta dalla Camera dei deputati è piuttosto curiosa. Infatti, analizzando i casi di procedimento bicamerale, si può osservare che questi rispondono a logiche molto diverse e, soprattutto, tra le leggi bicamerali mancano quelle che una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali dovrebbe prendere in considerazione: penso, ad esempio, alle leggi statali richiamate dagli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione (si ricordi che il novellato articolo 119, comma quarto, rimette alla legge dello Stato la definizione di «indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni»). Non sono comprese tra le leggi bicamerali quelle con cui è fatta valere la «clausola di supremazia», di cui all'articolo 117, comma quarto, che, così come novellato e sulla base di un'interpretazione testuale, rende paradossalmente più difficile la penetrazione degli emendamenti del Senato, perché la Camera è tenuta a pronunciarsi a maggioranza assoluta dei componenti solo rispetto ad un'attività emendativa che, a sua volta, il Senato abbia prodotto con la maggioranza assoluta dei componenti. L'articolo 117, comma quarto, va inoltre incontro ad ulteriori problemi interpretativi, ben evidenziati nel *dossier* prodotto dal Servizio studi del Senato. Ad esempio, l'esame da parte del Senato sembra necessario, ma cosa succede se esso non viene fatto? C'è un blocco? Oppure la Camera può procedere *in absentia*?

Va ricordato anche l'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 70, a proposito del quale sono d'accordo con i rilievi del professor Luciani. Vi invito altresì a riflettere sul tema delle leggi atipiche (articolo 79) e delle leggi approvate a maggioranza assoluta dei componenti (articolo 81, comma sesto): che significato ha il nuovo procedimento legislativo rispetto a queste leggi? La Camera dei deputati approva a maggioranza qualificata, dopodiché se il Senato propone delle modifiche la Camera delibera a maggioranza semplice? Questo è un aspetto che andrebbe chiarito.

Quanto alla previsione della sede deliberante, sono d'accordo con chi è intervenuto prima di me: la sede deliberante diventa molto strana in un'Assemblea di cento componenti, a tacer d'altro.

Passo ora alle previsioni riguardanti il Presidente della Repubblica. Devo dire con molta franchezza che la soluzione introdotta dalla Camera dei deputati non mi convince affatto. Sono affezionato a quanto scriveva Livio Paladin sul suo manuale, allorquando richiamava la stretta correlazione tra attribuzioni, configurazione istituzionale del Presidente della Repubblica e modalità di elezione. A mio parere, la previsione in esame, che fa riferimento ai tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio, vale ad alterare nei fatti questa configurazione. La circostanza per cui il sistema politico abbia manifestato delle difficoltà in occasione della penultima elezione del Presidente della Repubblica non incide sul fatto che la soluzione immaginata nel novellato articolo 83 sia da me giudicata, non pericolosa, ma certamente poco convincente.

PRESIDENTE. Professor Tarli Barbieri, qual è la ragione di questa sua posizione, visti l'osservazione che ha appena fatto sull'elezione del Presidente della Repubblica e il richiamo all'insegnamento di Livio Paladin?

TARLI BARBIERI. Signora Presidente, mi riservo di risponderle al termine dell'intervento, dopo aver concluso le mie osservazioni.

Quanto al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, si opera una larga e massiccia ricentralizzazione: sono elencati 49 titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato, tra i quali – curiosamente – ne mancano però alcuni che, paradossalmente, la dottrina aveva messo bene in evidenza. Penso, ad esempio, alla disciplina delle attività economiche, che non è presente nell'elenco, così come non lo era nella riforma del Titolo V del 2001. La ricentralizzazione operata ha tra i suoi capisaldi l'attrazione alla competenza esclusiva dello Stato del coordinamento della finanza pubblica. Non mi trovo molto d'accordo con chi è intervenuto prima di me affermando che nella sostanza non cambia nulla. Infatti, per limitare la pervasività di questo titolo di competenza (che è il vero grimaldello del sistema, più ancora della clausola di supremazia), la Corte costituzionale aveva inserito qualche paletto, ma sul presupposto della sua allocazione nell'ambito della potestà concorrente. Non sarei più così sicuro che, una volta che la materia diventa di competenza esclusiva statale, questo sia ancora vero.

Quanto alla potestà concorrente, essa sparisce. Io non sono convinto, come il professor Luciani, che questa sia stata la causa del contenzioso. Soprattutto, va osservato che la previsione della potestà concorrente sparisce in cambio di un riferimento molto ambiguo a concetti diversi, come «disposizioni generali e comuni», «principi» e, talvolta, titoli competenziali declinati sul livello degli interessi. Rispetto a questo nuovo schema varrà ancora quanto la giurisprudenza costituzionale ha statuito a proposito della potestà concorrente, o queste nuove locuzioni imporranno un diverso

schema di rapporti? Se così fosse, è evidente che il contenzioso non diminuirebbe, anche perché nel combinato disposto dei commi 2 e 3 del novellato articolo 117 vi sono delle frequenti sovrapposizioni. Penso, ad esempio, alla materia della sanità, che è ripartita tra lo Stato e le Regioni sulla base di espressioni linguistiche a mio parere assai generiche e bisognose di un percorso interpretativo che – temo – chiamerà pesantemente in causa la Corte costituzionale.

Concludo con un ultimo riferimento alle Regioni a statuto speciale. Il testo in esame non mi sembra persuasivo per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, la riforma non si applica alle Regioni a statuto speciale (il Capo IV della riforma non si applica alle Regioni a statuto speciale fino alla revisione dei loro statuti). Con questa riforma la forbice tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario rischia di ampliarsi, peraltro in un momento in cui la specialità regionale è oggetto di una seria riflessione. In secondo luogo, mi trovo d'accordo con il professor Lippolis nel ritenere che il meccanismo di intesa per la revisione degli statuti speciali vada al di là di un'interlocuzione istituzionale necessaria con la Regione, attribuendo a quest'ultima un vero e proprio potere di veto.

Peraltro, nel corso dell'esame alla Camera dei deputati è stato inserito, all'articolo 38 del testo approvato dal Senato, ora articolo 39, un ulteriore comma (comma 12), con cui si stabilisce che sino alla revisione degli statuti speciali (da effettuarsi con l'intesa), «resta altresì ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione». Cosa sta a significare questa disposizione, visto che l'articolo 120 della Costituzione è stato in parte modificato? Spero non significhi che alle Regioni a statuto speciale non si applicano quelle sanzioni consistenti nella «esclusione dei titolari degli organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente». In realtà, da questo punto di vista è tutto l'impianto che andrebbe considerato e apprezzato. Se alle Regioni a statuto speciale non si applica la riforma, che cosa si applica? Gli statuti speciali e il vecchio Titolo V? E non si applicherebbe la clausola di supremazia? A mio parere, l'impianto necessita di alcuni interventi in questa parte.

La Presidente mi ha fatto una domanda, cui non mi sottraggo. Per come ho interpretato il novellato articolo 83 – ma posso sbagliare – vedo il rischio di un Presidente di minoranza.

Presidenza del vice presidente MORRA

PRESIDENTE. In ragione dell'andamento dei lavori dell'Assemblea, possiamo proseguire nei nostri lavori.

Professor De Fiores, a lei la parola.

DE FIORES. Anzitutto desidero ringraziare la Presidenza della Commissione affari costituzionali per avermi invitato ad esprimere il mio giudizio in questa indagine conoscitiva sul disegno di legge di revisione della seconda parte della Costituzione, che, dopo l'approvazione da parte della Camera nel marzo scorso, è giunto ad un nuovo giro di boa.

Sull'impianto, le finalità, l'assetto normativo del disegno di legge ho già avuto l'onore di pronunciarmi in altre occasioni, cosicché, anche per ragioni di tempo, mi limiterò ad avanzare qualche riflessione sulle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, alcune delle quali, a mio avviso, significative, altre meno, altre inevitabili. Mi riferisco in modo particolare a quelle parti del disegno di legge che più risentivano della foga procedurale che ha contrassegnato il dibattito parlamentare a tal punto che, nel fervore di modificare norme costituzionali, anche le leggi di autorizzazione e le ratifiche dei trattati internazionali perdevano pezzi fino a trasformarsi in leggi di mera ratifica. Si trattava di una svista da me segnalata in una precedente occasione – immagino insieme ad altri docenti – che è stata sanata, insieme ad altre, quali, ad esempio, la bizzarra ipotesi di modifica dell'articolo 74, relativamente al potere di rinvio del Presidente della Repubblica, anch'essa restituita al suo impianto originario.

Ciò che però voglio evidenziare è che, seppure talune vistose incongruenze del disegno di legge di revisione costituzionale sono state sanate alla Camera dei deputati, altre se ne sono aggiunte, e devo dire che sono ben più rilevanti sotto il profilo del merito. Mi riferisco in modo particolare alla contraddizione, che secondo me persiste, tra articolo 57 e l'articolo 66.

È vero che noi possiamo anche provare, attraverso qualche contorsionismo ermeneutico, a dare un impianto il più possibile coerente a queste due disposizioni, ma la questione rimane, anche perché discende non tanto dalle due disposizioni (l'articolo 57 e l'articolo 66 e il combinato disposto) quanto da un modello del tutto privo di una configurazione e di un tono costituzionali. Rimangono cioè tutte le contraddizioni e le lacunosità che dipendono in gran parte dall'ambiguità della legittimazione politica del Parlamento e dalla responsabilità politica dei singoli senatori. Questo elemento di confusione è accentuato altresì dall'articolo 64 della Costituzione, poiché è vero che per ciò che concerne lo statuto delle opposizioni si fa riferimento esclusivamente al Regolamento della Camera dei deputati, ma per entrambe le Camere, quindi anche per il Senato, si parla di diritti delle minoranze da disciplinare in via regolamentare. Si tratta sicuramente di una innovazione significativa che, però, ritengo avvenga fuori tempo massimo, cioè proprio quando questo ramo del Parlamento, il Senato, viene (dal mio punto di vista opportunamente) estromesso dal rapporto fiduciario e dal circuito maggioranza-opposizione.

Vi sono poi altre modifiche che rispondono ad esigenze reali. Penso in modo particolare all'introduzione di un nuovo, ultimo comma all'articolo 70, con il quale si attribuisce ai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, la risoluzione delle questioni di competenze tra Camera e Senato.

Si tratta, tuttavia, di una disposizione che dal mio punto di vista somiglia molto ad una sorta di tardiva ammissione di quello che è l'assetto caotico di ripartizione tra Camera e Senato; in un certo senso, una scelta obbligata per provare a dare coerenza al sistema, ma tuttavia non risolutiva, sia perché non si precisa cosa accade nel momento in cui non si dovesse arrivare a questo accordo, sia perché una soluzione del genere non è sicuramente in grado di impedire il fisiologico insorgere di conflitti tra le due Camere davanti al giudice costituzionale. Penso che un esito del genere non possa essere in alcun modo inibito, quindi dissento dall'impostazione che è stata data questa mattina dalla professoressa Manetti.

Altre modifiche apportate mi paiono assai meno incisive. Mi riferisco alle modifiche di alcuni *quorum* deliberativi; ad esempio, quello relativo al sindacato di costituzionalità sulla legge elettorale ridotto ad un quarto se la richiesta dovesse provenire dai membri della Camera. Per quanto riguarda questo aspetto, la questione non è il *quorum* in sé, ma la sostanza, cioè l'introduzione del controllo preventivo di costituzionalità su una legge, che andrebbe caoticamente a sovrapporsi, dal mio punto di vista, ad un controllo successivo. È vero che potrebbe scattare su istanza delle minoranze o in modo automatico, però noi avremmo la Corte costituzionale che dirà che quella legge elettorale è conforme a Costituzione. Nel momento in cui si dovesse invece configurare successivamente una questione di costituzionalità, in relazione al modo in cui è posta, al parametro, al mutamento anche che vi può essere di giurisprudenza, la Corte potrebbe approdare ad una soluzione diversa. Si va insomma ad incidere profondamente e ad urtare ulteriormente il grado di legittimazione della Corte in un passaggio così delicato. È un po' la stessa vicenda che si sta affrontando in questi tempi in Francia, dove, oltre ad un controllo preventivo, si è introdotto anche un nuovo istituto di controllo successivo. La questione insomma pone molti più problemi di quanti in realtà non ne risolve. Allo stesso modo appare timido l'innalzamento del *quorum* necessario per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Sono d'accordo con quanto diceva il collega Tarli Barbieri: il passaggio, dopo il settimo scrutinio, dalla maggioranza assoluta dei componenti a quella dei tre quinti, ma relativamente ai soli votanti, mi pare veramente poca cosa. È vero che la partecipazione del collegio di elezione del Presidente della Repubblica in genere prevede un ampio coinvolgimento ed è molto alta, ma questa è una ragione in più per prevedere che i tre quinti siano almeno dei componenti e non dei soli votanti. Per quanto riguarda il rischio, più volte paventato anche da altri colleghi, di situazioni di stallo, dico chiaramente che personalmente preferisco qualche scrutinio in più ed avere un Presidente di garanzia che non un Presidente eletto rapidamente ma espressione di una sola parte politica.

Vi sono stati poi altri interventi di modifica che vanno nella giusta direzione, ma che risultano essere carenti sul piano delle garanzie, oltre ad essere per alcuni aspetti anche anacronistici. Penso in particolare allo stato di guerra che, in base al nuovo articolo 78, verrebbe deliberato dalla sola Camera dei deputati a maggioranza assoluta. Ora, la soluzione mi

pare insoddisfacente, perché una materia così delicata come il potere di guerra necessiterebbe, dal mio punto di vista, anche di una delibera da parte del Senato quale espressione delle diverse comunità e istituzioni territoriali. Infatti, tutti gli organi politici sono in qualche modo coinvolti in questa decisione: la Camera, il Governo a cui vengono conferiti i poteri necessari, gli organi di garanzia (il Presidente della Repubblica dichiara lo stato di guerra). Muta anche, in un certo senso, la configurazione della giurisdizione; inizia il tempo di guerra e si istituiscono anche le giurisdizioni di guerra, quindi c'è un profondo processo di trasformazione degli assetti che coinvolge tutti gli organi, ragion per cui non vedo perché il Senato debba essere escluso da una fase così delicata. D'altra parte, ritengo che questa decisione debba essere confortata da maggioranze qualificate superiori a quella assoluta, e ciò soprattutto in un'epoca in cui l'ideologia del maggioritario ha preso così nettamente il sopravvento. Sempre restando in tema, credo altresì che lo stato di guerra andrebbe disciplinato anche a partire dalle missioni militari all'estero e dal nostro coinvolgimento nei teatri di guerra. Questo perché in questi anni è cambiato profondamente il significato e il concetto stesso di guerra; ce lo dicono alcuni costituzionalisti, ce lo hanno spiegato in modo più convincente alcuni filosofi del diritto, ovvero come la guerra, come la si intendeva nel 1948, sia diversa dalle guerre che, ahimè, si vengono configurando oggi in uno scenario globale. Il rischio è pertanto che il nuovo articolo 78 venga aggirato dalle politiche militari dei Governi, così come è stato fino ad oggi, a dispetto della centralità del Parlamento.

Come si vede, siamo in presenza di modificazioni parziali che non scalfiscono l'impianto della riforma costituzionale così come si era venuta delineando, a cominciare dalla persistenza di quella sconnessione, con riferimento alla forma di Stato e di governo, tra l'accentramento delle funzioni statali e la composizione territoriale del futuro Senato.

La Presidente, nella sua relazione, giustamente avvertiva che nel momento in cui si sceglie – cito – «di diversificare la rappresentanza delle due Camere, occorre tenere conto delle modalità di composizione dell'organo che dovrà riflettere a sua volta lo scopo per il quale esso è concepito nell'ordinamento». Si tratta di una premessa di metodo e di contenuto che io trovo ineccepibile, ma che purtroppo è disattesa da questa revisione costituzionale: di questo impianto simmetrico tra composizione e funzioni non c'è traccia, se non qualche sintetico e formale richiamo.

Ora, il bicameralismo perfetto viene dopo decenni sì finalmente superato, ma in modo confuso e informe, senza quindi adeguati contrappesi, delineando un procedimento legislativo prevalentemente ad uso e consumo degli Esecutivi, nonostante qualche ammorbidente introdotto dalla Camera recentemente, incrementando a dismisura i poteri del Governo sia sull'Assemblea che sugli organi di garanzia. Sintetizzando, penso ci sia un luogo comune che aleggia in questi anni nel dibattito politico e di cui questa riforma costituzionale è in qualche modo pervasa. Sembra volersi dire con convinzione che superare il bicameralismo significa a tutti i costi comprimere i poteri del Parlamento. Così non è; la storia del costi-

tuzionalismo e, anzi, gli stessi ordinamenti parlamentari monocamerale ci dicono esattamente l'opposto.

Vengo ora alla questione che è un po' più dibattuta e controversa in queste audizioni, che è quella dei margini di azione a disposizione del Senato per reintervenire e, quindi, a come deve essere interpretato l'articolo 104 del Regolamento del Senato. Se noi ci limitassimo ad una lettura descrittiva del primo periodo delle disposizioni e, quindi, del principio della doppia conforme in esso contenuto, secondo il quale il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, dovremmo concludere che i margini di intervento a disposizione del Senato sono asfittici. A mio giudizio, così non è per ragioni sia formali che di carattere sostanziale. Non lo è per ragioni formali, perché l'articolo 104 è composto anche da un secondo periodo. Tutto questo viene formulato in un unico comma. Sono due disposizioni intimamente connesse; entrambe enucleate in una stessa forma, nel quale si precisa che nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovano in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati. Siamo in presenza di una questione che assume un carattere prevalentemente di disputa terminologica relativa al significato di «diretta correlazione». È una questione che è stata più volte evocata non soltanto con riferimento al potere di emendamento, in modo particolare dagli assertori delle riforme globali della Parte seconda della Costituzione. Mi pare opportuno, a tale riguardo, evidenziare che, ogniquale volta buona parte della dottrina ha obiettato che l'articolo 138 della Costituzione, per il modo in cui è configurato, non è nelle condizioni di supportare e sopportare riforme globali della Parte seconda della Costituzione, si è sempre detto che in Costituzione tutte le parti si tengono insieme, che non è possibile separare forma di Stato da forma di governo, che la modifica di un articolo implica inevitabilmente la modifica di altri. Ora questo schema di ragionamento si ritiene valido *ab initio* - nel momento in cui si procede alla stesura e alla presentazione del disegno di legge di visione costituzionale - e per l'eventuale momento finale, nel *referendum*. Non si procede a più *referendum*. In un unico *referendum* i cittadini sono posti di fronte ad una alternativa secca: accettare o rifiutare la riforma costituzionale deliberata dalle Camere. Questo stesso schema di ragionamento non vale però nel dibattito parlamentare. Se di norme correlate si tratta, queste lo sono in ogni fase. A ciò si aggiunga anche che la Camera è intervenuta in tutte le principali sfere coinvolte nella riforma: bicameralismo, composizione del nuovo Senato, procedimento legislativo, forme di Stato, forma Governo, organi di garanzia. Ciò induce a ritenere che anche sotto questo profilo più settoriale non vi sia un impedimento regolamentare ad intervenire su ciascuno di tali ambiti, a cominciare dai sistemi di elezione del Parlamento, in ragione proprio della caoticità dell'impianto, che imporrebbe un ripensamento. Vi sono poi anche ragioni sistemiche di tipo sostanziale. La trama normativa dell'articolo 138 allude ad un confronto aperto, articolato, senza blindature. Diversamente da quanto è stato sostenuto anche da alcuni autorevoli componenti della Commissione affari costituzionali, in Commissione

non sono previsti tempi prescritti per la revisione costituzionale. L'articolo 138, al pari dei procedimenti di revisione costituzionale contemplati nella generalità degli ordinamenti costituzionali e democratici, non prevede per la revisione tempi massimi, ma solo tempi minimi. I tempi minimi previsti dal nostro ordinamento sono assai meno lunghi di tanti altri tempi minimi previsti in altre revisioni costituzionali. Sia ben chiaro; non voglio allarmare nessuno; non mi riferisco alla Costituzione francese del 1795 che prevedeva per la revisione costituzionale ben nove anni e nemmeno a quelle che sono state alcune singolari vicende del costituzionalismo americano. A proposito della questione, evocata anche in questa audizione, delle indennità di senatori e rappresentanti, il 27° emendamento attese duecento anni prima di entrare in vigore nel 1992. Mi riferisco invece a quanto generalmente avviene nella maggioranza degli ordinamenti costituzionali contemporanei, dove sono necessarie maggioranze qualificate inderogabili. In Germania la revisione costituzionale o viene approvata con la maggioranza dei due terzi o non si può procedere. Sono previsti pronunciamenti popolari attraverso vie referendarie (Portogallo, Giappone e Belgio). È previsto in molti casi anche l'automatico scioglimento, in modo che siano le Camere neo-elette a varare la riforma. Questo è il modo scelto dalle democrazie del Nord Europa (Norvegia, Svezia e Danimarca). Anche in ragione di ciò e proprio in relazione della natura e dello spirito dell'articolo 138, approfondire la discussione, consentire nuovi passaggi, estendere il margine del confronto parlamentare è quindi possibile. Non c'è un ostacolo procedimentale. Se la politica lo vuole è possibile perché, in ogni caso, si troverebbe ad operare al riparo dell'articolo 138, del suo spirito e della sua lettera. È quanto abbiamo poi appreso anche dalla migliore dottrina. Mi riferisco al dibattito degli anni Cinquanta, che ha visto coinvolti i cardini del pensiero costituzionalistico italiano (Tesauro, Mortati, Esposito), che hanno ribadito che, per quanto riguarda la revisione costituzionale, non è possibile introdurre intralci significativi nel confronto parlamentare, perché questo deve svilupparsi nel modo più possibile aperto. Abbiamo appreso anche dalla vicenda costituzionale. Questo è già avvenuto; è stato detto già più volte. Nel 1993, in occasione della revisione dell'articolo 68, il presidente del Senato Spadolini, in situazioni simili, affini, ammise la presentazione di due emendamenti. In quel caso, quindi si impose l'autonomia di ciascun ramo del Parlamento ad affrontare situazioni di questo tipo, perché la medesima scelta venne poi confermata anche alla Camera dei deputati. La Presidenza della Camera dei deputati, il presidente Napolitano, ammise gli emendamenti.

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

(Segue DE FIORES). Dei due emendamenti soltanto uno venne accolto e la stessa soluzione venne poi successivamente confortata e confermata dal Senato. Quindi, esistono prassi, esiste una dottrina, esiste uno

scenario, che si è venuto configurando anche a livello del diritto costituzionale comparato, che ci dice che, quando si interviene sulle revisione costituzionali, meno intralci si pongono, più si risponde alla logica e all'essenza stessa del valore delle Costituzioni.

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

TONIATTI. Presidente, la ringrazio per l'invito a questo interessante incontro, che mi dà modo di condividere alcune idee e alcune riflessioni sulla riforma costituzionale in atto. Mi sento di ringraziarla anche *a posteriori*, alla fine di questa mattinata così impegnativa, perché le idee che sono state presentate, discusse ed argomentate sono molte e non vi nascondo che credo sarà poi molto difficile fare una sintesi politica di tutto quello che è stato detto.

Per quanto mi riguarda, cercherò di complicare ulteriormente le questioni che sono all'ordine del giorno. Dico questo anche perché mi sono sentito in dovere di partire, al fine di circoscrivere il mio intervento, dal cercare di capire quanto circoscritti fossero i margini di intervento del Senato (mi richiamo evidentemente alla tematica della doppia lettura conforme), tenendo conto del fatto che in questo momento l'obiettivo è quello di conseguire la prima approvazione dello stesso testo normativo da parte di ciascuna Camera. A questo proposito, credo che non si possa non tener conto della disciplina regolamentare del Senato e, in particolare, del richiamo dell'articolo 104. Forse si può pensare che il richiamo dell'articolo 104, che ha una sua logica nel contesto della legislazione ordinaria, sia forse un po' troppo spinto nel contesto delle diverse letture di una riforma costituzionale. In altre parole, si tratta di un richiamo che introduce una sorta di capestro, in un contesto come quello che l'articolo 138 della Costituzione basa sulla doppia deliberazione. Sono d'accordo con il collega sul fatto che l'articolo 138 introduce uno degli aggravamenti meno aggravati in una prospettiva comparata di revisione della Costituzione. A me sembra che tanto l'articolo 138 quanto l'apposito capo del Regolamento del Senato cerchino di introdurre un equilibrio – staremo a vedere quanto ragionevole – tra il valore della stabilità della volontà politica e della doppia ponderazione sul merito da un lato e il valore della capacità deliberativa del Parlamento bicamerale dall'altro. Si può osservare come forse l'equilibrio possa risultare sbilanciato nei confronti del momento deliberativo rispetto a quello riflessivo, dal momento che solo un voto negativo sull'intero testo può esprimere il risultato del requisito della conferma della stabilità della volontà politica e della doppia ponderazione. Mi rendo conto del fatto che richiamare la possibilità di un voto negativo in questa fase possa apparire politicamente quasi impraticabile e certamente molto oneroso, ma credo sia compito della dottrina, nel momento in cui il senatore Calderoli si pone il problema di cosa si deve fare se ci si accorge che si sta sbagliando, mettere in evidenza che esiste anche la via del voto negativo. In altre parole, non possiamo considerarlo escluso dalle risposte che si possono dare solo perché politicamente im-

praticabile. Certamente è vero che il richiamo dell'articolo 104 potrebbe essere sospeso con una specie di rottura regolamentare; l'articolo potrebbe essere riformato, in modo da rendere più ragionevole l'equilibrio fra il momento riflessivo, o meglio della doppia riflessione, e il momento decisionale. Al momento io credo che i margini di intervento del Senato siano circoscritti a un dato certo, cioè le modificazioni apportate dalla Camera, e in secondo luogo a un dato parzialmente suscettibile di interpretazione, cioè il rapporto di diretta correlazione fra i nuovi emendamenti e gli emendamenti introdotti dalla Camera. Tale rapporto, ove accertato, permette di prendere in considerazione nuovi emendamenti, evidentemente senza modifica dell'articolo 104.

Io mi sono attenuto a questa linea nelle valutazioni che mi è sembrato opportuno sottoporre in questa sede alla Commissione, anche per motivi di tempo, sebbene mi sembri che adesso i tempi siano meno serrati. Credo tuttavia che si debba sin dall'inizio mettere in evidenza come, almeno rispetto alla mia posizione, una valutazione dell'intero disegno di revisione contenga elementi positivi sui quali non mi soffermo, ma anche elementi negativi, in particolare sul *quomodo* della configurazione strutturale e funzionale del Senato, in seconda istanza sul riassetto del sistema delle Regioni ordinarie e, in terza istanza, sulle possibili ricadute di sistema di tale riassetto delle autonomie ordinarie anche sul regime delle autonomie regionali speciali. Dico questo anche perché, alla luce delle considerazioni che sono state fatte nel corso della mattinata, può darsi che esista una qualche contraddizione fra l'adeguamento degli statuti e la previa intesa. L'adeguamento è un termine – credo – semanticamente recessivo, mentre la previa intesa evidentemente è un istituto che valorizza l'autonomia delle autonomie speciali. Personalmente propendo più per un'intesa in senso forte e per un adeguamento che sia semplicemente quasi una presa d'atto del fatto che questo mutamento vi è stato. Questo solamente per dare alcune coordinate generali.

Veniamo adesso ai singoli punti, con il limite che mi sono imposto del rispetto dell'articolo 104. Per quanto riguarda la riforma del Senato, si è parlato a lungo, anche questa mattina, della formula secondo la quale il Senato rappresenta le istituzioni territoriali. Io vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su un punto, anche se capisco che questa possa essere una preoccupazione tutta accademica: cosa vuol dire «rappresenta le istituzioni territoriali»? In altre parole, dal verbo «rappresentare» a quale sostantivo possiamo risalire? Non credo che possiamo risalire alla «rappresentanza», se la intendiamo come rappresentanza giuridica; questo sarebbe da escludere. Ma credo che sia da escludere anche una rappresentanza in senso politico, perché la rappresentanza in senso politico implica la disponibilità dell'interesse regionale, la cui cura è per l'appunto l'oggetto di una responsabilità politica e quindi di un rapporto di rappresentanza. Rimane il sostantivo «rappresentazione», quale espressione del concetto di una mera proiezione descrittiva, una connessione statica con il fatto che esistono istituzioni territoriali più che con le relative funzioni. La rappresentazione è una fotografia o un'immagine, non è rappresen-

tanza. Dico questo, anche perché mi pongo un altro problema: qual è la funzione dei senatori e qual è la funzione del Senato nel suo complesso? È una funzione regionale svolta in sede centrale o è una funzione propriamente statale? Scusate il pragmatismo, ma visto che questo è stato uno degli elementi che hanno portato a motivare la portata della riforma, sottolineo il fatto che gli stipendi li pagano le Regioni. Allora bisogna propendere per il fatto che si tratta di una funzione regionale, semplicemente svolta a livello centrale. Teniamo inoltre presente – come è stato già detto da molti – il carattere assolutamente eterogeneo della composizione del Senato. Certamente i sindaci hanno un titolo diverso, non essendo preposti a degli organi titolari di funzione legislativa, per non parlare poi dei cinque senatori di nomina presidenziale e per non parlare degli ex Presidenti della Repubblica, quali senatori a vita, che sono intrinsecamente portatori di un interesse unitario. Il Presidente rappresenta infatti l'unità nazionale ed è ovvio che anche gli ex Presidenti si pongano in quella prospettiva. Da questo punto di vista, personalmente considero irragionevolmente inattendibile la definizione normativa del Senato quale organo che rappresenta le istituzioni territoriali. Teniamo anche presente il fatto che i novantacinque senatori sono definiti dall'articolo 57, primo comma, «rappresentativi» delle istituzioni territoriali, e non «rappresentanti». E allora, ancora una volta, mi chiedo quale sia il sostantivo che sta dietro a «rappresentativi»? Evidentemente è «rappresentatività». Il concetto di rappresentatività è un concetto di scarsissima elaborazione giuridica, ma ben approfondito dalla scienza della politica; tenuto conto del metodo proporzionale prescritto per la loro elezione, come da articolo 57, secondo comma, esso riconduce la rappresentatività non già al governo della Regione, bensì al sistema politico regionale, inclusivo di maggioranza di governo e di minoranza di opposizione. È per questa ragione che vorrei sottolineare come l'eterogeneità della composizione sia collegata ad una scarsa vocazione di governo, in quanto il Senato sarebbe strutturalmente scollegato dalla rappresentanza politica dell'interesse generale regionale, che non può essere collocato se non nell'organo esecutivo della Regione e nel raccordo fiduciario fra Presidente della Regione e corpo elettorale, ovvero il Consiglio regionale.

A sostegno di tale interpretazione militano, a mio giudizio, tanto la conferma del divieto del mandato imperativo per i senatori – ciò che pregiudica anche lo sviluppo della prassi dell'adozione di raccomandazioni, istruzioni o direttive (evidentemente non vincolanti) da parte dei Consigli regionali nei confronti di «propri senatori» – quanto la previsione dei diritti delle minoranze parlamentari garantiti dai Regolamenti delle Camere, benché tali minoranze, evidentemente caratterizzate più da ragioni politico-partitiche che su base territoriale, non possano aggregarsi in ragione di una funzione di opposizione, che, ricondotta al rapporto di fiducia intercorrente con la sola Camera, diviene oggetto di disciplina da parte del solo Regolamento della Camera dei deputati.

Occorre ammettere, dunque, che i criteri di composizione della seconda Camera, anche quando essa tenda a configurarsi quale Camera degli interessi regionali, sono quanto mai vari, sia negli ordinamenti federali sia

negli ordinamenti unitari, ancorché con decentramento politico. Anche in Canada in questo momento la composizione del Senato è all'ordine del giorno ed è da poco intervenuta la Corte suprema; quindi, non lo imputo al solo legislatore italiano: è un problema che sarebbe sbrigativo risolvere facendo riferimento ad un unico modello, quello del *Bundesrat*.

La soluzione italiana, con elezione proporzionale di secondo grado, si avvicina all'esperienza austriaca e alla complessità introdotta dalla recente revisione del Senato del Belgio, che mi permetterei di definire «cervello-tica» per quanto è complessa (comunque di secondo grado), ma si pone in chiara contraddizione con la *ratio* partecipativa all'esercizio di funzioni federali tipica del modello del *Bundesrat* tedesco, sicché la funzione di raccordo fra il Governo statale e Governo regionale non può, a mio giudizio, non continuare ad essere esercitata se non dal sistema delle conferenze, benché non formalizzato, e con ruolo essenzialmente consultivo. Dal punto di vista formale, credo che il Senato non possa esprimere la vocazione a sostituirsi al sistema delle conferenze neanche nelle prospettive di alto profilo dell'indirizzo politico, della funzione legislativa e quant'altro. Dico questo perché probabilmente avere ignorato la proposta di formalizzare il sistema delle conferenze forse è stata un'omissione. Nello stesso tempo – lo diceva bene il professor Lupo, anche se faceva riferimento all'attuazione formale della riforma – bisogna anche pensare alle dinamiche politiche, addirittura alle dinamiche psicologiche. Può anche darsi che uno degli sviluppi dell'attuazione di questa riforma possa andare nel senso di rafforzare il collegamento fra le istituzioni territoriali e i senatori nel nuovo Senato. Evidentemente sono dinamiche affidate alla prassi, e però non sarei un educatore, non nei confronti dei componenti di quella Commissione ma nei confronti dei miei studenti, se non fossi ottimista e non pensassi che anche la prassi possa riservare sorprese interessanti e positive.

Sempre con i limiti, che mi ero imposto, di dare un'interpretazione non stretta ma fedele dell'articolo 104, richiamato dal Regolamento anche in sede di revisione costituzionale, mi permetto di suggerire alcune puntuali osservazioni.

In primo luogo, non è agevole cogliere il presupposto sistematico sul quale si fonda l'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea, soprattutto per quanto riguarda la trasformazione introdotta dalla Camera di funzione concorrente e non come funzione addirittura monocamerale esclusiva del Senato. Credo anzi che questa possa essere una funzione connotativa della natura tipica del Senato; da questo punto di vista sarebbe da respingere la modifica introdotta nel testo della Camera dei deputati.

Ancora, è stato detto, ma vorrei portare qualche argomento in più, circa la prospettiva di ripristinare la funzione monocamerale del Senato di valutazione dell'impatto di atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

Al di là dei forti limiti che ho io stesso indicato circa l'assenza di una corretta rappresentanza politica regionale, ma nel rispetto di quella dina-

mica virtuale e virtuosa che potrebbe svilupparsi nella prassi, mi sembra sistematicamente fondato prevedere un ruolo esplicito del Senato circa la valutazione dell'impatto di atti normativi e politiche pubbliche dell'Unione europea qualificato dall'incidenza sulla sfera delle competenze regionali, tenuto conto che il Senato esercita (ovvero concorre all'esercizio delle) funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. In altre parole, la valutazione da svolgersi da parte del Senato dovrebbe essere circoscritta, ma qualificata dal rapporto fra la dimensione eurounitaria e quella regionale, anche in ragione della portata dell'intermediazione statale.

Non si dimentichi – come spesso ha fatto il legislatore statale ma anche la stessa Corte costituzionale – che l'ordinamento dell'Unione europea non è del tutto indifferente all'eventuale ripartizione territoriale delle funzioni pubbliche all'interno degli Stati; anzi, è tenuto a rispettarlo, come espressamente previsto dall'articolo 4, secondo comma, del Trattato sull'Unione europea.

Inoltre – elemento determinante – il Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede la possibilità dell'iniziativa a tutela della sussidiarietà da parte anche di una sola Camera di un Parlamento bicamerale. Anche a questo fine ad ogni Parlamento nazionale vengono attribuiti due voti, proprio perché le competenze spettanti possono essere attivate da una sola Camera. Non voglio certamente leggerli in questa sede, per cui rinvio agli articoli 6 e 7 del Protocollo n. 2.

Anche per la sua conformità con la norma eurounitaria, a mio giudizio è da ritenere sistematicamente fondato che il Senato, con iniziativa e con atto monocamerale, proceda alla valutazione specifica dell'impatto di atti normativi e politiche pubbliche dell'Unione europea rispetto alla sfera degli interessi regionali.

Ancora, relativamente alla formulazione testuale delle disposizioni in tema di concorso all'esercizio della funzione legislativa, a mio giudizio vi è in parte un miglioramento introdotto dalla Camera, anzitutto in quanto si sopprime il riferimento agli articoli 29 e 32 della Costituzione. Tra l'altro, in relazione all'articolo 32, mi sembrerebbe forse doversi trovare un ruolo più consono alle Regioni nella predisposizione delle cure gratuite agli indigenti, visto che questo certamente rientra nella competenza delle Regioni in materia di politica sanitaria. Credo inoltre sia bene che la Camera abbia eliminato l'avverbio «paritariamente», in qualche caso obbligatorio, ma in altri virtuale. Credo invece che il lungo elenco che la Camera ha introdotto sulle competenze bicamerali, motivato dalla volontà di renderlo tassativo (con la formula «e soltanto»), possa essere eliminato, quindi soppresso attraverso una formalizzazione della figura della legge bicamerale che allo stato non c'è e che credo invece sarebbe opportuno introdurre. In tale contesto, l'eventuale intervento correttivo del Senato sull'articolo 70 si giustifica in ragione delle modifiche introdotte dalla Camera al testo, in quanto è dato verificare quel rapporto di «diretta correlazione» tra nuovi emendamenti e gli emendamenti introdotti dalla Camera.

Sul procedimento legislativo, la disciplina appare estremamente macchinosa e piuttosto estranea a quella logica di semplificazione e, come si dice oggi sempre più spesso, di efficientamento delle attività istituzionali. Non elenco tutte le procedure perché sono a voi ben note. Certamente questo non contribuisce – ripeto – a rendere più efficienti i lavori parlamentari.

Il Senato non aveva previsto un meccanismo volto a superare i conflitti sulle eventuali, ma in realtà inevitabili, questioni di competenza. Personalmente propendo, come altri colleghi, a preferire una soluzione collegiale piuttosto che un accordo che possa intercorrere tra i Presidenti delle Camere, anche perché credo sarebbe bene evitare che una Camera possa ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

PRESIDENTE. In prima o in seconda istanza.

TONIATTI. Sì, io penserei in prima e unica istanza. Teniamo presente che la finalità di raggiungere un accordo è talmente forte che nella Costituzione tedesca, proprio in questo caso si prevede che membri del *Bundesrat* siano svincolati dal mandato imperativo, proprio perché l'interesse unitario dell'accordo prevale.

Concordo con i colleghi che hanno trovato molto lungo l'elenco delle attribuzioni del Senato in un contesto volto a superare il bicameralismo paritario. Sarà perché non sono un addetto ai lavori, ma io ancora penso che il fatto di non essere senatore a tempo pieno non possa non influire sulla piena capacità dello svolgimento di tali compiti. Ancora, puntualmente, per quanto riguarda il giudizio preventivo da parte della Corte sulla legge elettorale, mi permetto di precisare, solo perché non è stato detto questa mattina, che, a differenza, per esempio, del Consiglio costituzionale francese, la Corte costituzionale italiana non si pronuncia sulla legittimità costituzionale di una legge, ma sulla sua illegittimità: stabilisce cioè che non è illegittima, mai che è legittima. Sulla base di questa considerazione non può assolutamente escludersi un successivo controllo di tipo concreto. In altre parole, un controllo preventivo astratto, che personalmente non prediligo, sarebbe comunque escluso dal fatto che la Corte non si pronuncia sulla legittimità ma sulla incostituzionalità.

Vengo ora al riassetto dell'ordinamento regionale ordinario. Ricordo che tra i principi fondamentali dell'ordinamento evidentemente vi è l'articolo 5, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, ma anche l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione della Repubblica alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Da questo punto di vista, a maggior ragione, dopo l'intervento della Camera dei deputati – dico qualcosa di decisamente provocatorio – la mia sensazione è che l'attuale disegno di legge, come uscito dalla Camera, è una riproposizione (dopo la parentesi espressa dalla revisione del 2001) di quell'ostruzionismo della maggioranza che, all'origine della Costituzione repubblicana, aveva ibernato l'attuazione delle sue innovazioni più significative, quali la Corte costituzionale per otto anni, il CSM per dieci anni, il *referendum* per ventidue anni

e l'avvio delle Regioni ordinarie (quasi trent'anni). Si tratta di tempi molto lunghi, soprattutto se li confrontiamo ai tempi ravvicinati dell'attuazione di Costituzioni successive, quali quelle dell'Europa mediterranea, dell'Europa centro-orientale e addirittura dell'Europa sudorientale.

Per quanto negativa possa essere una valutazione dell'esperienza del regionalismo italiano – e certamente la constatazione circa la debole difesa che le stesse Regioni ordinarie hanno fatto e fanno del disegno della revisione del 2001 fa parte, a mio giudizio, della valutazione negativa – sarebbe improprio ammettere di considerare anche il ruolo dello Stato centrale nella direzione politica generale e nella gestione delle risorse materiali. In altre parole, l'attuale disegno di legge, a mio giudizio, viene a rappresentare il colpo di grazia non solo alle attuali Regioni ordinarie, ma anche ad ogni ipotesi di relativo potenziale di sviluppo, emancipazione e razionalizzazione delle stesse.

In questa prospettiva osservo che una nota positiva – quindi su questo raccomanderei al Senato di non intervenire – è rappresentata dalla conservazione della dinamica di un incremento di asimmetria insito nella previsione di autonomie particolari di cui all'articolo 116, terzo comma. Al contrario, forti perplessità – ma su questo la Camera non è intervenuta, sicché è peccato originario del Senato – si riferiscono alla clausola di supremazia di quell'articolo 117, quarto comma, anche in materie non riservate alla legislazione esclusiva. Su questo si deve fare una riflessione anche alla luce di quanto è stato detto molto bene questa mattina, ovvero che l'esperienza del regionalismo italiano, almeno per quanto riguarda le autonomie ordinarie, dimostra l'assenza di una cultura dell'autonomia, sia da parte delle Regioni sia anche da parte dello Stato. Da questo punto di vista, l'incremento di asimmetria di cui all'articolo 116, terzo comma, è un elemento positivo.

Richiamo ora quanto detto a proposito della possibile dicotomia tra adeguamento degli statuti speciali e intesa, e faccio un riferimento al governo del contenzioso costituzionale Stato-Regioni, perché da questo punto di vista nulla si dice. Su questo faccio tre considerazioni e mi avvio alla conclusione, ringraziandovi della vostra attenzione in questa ora così tarda.

Il testo dell'articolo 135 deliberato dalla Camera ha soppresso la previsione, introdotta dal Senato in Commissione e poi in sede di deliberazione da parte dell'Assemblea, dell'elezione di due giudici costituzionali da parte del Senato stesso. La partecipazione della Camera territoriale alla scelta dei giudici costituzionali non è infrequente negli ordinamenti composti e, pur con tutti i limiti insiti nella configurazione del Senato già sopra espressi, anche a tale proposito si esprime in questa sede l'opinione secondo la quale il Senato farebbe bene a reintrodurre la previsione circa la propria partecipazione diretta monocamerale all'elezione in questione. Alla fine corre il rischio di diventare una questione di «morra cinese».

Qualcuno aveva proposto – non ricordo se il professor Luciani o forse Lupo – l'elezione di tutti e cinque i giudici da parte del Senato;

io ho proposto che ne vengano eletti tre, perché comunque si raggiunge un equilibrio e si dimostra che l'esigenza di avere una Corte costituzionale riflessiva, nel senso che riflette le articolazioni dello Stato, si pone in maniera particolare per quanto riguarda le autonomie territoriali. Quindi, non volevo avviare un gioco di «morra cinese», ma semplicemente porre l'accento proprio sul fatto che non solo si deve rilanciare sull'*an*, ma direi anche sul *quantum*, proprio per valorizzare le autonomie speciali, ed è ovvio che Trento e Bolzano dovranno avere uno dei tre giudici. Io sono troppo vecchio per farlo, quindi non parlo certamente *pro domo meo*, ma semmai per il professor Palermo.

PRESIDENTE. Il professor Palermo non ha bisogno di incoraggiamento.

TONIATTI. Non ne ha bisogno!

Oltre a questo punto, vorrei giungere, e mi riallaccio a quanto detto in tema di leale collaborazione, alla questione di introdurre – qui vi è qualche forzatura sul rapporto di diretta rilevanza rispetto agli emendamenti introdotti dalla Camera – una norma volta a costituzionalizzare l'opzione favorevole intanto alla leale collaborazione, che rimane un principio di origine giurisprudenziale, e poi a privilegiare in prima battuta una sede istituzionale e/o procedurale di natura politica volta a privilegiare un governo congiunto delle questioni oggetto potenziale di contenzioso costituzionale.

Un modello di riferimento può ricavarsi dalla Costituzione svizzera del 1999, alla stregua della quale, nel contesto di un cospicuo corpo normativo – parlo di cinque o sei disposizioni – volto a disciplinare minuziosamente il rapporto collaborativo tra confederazioni e cantoni, si afferma in particolare – cito – che «le controversie tra i cantoni o tra i comuni e la confederazione, vanno composte, per quanto possibile, con il negoziato e la mediazione». La via preferenziale della soluzione negoziale è stata codificata in legge organica anche nell'ordinamento spagnolo.

Tali norme non hanno evidentemente un'efficacia taumaturgica di per sé, ma sono efficacemente finalizzate, non solo a rivestire un'immagine simbolica – che è comunque importante nel momento in cui si avvia una nuova versione della Costituzione repubblicana – ma piuttosto ad instaurare concretamente una prassi, seguita del resto anche in Germania e in Austria, ispirata alla «cultura dell'autonomia» o meglio alla cultura dell'autonomia collaborativa, rispetto alla quale non esiste alcuna traccia nel testo attuale del disegno di legge e che invece rappresenta un ingrediente indispensabile di ogni sistema con funzioni territorialmente ripartite. Forse anche l'assenza di tale componente culturale ha contribuito alle difficoltà di attuazione delle competenze concorrenti risultanti dal disegno di innovazione costituzionale del 2001.

Vi ringrazio molto per la vostra attenzione.

PRESIDENTE. Do ora la parola alla professoressa Ronchetti.

RONCHETTI. Ringrazio sentitamente per l'invito a partecipare a questa audizione nell'ambito di un così importante e imponente procedimento di revisione costituzionale. Permettetemi di aggiungere, con una battuta, che tale onore assume una connotazione ancor più significativa in considerazione del fatto che questa illustre Commissione è composta da senatrici e senatori ancora rappresentanti della Nazione.

È proprio la modificazione del rapporto tra rappresentanza, Nazione e divieto di mandato imperativo ad introdurci nel vivo delle questioni ancora aperte del procedimento di revisione costituzionale, così bene segnalate dalla relazione della presidente Finocchiaro: la natura del Senato, la sua composizione e le funzioni che è chiamato a svolgere.

Prima di affrontare tali questioni nel merito, vorrei ricordare che tra gli interpreti della Costituzione non possono annoverarsi soltanto gli organi costituzionali tenuti ad attuare, oltre che a rispettare, la Costituzione e gli studiosi della materia. I primi interpreti sono, infatti, i destinatari della Costituzione, quindi tutti coloro che compongono il popolo della Repubblica italiana. È necessario, dunque, che i cittadini possano comprendere con facilità quali siano le forme e quali i limiti posti in Costituzione all'esercizio della sovranità popolare, pena il pericoloso ulteriore scollamento tra i cittadini e la loro legge fondamentale, con temibili ricadute sul sentimento di unità nazionale.

La questione del «tono costituzionale», peraltro, coinvolge anche il ruolo che la Costituzione assume nelle relazioni internazionali in termini di prestigio e, almeno potenzialmente, di tutela degli interessi nazionali.

Sotto questo profilo, non potendo almeno apparentemente in questa sede intervenire più, ad esempio, sulla nuova formulazione dell'articolo 119, che introduce in Costituzione espressioni come «piani di ammortamento» e «garanzia dello Stato sui prestiti», sarebbe invece ancora possibile evitare che l'articolo 70 della Costituzione renda il procedimento legislativo – e, quindi, la natura del relativo potere – di difficile comprensione. In particolare, la tecnica del lunghissimo rinvio a singoli articoli della Costituzione prescelta dalla Camera dei deputati per l'individuazione della contitolarità paritaria della funzione legislativa tra Camera e Senato, di cui al primo comma dell'articolo 70, rende «oscura» la Costituzione, mentre da decenni si ragiona su come rendere meno oscura la legge ordinaria.

Per tale ragione, qualora si decidesse di mantenere questo elenco comunque espresso, sarebbe più consono il ricorso all'enumerazione per tipologia di legge.

Questa esigenza è resa ancora più forte dall'estrema complessità che caratterizzerebbe il procedimento legislativo. Anche limitandoci al solo articolo 70, si passerebbe, infatti, da un modello unitario di *iter legis* ad uno articolato in almeno quattro nuovi procedimenti. Su questo punto rinvio alla relazione scritta.

I pericoli di instabilità istituzionale – ben più pernicioso di quella politica – che questo assetto può recare sono al Parlamento già chiari, come dimostra il nuovo sesto comma dell'articolo 70, che attribuisce ai Presi-

denti delle Camere – modificandone anche il ruolo – l'intesa per le eventuali questioni di competenza. Questo tentativo di mediazione, tuttavia, non può escludere affatto l'insorgere di conflitti di attribuzione tra le Camere dinanzi alla Corte costituzionale, che sarà già fin troppo impegnata a rimodulare i nuovi confini tra le materie e le competenze di Stato e Regioni. Sia detto per inciso, infatti, che l'introduzione di così varie e nuove definizioni degli ambiti materiali del riparto di competenza, a sua volta rivisto, tra Stato e Regioni inevitabilmente porterà ad un rinnovato contenzioso costituzionale in via diretta. Parte di questo contenzioso, però, potrebbe essere contenuto con una modifica che risponde sia ad una logica di semplificazione del procedimento legislativo, sia al recupero di un ruolo più significativo della seconda Camera.

Com'è già stato proposto, sarebbe consigliabile ricomprendere nel procedimento bicamerale paritario l'approvazione della legge per l'attivazione della clausola di supremazia di cui all'articolo 117, quarto comma. Attualmente peraltro, per l'intervento dello Stato in materie riservate alle Regioni, la Camera può superare le modificazioni «proposte» dal Senato con la maggioranza assoluta. Alla luce della nuova legge elettorale per la Camera dei deputati, tuttavia, tale maggioranza non rappresenta affatto una garanzia che l'autonomia regionale non venga irragionevolmente compressa.

Per tale ragione, per trasferire in sede politica quanto oggi rimesso al contenzioso costituzionale e per attribuire alla seconda Camera almeno una parte delle funzioni di rappresentanza delle istituzioni territoriali che ne giustificano l'esistenza, è importante che le due Camere partecipino, in condizioni paritarie, alla decisione su quanto rendere flessibili i confini tra le materie statali e regionali. In questo modo, tra l'altro, in una prospettiva di semplificazione verrebbe eliminata del tutto la procedura di partecipazione obbligatoria e rafforzata, di cui al quarto comma dell'articolo 70, che è ora limitata proprio alla sola ipotesi dell'attivazione della clausola di supremazia.

Sempre in un'ottica di semplificazione e per promuovere la leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni dovrebbe rientrare nel procedimento paritario anche la legge che disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni, di cui all'articolo 118, quarto comma.

Resterebbe la legge di bilancio, di cui all'articolo 81, quarto comma. Attualmente, per questa legge, si prevede un procedimento peculiare (articolo 70, comma 5), nel quale il Senato svolge obbligatoriamente un esame per «deliberare proposte di modificazione», peraltro soltanto «entro quindici giorni dalla data di trasmissione». Apparentemente in questa fase si è vincolati all'attribuzione alla sola Camera dell'approvazione della legge di bilancio di cui all'articolo 81 e, quindi, non potrebbe considerarsi possibile attualmente assorbirla nel procedimento paritario, come pure sarebbe auspicabile in termini di indirizzo e controllo della politica nazionale.

Sarebbe opportuno però, a maggior ragione, che venissero approvate da entrambe le Camere in modo paritario le leggi di cui al secondo e terzo

comma dell'articolo 119 – come giustamente mi sembrava che volesse suggerire il professor Tarli Barbieri – in materia di coordinamento finanziario e di perequazione. Non bisogna sottovalutare, infatti, che in materia l'autonomia regionale è drasticamente compromessa. Il passaggio della materia del «coordinamento della finanza pubblica» dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato non si limita affatto a recepire quanto già consentito dalla giurisprudenza costituzionale, ma va ben oltre: non sarà più garantita infatti alle Regioni neanche l'individuazione delle singole voci di spesa all'interno del contenimento deciso dallo Stato.

Se la seconda Camera è pensata come proiezione a livello nazionale delle articolazioni territoriali, al fine di favorire rapporti di leale collaborazione tra i vari enti della Repubblica, tale assorbimento nel procedimento paritario potrebbe consentire di perseguire una politica nazionale – soprattutto quella sociale – che tenga nel debito conto il rapporto tra competenze attribuite e risorse stanziare per esercitarle.

Il testo della Costituzione – per quanto ancora possibile in questa fase – ne uscirebbe più chiaro e le complicazioni procedurali, con i loro risvolti giurisdizionali, sarebbero più contenute.

In merito alle altre funzioni, diverse da quelle legislative, non pare particolarmente significativa la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, né la verifica dell'attuazione delle leggi. Si tratta, infatti, di funzioni non vincolanti e dall'impatto subordinato al peso politico dell'istituzione che le esprime. Il concurrervi ora con la Camera di certo riduce ulteriormente questa funzione senatoriale, che comunque presenta più un carattere tecnico-amministrativo che di controllo e di indirizzo della politica nazionale.

Non resta, dunque, che affrontare lo snodo cruciale relativo all'unico ruolo che è attribuito a titolo esclusivo al Senato, quello di rappresentare le «istituzioni territoriali» (articolo 55, quinto comma).

Quale rappresentanza?

È dato per acquisito, in questo procedimento di revisione costituzionale, che varrà il divieto di mandato imperativo anche per i componenti del Senato e che, invece, i singoli senatori non rappresenteranno più la Nazione. Se i senatori non rappresentano la Nazione, vorrà dire che i componenti del Senato della Repubblica non perseguono gli interessi nazionali, ma altri interessi.

Si badi, però, che solo erroneamente si poteva finora far coincidere gli interessi nazionali con quelli statali. L'interesse nazionale, anzi, dovrebbe essere individuato e perseguito proprio tenendo conto del pluralismo politico espresso anche a livello territoriale dall'intera Repubblica, con tutte le sue articolazioni. Questa nuova e diversa collocazione e attribuzione della Nazione segna invece una netta separazione, se non contrapposizione, tra gli interessi nazionali – ora coincidenti con quelli statali – e gli interessi localizzati, evidentemente intesi come particolaristici. In tal modo, però, si modifica l'idea stessa di un'unità nazionale perseguibile mediante uno Stato regionale.

Nel regionalismo le espressioni del pluralismo territoriale, riconducibili a differenti comunità e territori, sono tutte chiamate a concorrere alla composizione, certamente anche conflittuale, dell'interesse nazionale dell'intera Repubblica. È opportuno domandarsi, inoltre, nei confronti di chi siano responsabili politicamente i senatori liberi nel mandato, esercitato non più nel nome e per conto della Nazione: nei confronti del Consiglio regionale che li ha scelti o del corpo elettorale che li ha eletti consiglieri regionali o sindaci? Se non si rintracciasse una responsabilità politica dovremmo ritenere infatti che la loro sarebbe mera rappresentanza di interessi. Sotto questo profilo può richiamarsi l'articolo 57, primo comma, che definisce i senatori «rappresentativi delle istituzioni territoriali». Cosa si celi tra il definirli «rappresentativi» e non «rappresentanti» potrebbe essere questione non irrilevante; sembrerebbe alludere alla mancanza di un rapporto di rappresentanza e di responsabilità politica con le istituzioni territoriali. Tale eventualità renderebbe necessario trovare il modo di ricollegare la loro rappresentanza e responsabilità alle comunità che in queste istituzioni hanno i loro enti esponenziali.

La nuova formulazione del quinto comma dell'articolo 57, tuttavia, lega la durata del mandato dei senatori a quella degli organi delle istituzioni territoriali «dai» quali sono stati eletti, che, in base al secondo comma dello stesso articolo, sono i Consigli regionali. Dal momento che i Consigli regionali eleggono i senatori, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni, non far decadere un senatore in caso di cessazione dalla carica elettiva di sindaco (come giustamente, invece, sembrerebbero affermare il sesto comma dell'articolo 57 e l'articolo 66), significherebbe la definitiva uscita dalla rappresentanza politica territoriale.

In questo modo potrebbe delinarsi una seconda Camera autorappresentativa e autoreferenziale, con poteri di revisione costituzionale, ma composta anche da sindaci eventualmente persino non più in carica e che – si ricorda – nell'esercizio delle loro funzioni di sindaci non sono titolari di poteri legislativi ordinari. Per scongiurare tale interpretazione, dunque, sembrerebbe opportuno perlomeno sostituire «dai» con «per i quali». Questa proposta, d'altra parte, va nella stessa direzione della precedente versione del Senato laddove si ricorreva alla preposizione «nei». Deve, tuttavia, segnalarsi che anche in questo caso resta inevasa la questione della esatta portata della «rappresentatività delle istituzioni territoriali», nella quale i senatori sembrerebbero portatori di interessi particolari senza alcuna conseguente responsabilità politica. Ad ogni modo, questa anfibia natura del Senato rispecchia l'ambigua natura dell'autonomia degli enti territoriali che emerge da questo procedimento di revisione.

Quel che preme richiamare è sicuramente la forte contrazione delle competenze regionali, ma non solo questo. Nel terzo comma dell'articolo 117, infatti, i riferimenti alla mera programmazione, organizzazione, promozione e valorizzazione suggeriscono una nuova visione non soltanto della sfera di competenza legislativa delle Regioni ma anche della stessa natura delle autonomie regionali. Si tratta, infatti, di definizioni prevalen-

temente riconducibili all'attività amministrativa dei Consigli, non alla loro funzione legislativa in senso materiale. Saremmo di fronte, dunque, ad una sorta di definitiva amministrativizzazione delle Regioni, concepite come meri enti funzionali e non più come autonomie politiche.

Allora, se le leggi regionali sono meri atti amministrativi e vengono approvate da Assemblee essenzialmente subordinate al Presidente della Regione, sarebbe persino lecito interrogarsi sul senso di continuare a mantenere una forma di Stato regionale caratterizzato dall'attribuzione della potestà legislativa alle Regioni. Dunque, sarebbe lecito domandarsi che senso avrebbe un Senato che rappresenti queste istituzioni. Sotto questo profilo, tuttavia, deve richiamarsi l'articolo 5 della Costituzione, e in particolare quelle «esigenze dell'autonomia» che sono uno dei principi supremi del nostro ordinamento, e in quanto tale non oggetto di revisione costituzionale, né espressa né implicita.

Presidente, considerati i tempi, qualora la Commissione lo desideri, potrei depositare agli atti la mia relazione nella quale mi pronuncio a favore della più ampia interpretazione del potere di emendabilità del Senato in questa lettura.

PRESIDENTE. Ci farebbe cosa molto gradita. Se ha un testo scritto la invito a depositarlo cosicché possa essere messo in distribuzione.

Do quindi la parola all'avvocato Paolo Mazzoli.

MAZZOLI. Onorevole Presidente, anzitutto rivolgo il mio ringraziamento per questo invito. Esso rappresenta per me un onore ed un onere che mi riporta a passate esperienze professionali durante la XIII e XIV legislatura con gli organi di «autodichia» della Camera dei deputati. D'altra parte, debbo anche rimarcare la mia differenza di conoscenza e di preparazione rispetto alle persone che sono intervenute fino ad ora, essendo io un avvocato, quindi abituato a fare domande più che a dare risposte; ad essere più l'uomo del dubbio che delle certezze. Aver esercitato la mia attività professionale più volte dinanzi alla Corte costituzionale non mi conferisce in assoluto la capacità di dare soluzioni certe a quesiti di diritto costituzionale.

Sin dal momento dell'invito rivoltomi da codesta Commissione mi sono interrogato ed ho profondamente riflettuto su quale apporto intellettuale potessi io dare in questa discussione. Rimando ad un testo scritto le mie considerazioni sulla parte strutturale della proposta di revisione del disegno di legge costituzionale n. 1429-B. I dotti interventi che mi hanno preceduto hanno argomentato temi con una profondità difficile da eguagliare, credo, pertanto, che non potrei essere innovativo in relazione alle varie soluzioni proposte.

Mi rendo conto di essere fundamentalmente d'accordo con tutti gli interventi ascoltati finora, ma con nessuno pienamente; il che mi porta alla mia domanda iniziale: qual è il motivo per cui – anche negli altri interventi che hanno preceduto i lavori di questa Assemblea – persiste un continuo senso di dubbio rispetto all'attività che fino a questo momento,

in maniera molto egregia, è stata portata avanti. I dubbi sono stati rappresentati dalla quasi totalità dei giuristi auditi: basta rileggere gli interventi di Massimo Luciani e Alessandro Pace, entrambi con toni molto forti ma, tutto sommato, l'uno contrastante l'altro. Ebbene, le mie riflessioni sono il frutto di un approccio pragmatico, inevitabilmente figlio della mia professione.

Ritengo che una risposta ai tanti dubbi sino ad ora sollevati vada trovata in un ambito che non è esclusivamente di diritto, ma con ciò non voglio ora introdurre esclusivamente argomenti di sociologia o psicologia del diritto.

Nella mia formazione intellettuale hanno avuto un ruolo rilevante gli insegnamenti di Santi Romano. Ebbene, sin dai primi anni del Novecento, Santi Romano ebbe a scrivere un'introduzione al «principio di correttezza costituzionale». Chi ha letto quel testo – ora raccolto negli «scritti minori» – noterà che Santi Romano aveva già avuto l'idea molto interessante di fare un parallelismo tra le istituzioni anglosassoni e quelle dell'Europa continentale, ravvisando che quelle anglosassoni basavano fondamentalmente il loro regime istituzionale sulle regole dello sport: vi erano dei *club*, dei *team* che si confrontavano, con tanto di tifoserie, ma fondamentalmente nel loro DNA genetico-sociale si riconosceva una correttezza nella competizione agonistica.

Vorrei citare il passaggio in cui Santi Romano descrive che cosa è la correttezza costituzionale, che si presenta come un complesso eterogeneo di regole: «è morale politica (...); è misura media di equità, di buona fede, di diligenza e valore nella vita pubblica; è buon uso di poteri discrezionali; è intesa, impegno d'onore fra i partiti; educazione politica per i singoli; mutua deferenza, rispetto, cortesia fra i pubblici poteri; è cerimoniale, etichetta, prassi, *routine*, convenzionalismo», ma non è diritto. È quel tessuto intellettuale all'interno del quale il diritto nasce. Rammentato questo antico insegnamento percepisco che le parole che sono state dette oggi, in maniera assolutamente eccelsa, dal termine «incertezza» fino alla battuta del professor Alessandro Pace che evocando il Padre Nostro lo pregava di non indurci in tentazione, portano a riconoscere che fondamentalmente non è l'opportunità della modifica che viene messa in dubbio ma se questa modifica sia in grado di essere compresa dal tessuto sociale.

Voi mi insegnate con la vostra esperienza che l'Italia nasce da una divisione profonda; il Parlamento ha l'onere di riuscire a comporre principi che non sono equivalenti e sono concepiti in maniera orizzontale, non verticale. Ove l'esaminata proposta di revisione costituzionale possa portare direttamente o indirettamente a una prevalenza di principi rispetto ad altri – fosse soltanto, ad esempio, per le questioni finanziarie e territoriali – c'è il rischio che, anche se il diritto può sorreggere la singola regola costituzionale, essa potrebbe essere non solo non compresa, ma anche non accettata dal corpo elettorale.

Ricordatevi che i pensatori che hanno elaborato il diritto pubblico di moderna concezione ritengono che fondamentalmente gli Stati di diritto

abbiano una loro completezza parlando, di conseguenza, di lacune funzionali.

La lacuna funzionale oggi rischia di non essere più intesa come un sistema tipico di un ordinamento che può non occuparsi di alcune questioni, bensì come un metodo per eludere il rapporto diretto tra rappresentati e rappresentanti. In questo caso, ad esempio, le varie digressioni degli auditi sul sistema elettorale e tutto quello che è stato detto fino ad ora circa la capacità rappresentativa degli eletti al Senato, siano essi di primo grado o di secondo grado, non possono non confrontarsi non solo con norme di diritto, ma probabilmente anche con una coscienza popolare.

Comprendo che quanto sto affermando possa apparire populistico o non strettamente attinente agli argomenti trattati da questa Commissione, però vorrei richiamare il pragmatismo evocato dalla Presidente della Commissione, la quale ha invitato gli auditi a non limitare i propri interventi ai soli concetti istituzionali, che, una volta bilanciati mediante la loro regolamentazione, sono in effetti fungibili. La popolazione forse oggi – e lo affermo come cittadino che ascolta i problemi interrogandosi sulle possibili soluzioni piuttosto che come colui che tali soluzioni ritiene di conoscere da tempo – subisce un continuo scollamento rispetto alla comprensione delle regole del gioco; quasi che le regole del gioco venissero congegnate a favore degli arbitri senza tener conto dei partecipanti.

Lungi da me basare il mio intervento su di un populismo indifferenziato rispetto a chi governa; la mia è soltanto una sensazione, della quale questa Assemblea non può che prendere atto, al di là del Regolamento parlamentare e della missione che vi siete dati. Ciò in quanto una volta trovati i mezzi per raggiungere lo scopo ci si renda conto che questi non soltanto devono essere idonei allo scopo istituzionale e regolamentare, ma devono anche essere compresi.

Dalle argomentazioni che precedono scaturiscono alcune riflessioni rispetto a temi che sono stati soltanto accennati sino ad ora dagli auditi. Anzitutto osservo talune modifiche proposte per l'articolo 97 della Costituzione (articolo 25 del disegno di legge costituzionale n. 1429-B). Per ogni operatore del diritto che si confronta con il sistema della giustizia amministrativa e costituzionale questa parte della revisione della Costituzione desta una forte attenzione non perché sia di diversa importanza rispetto alla riforma istituzionale nel suo complesso, ma perché si è consapevoli che l'articolo 97 della Costituzione, pur nella sua chiara formulazione, fino a che non è intervenuto il lavoro della Commissione Nigro e la legge n. 241 del 1990 (che è una delle poche leggi che viene continuamente citata ad esempio, in quanto di lineare e completa architettura) non trovava oggettiva applicazione nella pubblica amministrazione italiana. D'altra parte ricordiamo che la mancata volontà dei corpi istituzionali di modellarsi ai cambiamenti strutturali che vengono decisi si risolve con l'immobilismo puro e semplice. Quindi, la legge ordinaria dello Stato, la potestà legislativa, le funzioni che vengono demandate alla Camera diventano fondamentali perché quei principi che possono essere cristallini,

perfetti, irrinunciabili, siano oggettivamente resi effettivi all'interno dello Stato.

L'analisi del rapporto storico esistente tra previsioni costituzionali e loro attuazione ci suggerisce un'attenta visione dell'articolo 39 del disegno di legge n. 1429-B (disposizioni transitorie). Molti sono gli esempi della ritardata o mancata attuazione della nostra Costituzione, che ci vengono insegnati dalla dottrina e che ci sono stati rammentati anche in questa sede dagli auditi. Rammento alla Commissione le vicende legate all'articolo 6 delle Disposizioni transitorie e finali della nostra Costituzione, laddove si stabilisce che entro cinque anni dall'entrata in vigore della stessa si proceda alla revisione dei giudici speciali dell'epoca.

Con la sentenza n. 41 del 1957 la Corte costituzionale ritenne che quel tipo di termine non fosse perentorio bensì ordinatorio, proprio in ragione della natura del soggetto che ne era destinatario, ossia il Parlamento, data la forte discrezionalità della valutazione politica. Ebbene, a distanza di oltre sessant'anni dall'entrata in vigore della nostra Costituzione, il problema delle giurisdizioni speciali non è ancora stato risolto in Italia. Con la conseguenza che la norma transitoria deve contenere una perfetta formulazione letterale coerente con il perseguimento degli scopi, anche di natura temporale, della legge di revisione costituzionale. Infatti, laddove la norma transitoria potesse consentire un allungamento dei termini dell'entrata in vigore della legge, ci potrebbe essere un regime transitorio indeterminato. Con tale spirito devono essere lette ed interpretate le norme transitorie previste dal disegno di legge.

In conclusione mi soffermo brevemente sui concetti di «controllo preventivo» e di «interesse finanziario dello Stato».

Tra gli interessi pubblici che vengono curati dal Parlamento e tutelati in sede di esercizio della funzione giurisdizionale, la realtà oggettiva è che l'interesse finanziario dello Stato prevale su qualsiasi altro interesse. Questo comporta non un venir meno, ma un assorbimento degli interessi sociali all'interno dell'interesse finanziario, il quale, essendo predominante, diventa l'oggetto prevalente di ogni produzione normativa di qualsiasi rango e qualunque sia la natura nazionale o territoriale dell'organo che la adotta. In tal modo, sovente l'unica possibilità per rendere attuabile l'articolo 24 della Costituzione è rappresentata non solo da un efficace e sistematico controllo preventivo sulla formazione delle leggi, ma anche e soprattutto da una capacità di produzione normativa che sia obiettivamente sottoponibile ad una verifica *ex post* della sua aderenza rispetto al generale principio di legalità. Un recente esempio – riproducibile anche per ulteriori fattispecie – del complesso e, a volte, sincopato, rapporto tra potere legislativo e funzione giurisdizionale, può essere rinvenuto nella legge di stabilità (legge fondamentale per la cura degli interessi pubblici economici dello Stato).

L'articolo 1, comma 643, della legge di stabilità 2015 contiene norme presumibilmente illegittime dal punto di vista costituzionale. Da qui la possibilità di adire direttamente il giudice amministrativo perché quella viene considerata dalla Corte costituzionale quale legge provvedimento.

Nonostante questo, i cosiddetti tempi della giustizia rendono solo virtuale la possibilità di contestare prima e far valere poi gli eventuali vizi di costituzionalità della norma, in quanto tali questioni verranno definite quando la legge avrà finito di produrre i suoi effetti poiché superata dalla legge di stabilità dell'anno successivo. Ciò comporta che taluni diritti ed interessi legittimi regolati con la legge-provvedimento risultano essere privi di effettiva tutela giuridica. È pertanto fondamentale che l'esame del nuovo assetto istituzionale ipotizzato nel disegno di legge costituzionale n. 1429-B sia sorretto da una solida analisi intellettuale e giuridica così da evitare che la mera ingegneria istituzionale possa comportare effetti distorsivi dei principi costituzionali fondamentali che rappresentano i capisaldi ed il perimetro non solo del nostro sistema ordinamentale ma anche di quello sociale.

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

ENDRIZZI (*M5S*). Anzitutto desidero ringraziare tutti i professori e l'avvocato che sono intervenuti perché complessivamente, quasi all'unisono, hanno riconosciuto che questa riforma non va, ma soprattutto ci hanno detto che non possiamo metterci i paraocchi e pensare di dover lavorare, per trovare un equilibrio, solo sulle parti modificate dalla Camera.

Professor Toniatti, in riferimento specifico al tema della rappresentanza, forse non era suo proposito ma lei ha detto che «occorre ammettere». Ebbene, io credo che occorra ammettere molto di più.

Il professor Tarli Barbieri parlava dell'inversione gerarchica della normativa. Abbiamo già assistito all'abolizione delle Province attraverso legge ordinaria e ora siamo di fronte ad una riforma del Senato quale sanatoria dell'Italicum.

Come è stato anche qui ripreso in vari modi, magari indirettamente, abbiamo un grosso problema proprio in riferimento alla legge elettorale, che, benché legge ordinaria, ha tuttavia un potere di modulazione, se non addirittura di inversione dei precetti costituzionali.

Questa Costituzione, infatti, era stata concepita in un sistema elettorale proporzionale, quindi la variazione della legge elettorale può avere degli effetti tali da poter anche rendere – mi esprimo in termini semplici – sbagliato ciò che altrimenti sarebbe giusto, al punto che da una Camera che mantiene una funzione legislativa al vertice, come diceva il professor Pace, verrebbero sostanzialmente estromessi i partiti medio-piccoli. Alcuni partiti – come il nostro (partito in senso lato), che non è piccolo ma è giovane, – verrebbero probabilmente relegati a una presenza di tribuna.

Se si insiste in un disegno senza voler prendere in considerazione osservazioni che erano già state fatte nella precedente lettura e nelle precedenti audizioni e che si ripropongono sempre e ancora inascoltate (si è parlato di sordità oggi durante questa audizione), allora io mi chiedo se l'obiettivo non fosse un altro.

PRESIDENTE. Scusi, è una domanda?

ENDRIZZI (M5S). Sì, la domanda arriva alla conclusione. Il disegno che traspare è quello di creare un impedimento a una forza politica che forse qualcuno vede come minacciosa o sovversiva e che quindi deve restare fuori dalle modifiche della Costituzione che potrebbero essere chieste un domani, ad esempio rispetto ai trattati internazionali e all'adesione al sistema monetario, o rispetto al principio del vincolo di mandato o altri aspetti che non si vogliono toccare.

Facciamo un ribaltamento, escludiamo questa tesi complottistica, ma allora, se non è questo l'obiettivo della riforma, mi chiedo se a vostro avviso oggi il Senato così come è concorre al sistema istituzionale complessivo o è del tutto marginale, perché per mantenere in piedi a tutti i costi una cosa viziata così profondamente ci deve essere un obiettivo e io non lo vedo più, per questo lo chiedo a voi.

CRIMI (M5S). Presidente, vorrei fare due domande molto brevi, mirate e non di carattere generale, come quelle poste dal collega. La prima riguarda l'intesa tra i Presidenti delle Camere in caso di conflitto di competenza, rispetto al quale mi sono domandato che senso abbia. Se esiste, vuol dire che i due soggetti hanno una posizione alternativa; se uno decide di soccombere alla posizione dell'altro probabilmente lo fa, cioè non c'è neanche il conflitto che deve essere risolto dall'intesa; tra l'altro, tale conflitto non è neanche spiegato, quindi chiedo anche a voi se ritenete che dovrebbe essere esplicitato o se andrebbe trovata un'altra modalità di intervento. Cosa si intende con questo conflitto di competenza? Da chi è sollevato, dalle Assemblee? Se le Assemblee a maggioranza votano, deliberano un conflitto rispetto a una determinata norma e quindi danno mandato al Presidente di adire in quella direzione, in che modo il Presidente di una Camera ha l'autonomia di agire d'intesa con l'altro? Questo tema è ancora aperto.

In secondo luogo, non si cita mai il caso della sospensione del consigliere regionale, che è una fattispecie prevista: se non erro (non ricordo tutta la normativa), per esempio nei casi di mandato di arresto cautelativo, il consigliere regionale viene sospeso per la durata del mandato. Cosa succede in quel caso? Nei consigli regionali si provvede alla supplenza e se questo soggetto è senatore? Il senatore ha una serie di prerogative e garanzie, quindi godrebbe dell'immunità, nel senso che per poter procedere dovrebbe attivarsi tutta l'attività relativa alle prerogative parlamentari, quindi le Giunte delle elezioni e delle immunità parlamentari, il voto dell'Assemblea. E dopo tale voto cosa succede? Egli nel frattempo comunque è sospeso dalla carica di consigliere regionale, quindi o vige il principio per cui resta in carica per la durata del consiglio regionale e quindi, come diceva la professoressa Vacco, si crea un conflitto con quanto stabilito dagli altri articoli secondo i quali, in caso di cessazione, decade, mentre il principio generale è che dura in carica quanto l'organo che lo ha eletto, quindi quanto il Consiglio regionale; oppure se cessa viene so-

stituito, ma se si sospende cosa succede? Si sospende anche da senatore e poi si ripristina, come succede nei consigli regionali? Il dubbio riguarda un po' anche la durata in carica dei membri di questo organo, che sembra non avere mai un inizio e una fine, non si ha un suo insediamento; tra l'altro non riesco a immaginare il primo insediamento di questo Senato che avverrà in tempi un po' strani.

PRESIDENTE. Avverto che le ulteriori domande che i senatori volessero porre, nonché le risposte, potranno essere trasmesse in forma scritta; tra l'altro, la domanda del senatore Endrizzi è piuttosto corposa, perché esprime il suo dubbio fondamentale sull'utilità di una riforma costituzionale che riveda natura, composizione e funzione del Senato.

Ringrazio tutti per la partecipazione. Restiamo in attesa dei vostri contributi scritti che verranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Dichiaro conclusa la presente audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05.

