

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

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

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELL'AMBITO
DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE DI
REVISIONE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE,
NONCHÉ DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

150a seduta (antimeridiana): martedì 13 maggio 2014

Audizione del professor Caravita di Toritto, che insegna istituzioni di diritto pubblico presso l'università «La Sapienza» di Roma.

Signora Presidente, ringrazio il Senato di questa occasione di riflessione che, almeno per quanto riguarda me ma anche alcuni colleghi qui presenti, si pone in continuità con la riflessione già effettuata nel corso dei lavori della Commissione nominata dal Governo Letta. Ci terrei a dire che molte delle riflessioni di quella Commissione sono poi ricadute nel dibattito che si sta svolgendo anche in questi ultimi mesi.

A me pare che questo testo abbia due punti cruciali, rispetto ai quali occorre una decisione politica da parte vostra, scegliendo se e in che misura questi due punti cruciali debbano essere perseguiti. I due punti cruciali sono: superamento del bicameralismo e riforma dell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni.

Naturalmente nel nostro assetto costituzionale ci sono tanti altri problemi che possono essere sollevati; qualcuno è stato già inserito, altri non lo sono stati. Io temo tuttavia che lo stato del livello politico e costituzionale della discussione sia tale che dobbiamo rinunciare in questa fase ad una pretesa di organicità complessiva. Se dovessimo riscrivere tutto, probabilmente oggi non saremmo in grado di farlo. Sotto il profilo strettamente costituzionalistico, mi pare assolutamente condivisibile che ci sia una priorità su questi due interventi, cioè il superamento del bicameralismo e la riforma dei rapporti tra Stato e Regioni.

Per quanto riguarda il superamento del bicameralismo, molti colleghi hanno già ricordato alcune caratteristiche, sulle quali non c'è bisogno che mi soffermi. Devo dirvi la verità: io non riesco a drammatizzare la discussione tra elezione diretta ed elezione indiretta. Ne è stata fatta una questione di dramma democratico, per decidere se l'elezione dovesse essere diretta o indiretta. Io non riesco ad appassionarmi a questo, perché se dobbiamo superare il bicameralismo il problema è decidere quale tipo di funzioni deve avere la seconda Camera. Rispetto al tipo di funzioni della seconda

Camera gradueremo e sceglieremo le modalità dell'elezione. Le seconde Camere hanno elezioni indirette (Germania, Austria) ed elezioni dirette (Spagna, Stati Uniti, anche se con un assetto istituzionale diverso). Io non riesco a drammatizzare la questione. Condivido quanto diceva prima il collega Luciani, cioè che il tema non è l'elezione diretta, ma la regionalizzazione o la nazionalizzazione dell'elezione.

È chiaro che se faccio diventare l'elezione della seconda Camera una replica dell'elezione della prima Camera sarà difficile poi prevedere una Camera con il voto di fiducia e l'altra senza. Per questo sono favorevole - l'ho già detto in altre occasioni - ad un modello di elezione diretta, ma a me pare anche molto condivisibile, pur con tutti i perfezionamenti che andranno fatti sul testo, la soluzione proposta nell'ordine del giorno approvato ieri. Mi pare che sia un modo per mantenere il livello regionale dell'elezione con una selezione diretta. Naturalmente sottolineo che, se il modello di elezione dovesse essere questo, la legge deve essere proporzionale, non può essere una legge maggioritaria. Già avremmo una legge maggioritaria alla Camera e non possiamo adottare il sistema maggioritario anche per l'elezione dei senatori, con il modello proposto dal senatore Calderoli.

Devo dirvi anche che sono abbastanza in disaccordo sull'ipotesi di una differenziazione regionale delle modalità di elezione dei senatori. Non credo che l'esperienza della libertà regionale per l'elezione del consiglio regionale sia stata una grande esperienza. Essa non ha dato grandi frutti: le Regioni si sono limitate a discutere su listino sì o listino no, preferenze sì o preferenze no. Anzi, come il senatore Calderoli sa bene, il modello di legge elettorale da lui proposto trovava il suo antecedente rigorosamente nella legge elettorale della Toscana. Io non sarei d'accordo, quindi, su una differenziazione delle modalità di elezione.

Devo dire che a me pare fondamentale che il Senato abbia un ruolo di rappresentanza dei territori. Le ragioni per cui andare in questa direzione possono essere tantissime e non mi soffermo su di esse. Naturalmente una qualsiasi seconda Camera ha anche una funzione di Camera di ripensamento e di riflessione sulle scelte politiche compiute dalla prima Camera. Non mi pare però che il Senato debba avere, abbia mai avuto o sia immaginabile che possa avere un ruolo di garanzia. Questa idea diventa contraddittoria con l'idea che sia la politica a decidere. Allora avremmo un Senato che garantisce e una Camera che - scusate il termine - "frega"? Una Camera che non rispetta i diritti? Se c'è un problema di assetto istituzionale per la garanzia dei diritti rispetto ad un sistema di tipo maggioritario, la soluzione è diversa ed è quella del ricorso diretto delle minoranze alla Corte costituzionale. Ce l'hanno tutti gli Stati europei: la Francia, il Belgio, la Germania, l'Austria, la Spagna. Non vedo lo scandalo; e tanto meno lo vedo se teniamo presente che la Corte costituzionale si è autoattribuita un meccanismo di intervento diretto con la recente sentenza n. 1 del 2014 sulle leggi elettorali, in cui si è inventata la possibilità che ci sia un giudizio di accertamento su una

situazione soggettiva da cui parte un ricorso, un incidente di costituzionalità. È evidente che questo meccanismo ormai è entrato nell'ordinamento e non lo toglieremo più. Quindi io dico che le garanzie non saranno al Senato, ma saranno assicurate attraverso il ricorso diretto.

Rimanendo su questo tema, la mia personalissima opinione è che io non vedo con favore un ricorso del Senato alla Corte costituzionale, né come maggioranza, né come minoranza. Se questo ricorso del Senato è pensato per impedire i ricorsi delle Regioni, ciò non è possibile, perché nel momento in cui le Regioni hanno delle situazioni costituzionalmente garantite se c'è una violazione la Regione ricorrerà. La presenza di un circuito decisionale in cui siano rappresentati gli interessi regionali permetterà una maggiore flessibilità e una maggiore attenzione e ridurrà i ricorsi; ma non possiamo pensare ad un ricorso diretto della maggioranza del Senato che precluda i ricorsi regionali.

Per quanto riguarda il sistema della potestà legislativa, non condivido l'ordine del giorno del senatore Calderoli, in cui mi pare che siano attribuiti poteri che è difficile che le Regioni possano esercitare. Devo dire che lo schema del testo Renzi-Boschi sotto questo profilo è più condivisibile, con l'idea di un ampio ritorno di potestà in capo alla potestà statale e l'indicazione di competenze residuali delle Regioni, con la specificazione di alcune materie che costituiscono il nucleo dell'attività regionale; dunque le Regioni si occupano tradizionalmente di queste cinque o sei materie.

Per quanto riguarda la potestà legislativa concorrente, io non riesco ad essere così drastico contro di essa, perché in molte aree c'è un problema di ripartizione fra l'intervento statale e l'intervento regionale. In realtà il testo di riforma egualmente non è così drastico contro la potestà legislativa concorrente. Infatti, se si va ad analizzare il testo si noterà che ci sono almeno sei, sette o otto casi di norme generali attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Ora, che lo Stato faccia norme generali in materia di sanità cosa vuol dire, alla fine? Che è una potestà legislativa concorrente. Quindi l'apparente eliminazione della potestà legislativa concorrente riappare nella formula delle norme generali più volte prevista.

Procedo in maniera un po' episodica e rapsodica. Mi sembra condivisibile lo schema del testo sul riparto della potestà legislativa. Mi sembra condivisibile altresì lo schema del testo sulle modalità procedurali di approvazione delle leggi. Nel senso che ci sono un blocco di leggi che saranno con possibilità di richiamo del Senato, ma con prevalenza della legislazione e dell'intervento della Camera; un blocco di leggi in cui il parere diverso del Senato dovrà essere disposto solo con maggioranza assoluta, un blocco - che deve essere, a mio parere, il più limitato possibile - di leggi perfettamente bicamerali. Non mi scandalizza che ci siano anche le leggi costituzionali, perché prevedono un coinvolgimento della Repubblica.

Ho ascoltato voci contrarie all'intervento del Senato in maniera paritaria sulle leggi relative all'Europa. Devo dire che anche in questo caso non riesco ad essere scandalizzato perché ritengo che i territori debbano essere necessariamente coinvolti nel rapporto con la legislazione europea.

Ritengo inoltre che la denominazione «Senato della Repubblica» non desti particolari problemi, anche se l'ipotesi sollevata dal senatore Calderoli era interessante perché recuperava il rapporto con gli enti territoriali. Ci sono, in realtà, altri due o tre elementi che mancano nel testo, perché esso si concentra sul Titolo V e sul superamento del bicameralismo. Manca ad esempio - e non so se sia il caso di inserire ora questo tema - la fiducia al solo Presidente del Consiglio. Mancano inoltre la nomina e la revoca dei Ministri, che sappiamo essere un punto dolente del nostro assetto costituzionale. A mio giudizio, manca anche il ricorso diretto delle minoranze. Ritengo invece un fatto molto positivo la presenza della corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo, che è l'unico controbilanciamento ad una seria riduzione della decretazione d'urgenza. Né si dica che la decretazione d'urgenza è la stessa cosa della corsia preferenziale perché, come tutti sappiamo benissimo, la decretazione d'urgenza è fonte di grande disordine amministrativo nel Paese. Infatti, decreti-legge che entrano in vigore, ma che nessuno applica fino alla legge di conversione, sono di per sé un elemento di confusione e disordine amministrativo ed istituzionale del Paese. Ritengo quindi che l'introduzione di una corsia preferenziale in cambio di una seria riduzione dell'uso della decretazione d'urgenza sia estremamente necessario. Mi permetto altresì di dire che non basta la modifica dei Regolamenti parlamentari per ottenere un'introduzione seria della corsia preferenziale del Governo.

Mi sono soffermato su alcuni temi, anche se ce ne sono molti altri. Mi riservo eventualmente di intervenire per iscritto.

PRESIDENTE. Professor Caravita di Toritto, vorrei porle due questioni. Lei ha fatto riferimento alla difficoltà che siano le leggi elettorali regionali a provvedere alla designazione dei consiglieri regionali che andranno a comporre il Senato. Ci si rende conto del resto che cambiare 21 leggi elettorali regionali potrebbe ritardare non di poco la riforma perché alcune leggi elettorali regionali sono basate sul voto di preferenza e, dunque, sarebbe particolarmente difficile indicare, già nella fase della presentazione delle candidature, i candidati destinati a essere rappresentanti di quel consiglio regionale per la composizione del Senato.

Nel corso della discussione in Commissione è circolata un'idea che fa riferimento all'articolo 122 della Costituzione, che andrebbe completato dopo le parole «elezioni dei consiglieri regionali» con le altre «compresi quelli destinati a comporre il Senato». La soluzione di ricorrere ad una legge della Repubblica che fissi il modello unico per tutti i sistemi elettorali sotto la forma di listino, come indicava il professor Luciani, è stata da alcuni suggerita anche in considerazione del fatto che la

legge dello Stato potrebbe imporre che il meccanismo abbia come criteri il rispetto delle minoranze e l'equilibrio della rappresentanza di genere. Questo tipo di meccanismo le sembra praticabile? Ricordo infatti che la nostra è stata una discussione aperta, che non è però entrata nel tecnicismo della formulazione.

Un'altra questione sollevata nel corso della discussione riguarda la procedura d'urgenza. Alcuni colleghi hanno sollevato l'osservazione che la procedura d'urgenza e il possibile ricorso ordinario già vigente, sia pure con i limiti della legge n. 400 del 1988, che andrebbero nella Costituzione assieme ai limiti della Corte costituzionale, significa radicare in capo al Governo la possibilità di monopolizzare l'attività del Parlamento, che è già, di fatto, monopolizzata dal Governo. È stato quindi suggerito di porre dei limiti all'utilizzabilità dello strumento della procedura abbreviata, che potessero consistere o in un limite d'oggetto, stabilendo i punti fondamentali del programma, anche se sarebbe una cosa complicatissima nel nostro sistema, oppure determinando il numero di volte per sessione in cui il Governo può ricorrere alla procedura abbreviata.

Risolto questo punto ce ne è un altro; un limite di questo genere può essere posto nel Regolamento parlamentare o deve trovarsi necessariamente nella Costituzione?

CARAVITA DI TORITTO. Anche se non sono un esperto di diritto parlamentare, ritengo che se non si introduce nella Costituzione il principio del procedimento abbreviato o della corsia preferenziale, eventualmente mettendo anche il rinvio al regolamento per fissare i limiti, non si raggiunge il risultato voluto. Il mio timore è che non sia sufficiente il Regolamento ad attribuire al Governo dei poteri sul procedimento abbreviato e che, d'altra parte, la limitazione del Governo debba trovare un fondamento in Costituzione. Vedrei quindi l'inserimento del principio del procedimento abbreviato in Costituzione e il rinvio ai Regolamenti per la determinazione dei limiti.

Se il procedimento abbreviato riesce a ridurre l'uso del decreto-legge, non credo che ci sarà un deterioramento del rapporto tra Parlamento e Governo; per quel poco che vedo dall'esterno, mi sembra che il grande problema sia dato dai decreti-legge; è lì infatti che si annida il problema.

Per quanto riguarda l'elezione diretta, essa permette di risolvere tutta una serie di problemi, su cui non mi sono soffermato, relativi al funzionamento per sessione e allo *status* dei senatori che, in realtà, con l'elezione indiretta sono molto problematici da risolvere. Sull'elezione diretta parto da due ragionamenti. In primo luogo, l'esperienza della legislazione regionale differenziata non è stata positiva e non ha dato grandi risultati. In secondo luogo, se si decide per un'elezione diretta dei senatori il problema non è il rapporto tra maggioranza e opposizione, ma è la rappresentanza proporzionale dei territori. Non credo che possiamo permetterci una legge elettorale maggioritaria alla Camera, un assetto dei Comuni e delle Regioni maggioritario ed anche una composizione maggioritaria del Senato. Io credo che un luogo di proporzionalità occorra ed è il Senato. A questo

punto, non so se si riesce a risolvere il problema di una legge elettorale proporzionale che possa essere differenziata Regione per Regione. Non lo so, non ci ho pensato, la soluzione più semplice mi sembrava un'altra.

PRESIDENTE. Io volevo dire una cosa diversa. Parliamo di ventuno sistemi elettorali diversi; alcuni di questi sono maggioritari, altri di tipo proporzionale; alcuni, moltissimi, prevedono l'espressione della preferenza.

CARAVITA DI TORITTO. I sistemi elettorali regionali sono tutti maggioritari, perché prevedono tutti l'elezione diretta del Presidente della Regione.

PRESIDENTE. È vero. Ha assolutamente ragione: alcuni hanno la preferenza, altri hanno il listino bloccato (come la Toscana e altre Regioni). Se vi è l'espressione della preferenza, ovviamente è molto difficile indicare, già al momento dell'offerta politica fatta con la presentazione delle liste, quali saranno i senatori che andranno, poi, a comporre il Senato o entreranno nella rosa degli eligendi da parte dei consigli regionali per comporre il Senato. Se quei candidati non ottengono le preferenze e non sono eletti, infatti, non c'è niente da fare.

Si può pensare, allora, ad una legge della Repubblica che impianti nella legge elettorale regionale già esistente un meccanismo che, come diceva il professor Luciani, potrebbe essere quello del listino? Se ciò fosse possibile, il listino potrebbe anche rispondere ad alcuni principi, come quello del riequilibrio della rappresentanza di genere e quello del riequilibrio della rappresentanza delle minoranze.

CARAVITA DI TORITTO. Salvo approfondimenti, in realtà, non vedo un grande problema, né costituzionale né tecnico, nel prevedere una legge nazionale che detti criteri e regole comuni per l'elezione di quella quota di candidati al consiglio regionale che diventano senatori. Salvo l'approfondimento di particolari tecnici, non vedo né un problema costituzionale né un problema di tecnica legislativa. Il meccanismo dovrà poi essere valutato nel dettaglio.