

Audizione in Senato lunedì 27 luglio

Prof. Stefano Ceccanti

Premessa: perché un contributo ristretto a due punti. Non ripartire da zero

Presento oggi un contributo molto limitato, ristretto a due punti perché condivido, in termini di politica costituzionale, di opportunità costituzionale, il senso dell'intervento del Presidente emerito Napolitano: **non avrebbe senso a questo punto del percorso immaginare sostanzialmente di ripartire da zero perché questo, al di là degli intenti dei singoli e delle proposte di merito, porterebbe con sé quasi certamente il fallimento della riforma.**

Anche il dibattito sulla modificabilità dell'articolo 2 dovrebbe comunque, in termini di politica costituzionale, prendere le mosse dal fatto che sia la formulazione "nei quali" sia quella "dai quali" si riferiscono alla conferma di una rappresentanza indiretta, delle istituzioni territoriali che è stata confermata nel primo passaggio in entrambe le Camere

Del resto il testo all'esame della Commissione appare sostanzialmente in continuità con le riforme realizzate (o almeno tentate) nelle grandi democrazie a tipo di Stato decentrato.

In particolare, in termini di procedimento legislativo, la riforma costituzionale tedesca del 2006 ha ridotto gli elenchi delle leggi bicamerali paritarie che negli anni immediatamente precedenti avevano spinto il Bundesrat a maggioranza di centro-destra a posizionarsi più in termini politici che non territoriali rispetto al Governo rosso-verde, realizzando una "grande coalizione" di fatto per superare il suo veto, ma così snaturando in parte la propria funzione. **Le seconde Camere degli Stati decentrati hanno senso in termini di completamento del sistema in termini centro-periferia; ovviamente vivono anche dentro un sistema politico, ma se prevale la logica politico-partitica analoga alla prima Camera (magari approfittando del fatto che le maggioranze siano opposte o comunque diverse) esse negano il loro ruolo.**

Inoltre in Spagna nel 2004 il Governo Zapatero tentò una riforma del Senato che però poi non riuscì, ma che rimane da allora sullo sfondo, per specializzarlo nel senso della rappresentanza delle istituzioni territoriali, con due opzioni possibili (Senato degli esecutivi o dei legislativi regionali) giacché il modello vigente fondato per quattro quinti sull'elezione diretta riproduce le medesime dinamiche partitiche della prima Camera e, pertanto, finisce col presentarsi come un inutile doppione, mentre le ricorrenti tensioni territoriali non trovano una sede istituzionale adatta. Il tema sta riemergendo in modo impegnativo in questi mesi che precedono le elezioni politiche previste per fine anno. Se si apre il sito del Psoe per la costruzione del programma elettorale uno dei punti chiave della parte denominata "reforma democratica" prevede che il Senato si trasformi in "una auténtica cámara territorial".

Le ragioni di queste scelte previste dal testo in discussione sono evidenti: in ultima analisi la riduzione dei conflitti tra Stato e autonomie regionali, come chiarito durante i lavori della commissione Letta-Quagliariello da molti autorevoli colleghi, non dipende tanto dalla migliore riscrittura degli elenchi di competenze, pur opportuna, ma dal fatto che nella seconda Camera si realizzi un'effettiva rappresentanza dei legislatori regionali. **In ultima analisi è la riforma del Senato quale rappresentante delle istituzioni territoriali che risolve i problemi del Titolo Quinto.**

1- *Nuova formulazione art. 83: norma di chiusura sull'elezione del Presidente della Repubblica*

L'esigenza di una norma di chiusura con tempi certi per l'elezione del Presidente è quella che mi pare sia stata espressa con più forza nella relazione Finocchiaro. E' un'esigenza ben motivata: visti in particolare i poteri incisivi del nostro Capo dello Stato rispetto alle altre figure corrispondenti nelle altre forme parlamentari, le minoranze potrebbero essere tentate di richiedere l'elezione di un proprio componente per sbloccare l'elezione e la maggioranza potrebbe voler resistere. **L'ipotesi di un blocco appare quindi tutt'altro che remota e particolarmente grave per un organo monocratico.**

La formulazione Camera, nell'intento giusto di evitare che possa esprimerlo da sola la maggioranza pro tempore, lascia però scoperta questa esigenza. Il semplice ballottaggio tra i due più votati a maggioranza assoluta ad un certo punto degli scrutini darebbe certezza ma non risponderebbe all'altra esigenza, traducendosi molto probabilmente nella riproposizione del conflitto tra maggioranza e minoranze. C'è quindi bisogno di una soluzione più complessa basata su 3 obiettivi che ho elaborato dialogando con Augusto Barbera:

-responsabilizzare i singoli parlamentari in modo, per quanto possibile, la promozione di intese non sia solo delegata ai leaders;

-rendere trasparenti tutte le candidature;

-rendere flessibile il raggiungimento del quorum con il sistema del "supplementary vote", la variante più semplice del voto alternativo che si usa per l'elezione del sindaco di Londra, ossia dando ai parlamentari anche l'espressione di un secondo voto, che dà flessibilità anche ai confini tra gli schieramenti.

Una formulazione potrebbe essere questa

"L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'Assemblea. Dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti.

Le candidature alla Presidenza della Repubblica sono sottoscritte da almeno un decimo dei parlamentari. Ogni parlamentare può sottoscrivere fino a tre candidature.

In ogni scrutinio ciascun parlamentare, a pena di nullità, esprime un primo e un secondo voto. Se in seguito allo scrutinio dei primi voti nessun candidato ha raggiunto il quorum richiesto, si considerano i soli due candidati che hanno avuto il maggior numero di primi voti e si aggiungono ad essi i secondi voti espressi in loro favore.

Se al settimo scrutinio nessun candidato ha raggiunto i tre quinti, è eletto il candidato che in quello scrutinio, al termine del conteggio dei primi e dei secondi voti, risulti il più votato."

2- *Modifiche all'art. 55 quinto comma: competenze esclusive Senato su politiche pubbliche relative alle autonomie territoriali*

Si potrebbe adottare una soluzione intermedia sulla valutazione delle politiche pubbliche tra il testo originario Senato (esclusiva integrale) e il testo Camera (concorrenza paritaria su tutto), **prevedendo l'esclusiva Senato nei rapporti con Regioni ed enti locali** (in coerenza con l'art. 82 Cost novellato sui poteri di inchiesta), **oltre a un ruolo di raccordo rispetto alla giurisprudenza costituzionale** in materia. Manterrei invece, come adesso, il concorso sul resto perché è difficile immaginare che il rapporto fiduciario non sia basato anche su tale verifica.

Concretamente aggiungere in fine al comma in questione il seguente periodo:

“Valuta le politiche pubbliche concernenti le autonomie territoriali, verifica il seguito delle sentenze della Corte costituzionale ad esse relative. Verifica altresì l'attuazione delle leggi regionali”

VINCENZO LIPPOLIS

AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL
SENATO – 28 luglio 2015

Intendo preliminarmente ribadire che condivido i due principali obiettivi del progetto di riforma costituzionale: il superamento del bicameralismo paritario e il riequilibrio del rapporto Stato-regioni rispetto alla riforma del 2001. Così come trovo fondata la scelta di fare della seconda camera un'assemblea di rappresentanza e di partecipazione dei territori: è una scelta in linea con il principio autonomistico dell'art.5 Cost. e con il panorama del diritto comparato. Procedere su questa strada risponde ad una logica istituzionale apprezzabile. Né mi pare che un'elezione di secondo grado del Senato leda il principio di sovranità popolare dell'art.1 Cost. se le sue funzioni sono rispondenti alla logica del modello prescelto e salvo una precisazione che farò più avanti.

Vi sono tuttavia nel testo, dopo le prime letture al Senato e alla Camera, delle contraddizioni 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" di cui all'art.104 reg. Sen.

Il primo aspetto contraddittorio è costituito dal rapporto tra composizione del Senato e i suoi poteri legislativi.

Il primo comma dell'art. 57 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 e enti territoriali, una sede per un confronto e la ricerca di soluzioni, in particolare nell'esercizio della funzione legislativa, consensuali e preventive alla decisione, al fine di avere un collaborativo rapporto centro-periferia e di evitare conflitti successivi. Composizione e funzioni del Senato devono rispondere a questa logica se si vuole dare un senso al modello prescelto.

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 limitazioni di sovranità del nostro Paese). Si tratta di leggi che attengono all'esercizio della sovranità popolare e 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.¹ 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 quanto meno senza un preciso intendimento, una riforma in senso federale del nostro ordinamento. Tra l'altro, in contraddizione con lo spirito degli interventi sul Titolo V. Per inciso, ricordo anche che le leggi in attuazione della clausola di garanzia o di supremazia devono – e sono rimaste le uniche – seguire un procedimento nel quale i poteri del Senato sono rafforzati. Con una evidente contraddizione perché si rafforza il consenso dei rappresentanti degli enti gravati dalla applicazione di tale clausola.

Se non si intende intervenire su questo aspetto, che mi pare dirimente, la rappresentanza indiretta appare squilibrata rispetto alle funzioni e troverei giustificato riconsiderare la questione delle modalità di elezione del Senato. Un'elezione diretta darebbe quanto meno vita ad un organo che rappresenterebbe le collettività territoriali, non le istituzioni territoriali. Con questa osservazione non intendo aderire all'idea dai contorni sfumati e non ben definiti di una “camera di garanzia”. Sarà un mio limite intellettuale, ma non riesco a immaginare che un'assemblea politica possa svolgere funzioni di garanzia, Altri

¹ Il caso più delicato è, a mio avviso, quello delle leggi di revisione della Costituzione e delle leggi costituzionali. Stabilendo che esse sono bicamerali si ha la conseguenza di attribuire ai rappresentanti degli enti territoriali la potestà di bloccare qualsiasi riforma costituzionale, in particolare quelle riguardanti il sistema delle autonomie. Ma la partecipazione degli stati membri all'esercizio del potere di revisione costituzionale è uno dei caratteri distintivi degli stati federali (USA, Svizzera, Germania). In Francia il Senato partecipa alla revisione costituzionale, ma nel caso di una sua opposizione il Presidente della Repubblica può indire un referendum sul testo in discussione. Non vi è quindi un potere di veto assoluto del Senato. Un tale potere lo ha il Senato spagnolo, ma esso è eletto in misura preponderante a suffragio popolare. La verità è che una revisione come quella in esame dovrebbe indurre a riflettere sull'art. 138 Cost. Il procedimento di revisione in esso previsto è strettamente connesso ad una stagione della nostra vita politico-istituzionale, quella dei partiti di massa del novecento e della legge elettorale proporzionale, che è ormai finita. Se si mantenesse il referendum come eventuale, si potrebbe pensare di attribuire al voto negativo del Senato la conseguenza dell'indizione di un referendum. Ove si prevedesse un referendum obbligatorio per tutte le leggi costituzionali, questo non sarebbe impedito dall'opposizione del Senato. Come è stato osservato, poi, il procedimento di revisione costituzionale comporta tempi lunghi che mal potrebbero conciliarsi con la composizione a turnazione del Senato legata alla permanenza in carica di consigli regionali e comunali.

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 saremmo su un piano del tutto diverso da quello su cui si muove il disegno di legge. In ogni caso, non è possibile immaginare di fare del Senato un organo di interdizione dell’indirizzo politico di maggioranza formatosi alla Camera, un organo dotato di poteri di veto. Si creerebbe un sistema ancor 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. Una delle finalità del superamento del bicameralismo paritario è quella di snellirlo. Ma siamo sicuri che il testo in esame risponda concretamente a questa finalità creando una pluralità di procedure? Ne sono state individuate ben otto, ma una in più o in meno non modifica i termini del problema. 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. Il rimedio dell’intesa tra i presidenti d’assemblea non elimina questo rischio e lascia insoluta l’ipotesi di un mancato accordo. Una semplificazione dei procedimenti eviterebbe questi pericoli.

Più in dettaglio, 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. Ma questi sono problemi che possono essere risolti in via interpretativa o mediante i regolamenti parlamentari.

La strada maestra per evitare incagli procedurali resta però quella adottata da quasi tutti i sistemi bicamerali: prevedere una procedura di conciliazione mediante un comitato composto di deputati e senatori.

Infine, mi chiedo se nel Parlamento che si va delineando sia utile e opportuna la presenza delle commissioni in sede deliberante. In assenza del richiamo del Senato una legge potrebbe essere approvata da un numero veramente esiguo di deputati.

Poiché l’art. 70 Cost. è stato modificato in più punti dalla Camera, l’art.104 r.S. non dovrebbe essere di ostacolo ad intervenire su questi aspetti. .

Terzo aspetto, l’elezione del Presidente della Repubblica. Mi pare inopportuno o ,se si preferisce, inelegante prevedere in Costituzione che si arrivi al settimo scrutinio. Anche qui mi pare che siamo di fronte ad una complicazione procedurale che dà l’idea di voler certificare uno spappolamento del sistema partitico. Se proprio si vuol mantenere quella serie di passaggi di quorum, si dovrebbe accorciare la sequenza. E’ pericoloso

comunque prevedere quorum alti e bloccati. Con lo scrutinio segreto e la mancanza di unità interna dei partiti si rischia uno stallo.

Altri problemi rilevanti sono:

il giudizio preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali. Penso che la Corte con la nota senza sulla legge Calderoli abbia aperto una breccia e che a questo punto può essere giusto che si assuma tutte le responsabilità. D'altra parte, è meglio far decidere la Corte subito o avere un Parlamento delegittimato dopo? Meglio sicuramente far parlare la Corte subito.

lo statuto delle opposizioni e i 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 diffuso in molti paesi europei), alle inchieste di minoranza a una diversa disciplina del referendum (in proposito, mi pare infondato prevedere quorum differenziati a secondo delle firme dei presentatori).

la modifica degli statuti delle regioni ad autonomia speciale potrà avvenir solo previa intesa con le regioni. Si attribuisce loro un vero e proprio potere di veto.

Vengo al tema della regola della c. d. "doppia conforme". Si tratta di una regola che non è stabilita in Costituzione, ma solo nei regolamenti parlamentari. Vi è tuttavia un antico principio del parlamentarismo secondo il quale *nemine contradicente* si può anche disattendere una norma regolamentare. Di fronte all'emergere di una concordanza di fondate opinioni sulla necessità di modificazioni, sulla necessità di correggere un errore contenuto nel testo in esame, sulla necessità di risolvere un problema particolare si potrebbe aprire spazio per qualche modifica ulteriore rispetto a quelle consentite dalla "doppia conforme". Questo potrebbe essere, a mio avviso, il caso della contraddizione che ho prima evidenziato tra poteri legislativi del nuovo Senato e il metodo di formazione.

INTERVENTO DI GIUSEPPE CALDERISI

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 1429-B

PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE SENATO - LUNEDI' 27 LUGLIO 2015

Il disegno di legge costituzionale per il superamento del bicameralismo paritario e la revisione del titolo V giunge alla terza lettura da parte del Senato dopo l'approvazione della riforma del sistema elettorale. Può essere pertanto opportuno uno sguardo d'insieme sul complesso delle riforme istituzionali (riforma costituzionale ed elettorale, considerando anche la disciplina dei partiti politici) per verificare e mettere a punto il sistema complessivo dei bilanciamenti, dei *checks and balances*. Ovviamente, "avendo ben chiaro e sapendo osservare il senso del limite" - come ha osservato il presidente Napolitano nel suo mirabile intervento - perché non si può ripartire da zero, fare e "disfare la tela" in questa fase "pre-conclusiva dell'iter della riforma costituzionale", determinando inevitabilmente e per l'ennesima volta un "imperdonabile nulla di fatto". Un'osservazione che vale non solo sul piano politico, ma anche su quello regolamentare in quanto, evidentemente, non si può certo disattendere la regola della lettura "doppia conforme" rimettendo in discussione le scelte di fondo sulle quali le due Camere si sono già pronunciate allo stesso modo.

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

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

La riforma elettorale si basa sullo svolgimento eventuale di un ballottaggio a livello nazionale, con un modello di forma di governo parlamentare "primo-ministeriale" che la Commissione per le riforme scelse di indicare (ripeto, a larga maggioranza) in alternativa al semipresidenzialismo francese, dopo un approfondito e meditato dibattito e grazie all'opera svolta, in particolare, non solo dal Ministro per le riforme Gaetano Quagliariello, ma anche da Luciano Violante (responsabile del forum riforme istituzionali del Pd, in collegamento con la relativa segreteria). A fronte di un sistema politico divenuto almeno tripolare, tale scelta fu compiuta proprio al fine di avere comunque un sistema "decisivo", in grado di far scaturire dalle elezioni un vincitore ed evitare così di essere costretti a governi di larghe intese, come accaduto dopo le elezioni del febbraio 2013.

Il sistema istituzionale complessivo dato dalle due riforme (costituzionale ed elettorale) delinea (cito tra virgolette il capitolo IV, punto 4, della Relazione finale della Commissione) "una forma di governo parlamentare del Primo ministro", in grado "di far emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza

parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza" (espressione coniata, come noto, dal prof. Leopoldo Elia).

Pertanto, avremmo una legittimazione, non una elezione diretta del Presidente del Consiglio che continuerebbe ad essere comunque nominato dal Presidente della Repubblica e ad essere vincolato ad un rapporto di fiducia con la Camera dei deputati (con un margine di soli 25 seggi rispetto alla maggioranza assoluta, non proprio un sistema iper-maggioritario). Insomma, si porrebbero le premesse per inclinare la forma di governo italiana verso il c.d. modello Westminster. Non saremmo affatto fuori dallo schema dei governi parlamentari, saremmo invece certamente fuori dalle prassi assembleariste che per tanti anni hanno condizionato la vita delle istituzioni italiane.

E' vero che, a differenza delle indicazioni della Commissione per le riforme, il premio verrebbe attribuito alla lista e non alla coalizione, ma corre anche l'obbligo di ricordare che, a differenza delle indicazioni della stessa Commissione, la riforma costituzionale in esame non modifica gli articoli della Costituzione riguardanti specificatamente la forma di governo (in particolare gli articoli 88, 92 e 94) e che pertanto non troverebbe ancora attuazione l'ordine del giorno Perassi che chiedeva "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo". Pertanto avremmo un Presidente del Consiglio che non disporrebbe di poteri formali né di decisione né di proposta per lo scioglimento della Camera politica, neppure in connessione con un meccanismo di sfiducia costruttiva, come in Spagna o in Germania; che non disporrebbe del potere di revoca o di proposta di revoca dei ministri; oltre a non disporre direttamente dell'ordine del giorno della Camera politica, per la parte prevalente dei tempi, come in altre democrazie parlamentari, né del potere di veto sulle deliberazioni che comportino oneri per la finanza pubblica, come in Inghilterra e in Germania o in Francia.

Per tutte queste ragioni le accuse rivolte a queste riforme istituzionali ("deriva autoritaria", "democrazia", "impianto iper-maggioritario dell'Italicum", ecc.) mi sembrano assolutamente prive di fondamento. Siamo di fronte a processi di globalizzazione e a tecnologie che hanno cambiato e stanno cambiando il mondo a velocità prima inimmaginabili e l'Italia deve ancora realizzare le riforme di cui si parla da trenta anni. Non riusciamo ancora a liberarci di un antistorico complesso del tiranno, per alcuni ormai una ossessione, e forse qualche "potere forte" teme l'insediamento di governi legittimati dal voto degli elettori e dotati dei poteri minimi necessari per governare.

Per quanto riguarda la riforma del bicameralismo voglio sottolineare che la scelta di quello "paritario" da parte dei Costituenti (per ragioni note e già ampiamente ricordate in questa sede) rappresentò una deviazione dai modelli della

forma di governo parlamentare. Infatti, la forma di governo parlamentare si basa sul rapporto fiduciario non con ogni Camera del Parlamento, ma solo con quella che esprime direttamente la sovranità popolare (la Camera dei Comuni, il Bundestag, il Congresso dei deputati in Spagna e così via).

Il bicameralismo paritario non solo ha nuociuto alla stabilità e alla efficacia dell'azione di governo, ha nuociuto anche alla autorevolezza e alla centralità della sede della sovranità popolare, costretta a disperdersi in due rami. Citando Rescigno "l'Assemblea popolare unica è più diretta, immediata, conoscibile, controllabile, più esposta alla critica dell'opinione pubblica".

La forma di governo parlamentare non può che essere rafforzata, non indebolita, dal superamento dell'anomalo bicameralismo paritario italiano. Non rafforzerebbe invece la funzione parlamentare, ma altererebbe gli equilibri della forma di governo parlamentare l'esistenza di una seconda Camera eletta direttamente con il sistema proporzionale, con compiti assai vaghi di "garanzia", priva della funzione di indirizzo politico. La seconda Camera deve invece rappresentare le istituzioni territoriali e svolgere, in particolare, la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, collegando i legislatori regionali con il legislatore statale, al fine di responsabilizzare il sistema delle autonomie e riportare il contenzioso costituzionale entro limiti fisiologici. Il Senato può senz'altro svolgere anche funzioni di raccordo con l'Unione europea e alcune funzioni di controllo, come specificherò più avanti.

Certamente occorrono limiti al potere di governo, ma tali limiti stanno nel Presidente della Repubblica, nella Corte costituzionale, nel CSM (eletti con quorum che sfuggono alla maggioranza); stanno nella magistratura inquirente del tutto autonoma dal governo (a differenza dell'Inghilterra); stanno nella separazione verticale dei poteri (dalla Ue alle Regioni), nei referendum, soprattutto nel ruolo dell'opposizione che è fondamentale nei sistemi parlamentari (dove esecutivo e legislativo sono fusi dal rapporto di fiducia e non separati come nei sistemi presidenziali puri) e che pertanto occorre potenziare; chi perde deve avere reali poteri di controllo sull'operato del governo, ma "chi perde" sta nella camera politica, non in quella rappresentativa delle istituzioni territoriali.

Di conseguenza c'è l'esigenza di apportare alcuni miglioramenti nel sistema dei bilanciamenti, ma certamente non quello di fare della seconda camera una sorta di contropotere rispetto alla camera politica, con competenze legislative paritarie o "rafforzate" che bloccherebbero la governabilità, secondo un modello che non ha corrispondenti nelle altre democrazie parlamentari.

I più importanti miglioramenti da apportare alla riforma mi sembrano i seguenti.

- il rafforzamento del ruolo dell'opposizione. La Camera ha modificato l'articolo 64 Cost. prevedendo che il regolamento della Camera debba disciplinare lo statuto delle opposizioni. Come è stato già prospettato nel dibattito in questa Commissione, occorre dare consistenza a tale previsione. Il

core business di un moderno statuto delle opposizioni può essere costituito da una Commissione permanente per il controllo sulla finanza pubblica (con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni); una commissione priva di poteri legislativi e che pertanto può avere una composizione paritaria tra maggioranza e opposizioni ed essere presieduta da un rappresentante di queste ultime;

- una norma quadro per inserire in Costituzione (all'articolo 97, modificato dalla Camera) il principio di imparzialità, trasparenza e competenza delle autorità indipendenti, sottraendole all'indirizzo politico di maggioranza attraverso la previsione che i loro componenti siano nominati previo parere parlamentare vincolante espresso a maggioranza qualificata dei tre quinti (oltre ad una disciplina attuativa attraverso un disegno di legge ordinario);
- per quanto riguarda la legittimazione dei senatori, occorre sottolineare che essi sono eletti in primo luogo consiglieri regionali da parte degli elettori, anche attraverso il voto di preferenza, e sono poi eletti senatori da parte del Consiglio regionale; che essi non abbiano legittimazione mi sembra pertanto privo di fondamento. Pur tuttavia, si può rafforzare il collegamento del nuovo Senato con la sovranità popolare in considerazione delle rilevanti funzioni ad esso già attribuite (in particolare: approvazione in via paritaria con la Camera delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali, elezione del Presidente della Repubblica, nomina dei giudici costituzionali). Questo più diretto collegamento con la sovranità popolare deve però preservare il ruolo dei senatori come rappresentanti delle Regioni, cioè come consiglieri regionali in carica, dato che il Senato "rappresenta le istituzioni territoriali" e deve pertanto svolgere il ruolo fondamentale di raccordo tra i legislatori regionali e il legislatore statale. La sede più appropriata per apportare questa modifica è, a mio avviso, l'articolo 122, primo comma, Cost. (modificato dalla Camera), dato che il sistema di elezione dei Consigli regionali è di competenza regionale ma "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica", come afferma, appunto, l'art. 122, primo comma. Quindi non è affatto vero che le Regioni abbiano piena autonomia e non possano essere obbligate a modificare le proprie leggi elettorali. Per non rinviare solo ad una legge ordinaria, si può già intervenire su questo comma della Costituzione per specificare i criteri a cui le Regioni si devono attenere;
- per quanto riguarda il sistema di elezione del Presidente della Repubblica, possono senz'altro essere valutate le proposte volte a migliorare ulteriormente il testo approvato dalla Camera al fine di assicurare il ruolo fondamentale di garanzia del Presidente della Repubblica (eventualmente ampliando il collegio di elezione e/o prevedendo che i gruppi parlamentari o quote di grandi elettori possano proporre formalmente le relative candidature, non lasciando tale compito alla iniziativa esclusiva delle segreterie dei partiti);

- [non mi soffermo in questa sede sulla questione, da affrontare con disegno di legge ordinario, della disciplina dei partiti politici; certamente andrebbero regolamentate le elezioni primarie, qualora i partiti decidano di farvi ricorso, e occorrerebbe assicurare trasparenza nella selezione delle candidature e nella stipulazione degli accordi elettorali tra partiti, in particolare per le eventuali “liste di coalizione”];

Vengo ora al procedimento legislativo e all'articolo 70 Cost. sul quale mi preme svolgere alcune considerazioni, in particolare sulle modifiche di impianto apportate dalla Camera rispetto al testo approvato dal Senato in prima lettura. Sull'iter di formazione delle leggi - il cuore della riforma costituzionale - il testo approvato dal Senato (che pure ha avuto l'indubbio e grande merito di approvare in prima lettura la riforma del bicameralismo paritario) era particolarmente complesso e farraginoso, prevedeva una distinzione in molteplici procedimenti legislativi (bicamerale paritario, ordinario, c.d. “rafforzato” con la pronuncia nella votazione finale a maggioranza assoluta da parte della Camera, quello ad hoc per i disegni di legge di bilancio, oltre a quelli per i decreti legge) in relazione alle diverse “materie” oggetto dei disegni di legge. Il criterio delle materie avrebbe riprodotto le patologie del titolo V nel procedimento legislativo, facendo rientrare dalla finestra quel contenzioso costituzionale che la riforma intende cacciare dalla porta; ne sarebbe stata compromessa anche la governabilità, in quanto la Camera dei deputati sarebbe stata costretta a pronunciarsi in via definitiva con la maggioranza assoluta dei componenti su quasi tutte le leggi, anche sui disegni di legge di bilancio, anche a fronte di proposte di modifica del Senato riguardanti “materie” non incluse nel testo approvato in prima lettura dalla Camera.

Il criterio delle “materie” è stato fortemente criticato dalla stragrande maggioranza dei costituzionalisti ed esperti auditi dalla prima Commissione della Camera. Di conseguenza, essa ha semplificato l'iter di formazione delle leggi, eliminando il criterio delle “materie” e adottando quello delle “leggi tipizzate”, previste dalla stessa Costituzione o comunque ben individuate. Un criterio regolato da una norma fondamentale recata dal primo comma, ultimo periodo, dell'articolo 70 (relativo alle leggi bicamerali paritarie): “Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma”. Di conseguenza, il procedimento legislativo da seguire per ogni disegno di legge verrebbe definito sin dalla sua assegnazione, con il conseguente stralcio delle parti alle quali si deve applicare un diverso procedimento e con il conseguente regime di inammissibilità degli emendamenti (al fine di evitare il cambio di procedimento legislativo nel corso dell'esame parlamentare dando luogo ad un pericolosissimo contenzioso).

Questa scelta fondamentale ha anche indotto a prevedere l'applicazione del procedimento ordinario, con la pronuncia in via definitiva a maggioranza semplice da parte della Camera, a tutti i disegni di leggi riguardanti l'attuazione del programma di governo, in particolare ai disegni di legge di bilancio, compreso il coordinamento

della finanza pubblica (che deve spettare allo Stato e alla Camera sede del rapporto di fiducia con il Governo, dato che esso ne è responsabile anche di fronte all'Unione europea).

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

Appare invece essenziale migliorare il testo del sesto comma dell'articolo 70 Cost. (“I Presidenti delle due Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti”), assegnando ai Presidenti delle Camere un ruolo più ampio nella promozione di forme di leale collaborazione necessarie per assicurare il corretto esercizio delle attività dei due rami del Parlamento (di tutte le attività, non solo quella legislativa), senza i rischi di conflitto e di *impasse* che il testo approvato dalla Camera comporta.

Per quanto riguarda l'articolo 55 che definisce la natura e le funzioni delle Camere, la Camera dei deputati ha apportato alcune modificazioni al testo approvato dal Senato. Una di essa ha ridotto il ruolo del Senato come sede di raccordo con l'Unione europea, ruolo che a mio avviso può essere recuperato appieno (anche se non in via esclusiva, non potendo comunque sottrarre alla Camera il ruolo di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea).

Altre modifiche all'articolo 55 hanno riguardato alcune funzioni di controllo (valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni, verifica dell'attuazione delle leggi); ma, a ben vedere, queste modifiche sono solo di forma, non hanno affatto sottratto queste funzioni di controllo al Senato, hanno solo specificato che esse spettano sia alla Camera che al Senato, come previsto dallo stesso testo approvato dal Senato là dove, al comma precedente, afferma che “La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del governo”. E' di tutta evidenza che il controllo dell'operato del governo è espressione sintetica che include implicitamente e necessariamente “la valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'attuazione delle leggi”. Tali funzioni non potrebbero mai essere esercitate dal Senato in via esclusiva perché, oltretutto, ciò andrebbe a privare le opposizioni (che siedono alla Camera) di funzioni essenziali. Ciò premesso, ritengo che il Senato possa senz'altro svolgere queste funzioni e anche altre ulteriori, cioè le funzioni di valutazione delle politiche pubbliche concernenti le autonomie territoriali, la verifica delle sentenze della Corte costituzionale ad esse relative e la verifica dell'attuazione

delle leggi regionali. Funzioni molto importanti che sarebbero svolte sostanzialmente in via esclusiva.

Infine, per quanto riguarda le modifiche apportate dalla Camera all'articolo 55, quinto comma, e all'articolo 66, a me sembra che la Camera, confermando la scelta operata dal Senato in prima lettura di un'unica fonte di legittimazione per l'elezione dei senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, vale a dire il Consiglio regionale che elegge sia i senatori-consiglieri regionali sia i senatori-sindaci, ha specificato che anche il mandato dei senatori-sindaci cessi con la cessazione dell'organo fonte della legittimazione; d'altro canto, dovendo i senatori rappresentare le istituzioni territoriali, ed essere pertanto consiglieri e sindaci in carica, la Camera ha poi precisato all'articolo 66 che il mandato come senatori da parte dei sindaci cessi anche con la cessazione della carica di sindaco (con la conseguente elezione di un altro sindaco per la restante parte del mandato del Consiglio regionale). Si tratta di una scelta che appare coerente e non contraddittoria (al di là che possa o meno essere condivisa).

AUDIZIONE – 28 luglio 2015 Disegno di legge costituzionale 1429-B

1 Commissione permanente – Senato della Repubblica

Laura Ronchetti

Ricercatrice dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie
“M.S. Giannini” – Consiglio Nazionale delle Ricerche - Roma

Ringrazio sentitamente per l'invito a partecipare a questa audizione nell'ambito di 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, 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, prima facie, in questa sede intervenire, ad esempio, sulla nuova formulazione dell'art. 119 che, al comma 6, introduce in Costituzione espressioni come "piani di ammortamento" e "garanzia dello Stato sui prestiti" - sarebbe ancora possibile senza dubbio evitare che l'art. 70 della Costituzione, secondo la formulazione introdotta con l'art. 10 del ddl costituzionale, 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 del nuovo art. 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 delle tipologie di legge.

Questa esigenza è resa ancora più forte dalla estrema complessità che caratterizzerebbe il procedimento legislativo. Limitandoci al solo nuovo art. 70, si passerebbe, infatti, da un modello unitario di iter legis ad uno articolato in almeno quattro nuovi procedimenti: quello bicamerale paritario (comma 1), quello ordinario monocamerale a partecipazione eventuale del Senato (comma 2 e 3), quello monocamerale a partecipazione obbligatoria e rafforzata del Senato (comma 4) e, infine, quello monocamerale con parere obbligatorio del Senato per le leggi di cui all'art. 81, quarto comma (comma 5).

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'art. 70 che attribuisce ai Presidenti 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 a un rinnovato contenzioso costituzionale in via diretta.

Parte di questo contenzioso, però, potrebbe essere contenuto con una modifica che risponde sia a una logica di semplificazione del procedimento legislativo sia al recupero di un ruolo più significativo della Seconda Camera: sarebbe consigliabile ricomprendere nel procedimento bicamerale paritario l'approvazione della legge per l'attivazione della clausola di supremazia *ex* art. 117, comma 4. Attualmente per l'intervento dello Stato in materie riservate alle Regioni la Camera può superare le modificazioni "proposte" dal Senato con la maggioranza assoluta (art. 70, comma 4). 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 compartecipino in condizioni paritarie alla decisione su quanto rendere flessibili i confini tra le materie statali e regionali.

In tal modo, inoltre, in una prospettiva di semplificazione sarebbe eliminata del tutto la procedura di partecipazione obbligatoria e rafforzata (art. 70, comma 4), che è ora limitata proprio alla sola ipotesi dell'attivazione della clausola di supremazia (art. 117, comma 4).

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

Resterebbe la legge di bilancio, di cui all'art. 81, quarto comma. Attualmente per quest'ultima legge si prevede un procedimento peculiare (art. 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". In questa fase si è vincolati alla attribuzione alla sola Camera dell'approvazione della legge di bilancio di cui

all'art. 81 e, dunque, potrebbe considerarsi non possibile ora assorbirla nel procedimento paritario, come pure sarebbe auspicabile in termini di indirizzo e controllo della politica nazionale. Se il procedimento individuato soltanto per legge di bilancio venisse eliminato, peraltro, l'iter legis si limiterebbe a due soli procedimenti, quello bicamerale paritario e quello monocamerale a partecipazione eventuale del Senato.

Qualora non si ritenesse di poter procedere in tale direzione, sarebbe opportuno a maggior ragione che vengano approvate da entrambe le Camere in modo paritario le leggi di cui al secondo e terzo comma dell'art. 119 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 concorrervi ora con la Camera di certo riduce ulteriormente questa funzione senatoriale,

che comunque presenta più un carattere tecnico-amministrativo che di controllo e 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" (art. 55, comma 5).

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 quelli localizzati, intesi evidentemente come particolaristici.

In tal modo si modifica l'idea stessa di 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, anche conflittuale certamente, 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 eletti o del corpo elettorale che li ha eletti consiglieri regionali o sindaci? Se non si rintracciasse la loro responsabilità politica dovremmo ritenere, infatti, che la loro sarebbe mera rappresentanza di interessi.

Sotto questo profilo può richiamarsi l'art. 57, comma 1, 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’art. 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 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, sembrano affermare il sesto comma dell’art. 57 e l’art. 66) significherebbe la definitiva uscita dalla rappresentanza politica territoriale.

In questo modo potrebbe delinearsi 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 per lo meno 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 inesa la questione della esatta portata della “rappresentatività delle istituzioni territoriali” nella quale i senatori sembrerebbero portatori di interessi particolaristici senza alcuna conseguente responsabilità politica.

Questa anfibia natura del Senato rispecchia, d’altra parte, l’ambigua natura dell’autonomia degli enti territoriali che emerge da questo procedimento di revisione costituzionale.

Quel che preme richiamare innanzitutto è la forte contrazione delle competenze regionali. Nel terzo comma dell’art. 117, peraltro, i riferimenti alla mera

programmazione e organizzazione, promozione e valorizzazione suggeriscono una nuova visione non soltanto della sfera di competenza legislativa delle Regioni, ma della stessa natura delle autonomie regionali. Si tratta, infatti, di definizioni prevalentemente riconducibili all'attività amministrativa dei Consigli, non alla loro funzione legislativa in senso materiale. Saremmo di fronte, dunque, a una sorta di definitiva amministrativizzazione delle Regioni, concepite come meri enti funzionali e non più come autonomie politiche.

La connotazione amministrativa della legge regionale rende più acuta la crisi della politicalità del territorio, non più pensato come spazio politico della comunità localizzata con un proprio indirizzo, ma concepito meramente nella sua dimensione funzionalistica, come qualsiasi altro ente pubblico. 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 dalla attribuzione della potestà legislativa alle Regioni. E, dunque, sarebbe lecito domandarsi che senso avrebbe un Senato che rappresenti queste istituzioni.

Sotto questo profilo, tuttavia, deve richiamarsi l'art. 5 della Costituzione e in particolare quelle «esigenze dell'autonomia» che sono uno dei principi supremi del nostro ordinamento, in quanto tale non oggetto di revisione costituzionale, né espressa né implicita.

Ai nostri fini rileva l'interpretazione dell'art. 104 del Regolamento del Senato, nella parte in cui subordina la possibilità di prendere in considerazione nuovi emendamenti nell'ambito della prima deliberazione “soltanto se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati”.

A partire da un'interpretazione letterale di tale disposizione deve evidenziarsi il significato del termine “*correlazione*”. Si tratta di denotato diverso da quello della semplice relazione tra due elementi o argomenti. Richiama piuttosto un rapporto di

reciproca, mutua dipendenza tra due o più elementi, un rapporto di corrispondenza logica tra più relazioni tra loro inter-connesse.

In questa chiave la durata del mandato senatoriale, agganciata alla durata delle istituzioni di elezione di secondo grado (come suggerisce il “dai” introdotto dalla Camera) ovvero di quelle di primo grado (“nei” della prima lettura del Senato) – è un elemento essenziale dell’istituto della rappresentanza. Prova ne sia che nel disegno originario della Costituzione la differenziazione tra le due Camere poggiava proprio sulla differente durata dell’organo. La durata del mandato, dunque, si pone in “diretta correlazione” con gli altri elementi fondativi dell’istituto della rappresentanza. Questo ricomprende sia la composizione che le modalità di elezione dell’organo nonché il relativo diritto di elettorato attivo e passivo.

Analogo ragionamento si potrebbe percorrere rispetto al rapporto di diretta correlazione tra la modifica del procedimento legislativo e il riparto di competenza tra Stato e Regioni.

In questa lettura del Senato si potrebbero, dunque, introdurre modifiche sulla composizione e sul modo di elezione del Senato, oltre che sull’assetto dello stato regionale più in generale. Qualora si ritenga di procedere in tal senso - tenendo conto di una visione d’insieme dell’ordinamento costituzionale delineato dal procedimento di revisione - sarebbe auspicabile l’introduzione dell’elezione diretta che dovrebbe mantenere caratteristiche proporzionali su base regionale: in tal modo si potrebbe controbilanciare la strutturazione maggioritaria della Camera che esprime la fiducia all’esecutivo, ma soprattutto dare peso politico alla seconda Camera.

La dottrina, mi riferisco in particolare a Gianni Ferrara, che è stata in questa Commissione autorevolmente richiamata dal Presidente emerito Senatore Napolitano, d’altra parte, trovava non razionale il bicameralismo (a prescindere se paritario o meno) in un contesto fortemente diverso da quello attuale: si era in un contesto di direzione politica del Paese ad opera di partiti di massa radicati e legati al corpo elettorale anche per il metodo proporzionale di trasformazione dei voti in seggi parlamentari, con le relative garanzie per le minoranze. In un contesto di forte strutturazione maggioritaria dell’indirizzo politico, invece, la differenziazione cui si ispira il procedimento di revisione

tra le funzioni delle due Camere e tra le loro forme rappresentative è apprezzabile, nella misura tuttavia in cui si tengano nella giusta considerazione le necessità di limitazione e divisione dei poteri e della loro legittimazione.

Indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione
Audizione 27 luglio 2015

**Sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno legislativo di legge
di revisione costituzionale**

Stelio Mangiameli

Professore ordinario di Diritto costituzionale Università di Teramo
Direttore dell'Issirfa-CNR, Roma.

Vincenzo Tondi della Mura

Professore ordinario di Diritto costituzionale Università del Salento

Il processo di revisione costituzionale della Parte II della Costituzione (1429-B) attualmente all'esame del Senato per una terza lettura, sempre nell'ambito della prima deliberazione, versa in una situazione di stallo per motivi di ordine formale, che rischiano di vanificare nella sostanza, se non proprio negli esiti, il percorso riformatore sinora compiuto.

Per un verso, il testo di riforma presenta profili d'incertezza, incoerenza e inefficienza, che sono stati variamente rimarcati dalla Presidente Anna Finocchiaro nell'apposita Relazione alla Commissione affari costituzionali del Senato (Resoconto n. 294 del 7.7.2015). Si tratta di profili di criticità dalla duplice e concorrente origine: alcuni sono originari, in quanto già presenti nell'iniziale disegno governativo ed oramai coperti dalla «doppia approvazione conforme» delle Camere; altri, invece, sono successivi, in quanto derivati dalle modifiche apportate dalla Camera dei Deputati al testo licenziato in prima lettura dal Senato. Queste ultime, tuttavia, oltre ad avere variamente ridimensionato il ruolo del nuovo “*Senato della Repubblica*” per come delineato nel disegno governativo, mal s'inseriscono nel testo di risulta, provocando tensioni e torsioni degli istituti parlamentari e costituzionali coinvolti, che sono destinate a pregiudicare la linearità del nuovo sistema bicamerale.

In entrambi i casi le criticità richiamate sono state variamente considerate dal dibattito parlamentare. I tempi lunghi e cadenzati del processo di revisione sancito dall'art. 138 Cost. hanno consentito una riflessione plurale e convergente, che in vario modo ha fatto emergere il comune senso d'insoddisfazione verso un testo che pur presenta notevoli e incisive novità. Lo stesso Presidente della Repubblica emerito, sen. Giorgio Napolitano, proprio in Commissione affari costituzionali ha dovuto riconoscere “*l'opportunità di talune modifiche che rendano più efficace e coerente la riforma messa in cantiere*” (15 luglio 2015).

Per altro verso, tuttavia, la riflessione progressivamente maturata fra i gruppi parlamentari e fra alcune minoranze trasversali agli stessi, rischia ora di essere improduttiva; ciò a causa di un'interpretazione dei regolamenti parlamentari (artt. 121 e 104 Reg. Sen.), che mal si concilia sia con la previsione dell'art. 72, comma 1, Cost. (“*Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale*”), sia con la specificità e l'atipicità propria del processo di revisione costituzionale, il quale richiede sempre il procedimento di approvazione ordinario (art. 72, ultimo comma, Cost.). Il processo di revisione delineato dall'art. 138 Cost. presuppone un *work in progress*, un percorso in divenire flessibile ed

elastico, oltre che rispettoso dell'approvazione (sempre), a ogni cadenza, articolo per articolo e con votazione finale, che con i tempi lunghi assicurati dalla scansione tra le diverse deliberazioni è capace di favorire e valorizzare anche gli eventuali ripensamenti dei parlamentari in senso funzionale a un risultato finale più congruo e lineare.

Se è vero che l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, secondo il giudice costituzionale (C. cost., n. 120/2014, § 4.3.), ha per oggetto *“la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione”*, e perciò solo l'esame, ma non anche l'approvazione del disegno di legge, è altrettanto vero che nella disciplina del procedimento legislativo di revisione, il quale si differenzia da quello ordinario proprio per la particolarità della materia, non si può vedere preclusa l'ammissibilità di quegli apporti modificativi maturati proprio dalla riflessione sollecitata dai tempi lunghi disposti dall'art. 138. Diversamente, infatti, la previsione dei tempi di una tale riflessione si dimostrerebbe fine a se stessa; e anzi, opererebbe solamente in chiave conservatrice, servendo solamente a fare emergere la consapevolezza dei limiti di un disegno legislativo di riforma cristallizzato dalla prima approvazione di una sola Camera, com'è accaduto nella revisione del 2000 del Titolo V, incapace di correzione e meno garantista del procedimento ordinario.

Lo stesso art. 138, per tale via, presenterebbe un'eterogeneità dei fini. Esso, infatti, da un lato, conformemente ai precetti propri del costituzionalismo classico (Costituzione francese del 3 settembre 1791, titolo VII), consente una revisione della Costituzione, la cui possibilità permette alle future generazioni di non rimanere *ingabbiate* a regole non più attuali, preservando al contempo lo spirito dei padri fondatori attraverso i limiti e la specialità di un procedimento che presuppone particolare oculatezza nelle scelte; dall'altro, richiede di non essere applicato secondo modalità incapaci di assicurare la necessaria flessibilità politica. Per contro, se così non fosse, l'art. 138 sarebbe suscettibile di più di una degenerazione; esso sarebbe destinato a *ingabbiare* le forze politiche artefici dell'originario disegno di revisione costituzionale a quanto inizialmente approvato, condannando le stesse a non poter accogliere quelle riflessioni emendative, eventualmente proposte dalle opposizioni, se non addirittura dalla stessa maggioranza, cui il decorso del tempo, scandito dalla norma, può dare luogo, a beneficio del risultato del processo riformatore.

In senso analogo, del resto, ha disposto la Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati nella seduta del 5 maggio 1993 in occasione della revisione dell'art. 68 Cost. Il Presidente di quella Giunta, on. Giorgio Napolitano, evidenziò l'opportunità di riflettere *“su una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di navette tra Camera e Senato per quanto riguarda i progetti di legge ordinaria, non altrettanto sembra convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale”*; in tal senso argomentò a favore dell'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi di quelle parti del provvedimento già modificate dall'altro ramo del Parlamento, considerando *“sia la peculiarità di tale procedimento, sia la complessità dell'iter”* già compiuto, sia infine *“l'opportunità di una rapida definizione del medesimo iter”*. E così, su proposta del medesimo Presidente, la Giunta approvò all'unanimità il seguente parere: *«In relazione al procedimento di esame delle proposte di modificazione dell'articolo 68 della Costituzione, la Giunta per il Regolamento ritiene che (date la particolare disciplina del procedimento di revisione costituzionale, la complessità dell'iter finora svoltosi nel corso dell'esame delle proposte di revisione dell'articolo 68 e l'opportunità di una rapida definizione di tale iter) il Presidente possa consentire l'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi del comma*

radicalmente modificato dal Senato»; il tutto, per l'appunto, al fine di consentire una piena e organica consequenzialità fra le singole ipotesi di modifica progressivamente maturate in prima deliberazione e quelle contenute nel testo di riforma iniziale.

Per concludere, le argomentazioni svolte in generale sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno legislativo di revisione, quantomeno con riguardo alla prima fase deliberativa e alla scansione delle relative approvazioni fra le due Camere, trovano un'ulteriore motivazione nel caso del testo di riforma attualmente pendente al Senato. A differenza di quello discusso nel 1993, infatti, quello presente interessa in modo diretto ben 47 articoli della Costituzione e non già uno solo. Rilievo, questo, che conferma la necessità di una prima deliberazione delle Camere necessariamente organica e capace di consentire quelle modifiche, la cui inammissibilità pregiudicherebbe il difficile percorso sinora realizzato.

In fondo si vuole riformare la Costituzione della Repubblica e non una legge qualsiasi.