

## **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 Clementi, che insegna diritto pubblico comparato all'Università di Perugia.

Desidero innanzitutto rivolgere un sentito ringraziamento alla Presidente e a tutta la Commissione per l'invito, che mi consente di partecipare a quello che credo sia un momento molto importante di questa fase storica. Non credo di dover ricordare in questa sede quali sono le ragioni che spingono oggi questo Parlamento ad affrontare con tanta consapevolezza il percorso delle riforme.

Ringrazio da questo punto di vista, il Senato e questa Commissione perché mi consentono di partecipare a un processo che forse (mi permetto di dire, da persona che avuto modo di studiare nel tempo tutta l'evoluzione dei tentativi di riforma, purtroppo falliti) è ora affrontato con maggiore consapevolezza della situazione drammatica che, alla luce degli eventi dell'anno scorso, abbiamo sotto i nostri occhi e che naturalmente coinvolge non solo i temi della politica in senso stretto, ma anche, più latamente, la crisi economica e le sue conseguenze.

Considerata la tarda ora e il fatto che sono l'ultimo ad intervenire, per evitare fatiche ulteriori consegnerò a breve un testo scritto molto dettagliato su tutti i passaggi e ciò mi darà modo di risolvere molto semplicemente alcune questioni in questo colloquio. Anch'io ho colto uno spirito molto fattivo nei lavori della Commissione e cercherò di adeguarmi e di essere più analitico su alcuni punti poco emersi, evitando di trattarne altri. Il "*bis in idem*", forse, lo ritroverete nel testo scritto, ma ripetere i temi anche a voce mi sembrerebbe una forma di violazione eccessiva dei diritti rispetto alla quale, come costituzionalista, dovrei essere più attento.

Vi è un dato iniziale - ed entro nell'analisi - che ritengo molto importante e interessante dal punto di vista metodologico e vorrei segnalarlo a questa Commissione. Condivido molto la scelta del Governo e della Commissione di adottare il testo base del Governo e di non avere una pretesa organica, totale, di analisi della Seconda Parte della Costituzione. Si è fatta una scelta diversa. Si è naturalmente scelta una strada chiara, che comprende anche il problema della riforma del 2001, che

in fondo - come è stato già detto da tanti colleghi e amici in precedenza - era una riforma mancante del cuore della nostra struttura sulla forma di Stato: la riforma del Senato.

Condivido profondamente, quindi, la doppia scelta di affrontare il Titolo V, da un lato, e la riforma del Senato e del bicameralismo, dall'altro, e mi sembra perfettamente in linea con le analisi e le aporie che tutti noi - sul fronte sia della ricerca, sia di chi ha operato nella politica negli ultimi dieci, quindici anni - abbiamo evidenziato come il punto cruciale che ha impedito a questo Paese, dal 2000-2001, di fare un salto importante e darsi una nuova struttura. Questo è importante anche e soprattutto alla luce delle tematiche che i problemi dell'economia pongono alle nostre istituzioni, prima che alla nostra politica.

Condivido molto la scelta di non affrontare *in toto* la Seconda Parte della Costituzione, cosa che probabilmente avrebbe portato ad esiti assai simili a quelli già conosciuti nella storia più recente dell'evoluzione del nostro parlamentarismo; allo stesso tempo, trovo molto sensato che questa sia comunque una scelta di sistema, chiarissima nel tenere insieme le due gambe (la riforma del bicameralismo e la riforma del Titolo V) e chiarissima dentro un quadro più ampio, che naturalmente non tratta dei lavori di oggi, cui noi siamo chiamati, ma che io intravedo: da un lato, la riforma verso la decostituzionalizzazione delle Province e, dall'altro, altre riforme che il Governo e la sua maggioranza (e, non solo, il Parlamento intero) stanno discutendo proprio in questi giorni. In questo riconosco il senso importante di una visione che consente a noi di guardare forse con maggiore fiducia (almeno mia personale) verso il futuro di questo percorso.

Entrando nel merito del testo, individuo le scelte di fondo. In questi casi occorre fare un'analisi delle scelte di fondo e dei punti di dettaglio, che poi segnalerò. Le scelte di fondo sono quattro: l'abbandono del bicameralismo paritario; la riconfigurazione del Senato come Camera delle autonomie; l'introduzione di una corsia preferenziale per il Governo e la riforma del Titolo V, che è limitata a quattro grandi ambiti (la soppressione della competenza concorrente, le condizioni particolari di autonomia previste dall'articolo 116, la clausola di supremazia e la cosiddetta soppressione delle Province). Si tratta di scelte che condivido e che ritengo, a maggior ragione, non contestabili alla luce della visione più ampia, cui prima accennavo, che il Parlamento e, in generale, la politica sembrano voler avere in questa fase.

Tra l'altro, mi si consenta di segnalare - come hanno già fatto altri - che il testo in esame sembra toccare e portare a maturazione, da un lato, quanto, in fondo, trenta o quarant'anni di recente costituzionalismo applicato sulle riforme hanno segnalato e, dall'altro, quanto ho già avuto modo di dire spesso durante questa stessa legislatura, innanzitutto nella Commissione di esperti nominata dal Presidente della Repubblica e, poi, nella Commissione nominata dal presidente del Consiglio Letta e presieduta dal ministro Quagliariello.

Come diceva il professor Caravita di Toritto, questo aspetto si ricollega sicuramente ad un ragionamento istituzionale che consente un rapporto più stretto tra il dibattito dottrinario in corso e le decisioni del Parlamento. Ciò, secondo me, rappresenta un punto di forza e non di debolezza del rapporto tra dottrina e politica, che è testimoniato, forse di più rispetto ad altre fasi storiche che il Parlamento italiano ha vissuto, dal lavoro di questa Commissione e di questo Parlamento. È un dato che secondo me la politica potrebbe utilizzare con grande forza.

Procedo con le tre classiche scansioni: composizione, poteri e funzioni del nuovo Senato. Come molti altri colleghi (e non credo di dover spiegare ulteriormente le ragioni), ritengo che 21 componenti, a maggior ragione in quanto illustri cittadini, potenzialmente nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica, rappresentino un'innovazione sulla quale non concordare. Ritengo, a maggior ragione in una visione molto attenta del diritto comparato e in una visione molto moderna della realtà delle riforme istituzionali, che questo sia un modo per tornare indietro rispetto ad una storia che, tra l'altro, forse neanche ci appartiene, a differenza di altri Paesi con una tradizione costituzionale più forte.

Credo, inoltre, che tale formula sia difficile da spiegare in un'epoca nella quale anche la stessa individuazione dei 21 nominativi rappresenta un problema. È inutile che sottolinei ai vostri occhi come l'individuazione del consenso politico o anche, semplicemente, un'analisi sociologica delle nostre società dimostrino quali siano le difficoltà nel categorizzare i profili sociali che abbiamo di fronte e, quindi, nell'individuare, come fossero cassetti di una bellissima cassetiera delle nostre nonne, quale soggetto sociale rappresentare e quale rappresentante di categoria individuare. Allora in quel contesto che Zygmund Bauman - cito lui perché notissimo, a nome di numerosi altri che si potrebbero ricordare - definisce "società liquida", individuare 21 eletti, peraltro per sette anni, peraltro in maniera arbitraria, nonostante sia una scelta fatta *cum grano salis*, mi sembra una decisione del tutto antistorica e molto corporativa, proprio in un'epoca nella quale le corporazioni credo siano uno dei problemi, magari non tanto nel caso italiano, di una visione sociale che vede invece nella multidentità la sua forza e non la sua debolezza. Quindi rinchiudere ciascuno di noi dentro un modello monoidentitario rischia di essere una formula antistorica e un ritorno all'indietro. Sono invece favorevole a mantenere nel nuovo Senato che si andrà a costituire la presenza degli ex Presidenti della Repubblica. Molte ragioni sono già state espresse prima, quando si è parlato del tema della Nazione e della funzione della Repubblica. In fondo ci troviamo di fronte ad una figura, quella del Presidente della Repubblica, che negli anni, nonostante la mutevolezza delle interpretazioni, nonostante l'elasticità che il testo costituzionale prevede, ha svolto e svolge una funzione di raccordo ineliminabile. Allora, nonostante il Presidente non sia più tale in senso stretto, perché non esercita più direttamente le sue funzioni, dovremmo riconoscere a quella figura quel

ruolo anche nel Senato che verrà. Sono invece decisamente contrario, per le ragioni che dicevo prima, alla nomina dei senatori a vita, quindi il nuovo Senato, a mio avviso, non dovrebbe prevedere senatori a vita.

Sono contrario anche all'elezione diretta dei componenti - faccio pochi giri di parole, anche in ragione dell'orario -, senza viverla però come fosse uno scontro di civiltà, "alla Huntington", semplicemente per una ragione. Qual è secondo me il parametro che deve essere utilizzato nella lettura del bicameralismo e che il diritto comparato ci mostra in modo abbastanza chiaro? Normalmente le prime Camere si occupano di quella che noi chiamiamo la forma di Governo in senso stretto (lo dico in modo molto semplice perché questo non è un convegno, il testo è più analitico e dettagliato, con un profilo accademico-scientifico), mentre le seconde Camere si occupano dalla cosiddetta forma di Stato. Cos'è la forma di Stato? Lo sappiamo tutti benissimo, è il rapporto tra gli elementi costitutivi dello Stato, cioè popolo, territorio e sovranità, dunque il rapporto tra individuo e autorità. Questo è il parametro - secondo me, e non solo secondo me, perché contenuto nei nostri manuali italiani e comparati - per leggere il ruolo delle seconde Camere e dunque il tema del bicameralismo. Allora, se ci interroghiamo sulla forma di Stato - proprio per evitare di ripetere l'esperienza del 2001, che ha illuso noi cittadini che abbiamo partecipato e noi studiosi che abbiamo commentato, che tendeva verso un modello federale nonostante la Costituzione avesse un impianto che federale non era nel suo testo costituzionale - credo che non dovremo fare l'errore di aggiungere a questa valutazione quel che il testo costituzionale, e soprattutto la tradizione costituzionale italiana, non incorpora. La nostra tradizione è chiarissima nel definire, nella lettura territorializzata della forma di Stato, il ruolo centrale di due soggetti: da un lato i Comuni (non devo spiegare la tradizione municipalista italiana) e, dall'altro, le Regioni, che volente o nolente hanno una loro tradizione, hanno una loro forza, anche legislativa, che non dobbiamo dimenticare. Allora, di fronte a questo parametro e in questo contesto, l'elezione diretta comporterebbe una chiarissima conseguenza: questo Senato deve rappresentare gli elettori o le istituzioni, gli elettori o gli enti? Se dovesse rappresentare gli elettori, sarebbe necessaria l'elezione diretta, con tutti gli effetti a cascata di cui molto si è detto. A mio avviso, però, dovrebbe rappresentare gli enti, di conseguenza avremmo una serie di opzioni a scalare. Non aderendo io alla tesi dell'elezione diretta, perché a mio avviso comporterebbe il momento fiduciario e altri aspetti a scalare, vengo all'elezione indiretta, che può essere fatta solo in due modi: o da parte del consiglio, che al suo interno individua uno o più, a seconda della Regione di riferimento, consiglieri delegati ad occuparsi del Senato (sono favorevole all'estensione su base demografica di una presenza maggioritaria nel nuovo Senato dei rappresentanti regionali rispetto a quelli comunali. Questi consiglieri sono di serie B? Sono consiglieri mancati rispetto agli altri? No, io non lo credo. Noi

dovremmo semplicemente consentire a questi consiglieri (che sono pagati dai rispettivi consigli regionali), per esempio, di non partecipare ai lavori delle Commissioni o di ridurre parte del loro carico di lavoro. Questa è una prima strada, che mi trova personalmente più favorevole rispetto ad una seconda, che vede un listino collegato all'elezione del Presidente, che naturalmente è un *mix* tra elezione diretta e indiretta. Aggiungo che in questo *mix* trovo molto fondata l'ipotesi di introdurre una legge nazionale di principio, che guidi ed eviti una frammentazione di cui in molti anni si è scritto in merito al tema delle leggi elettorali regionali.

Tuttavia, siamo chiari, al di là della lettura tecnica, noi abbiamo di fronte l'elettore, che se vede nel listino collegato alcune figure - partiamo dall'assunto che quell'elettore non è per forza di cose un esperto di politica, un politico o un professore di diritto costituzionale -, interpreta quell'elezione come elezione diretta. Questo dato secondo me è presente nell'elettorato e anche in una visione più concreta delle cose, per cui invito la Commissione a riflettere. Qualora si dovesse scegliere questa opzione, riterrei molto importante la presenza di una norma quadro nazionale di governo, per evitare che si aggiungano colori ulteriori ad un vestito di Arlecchino che, dal 2001 a oggi, ne ha viste molte e che da questo punto di vista registra un contenzioso costituzionale particolarmente vibrante.

Ciò detto, in questo contesto vorrei trattare rapidamente i temi dei poteri e delle funzioni. Sulla questione dell'elezione dei soggetti di garanzia aderisco alla tesi di moltissimi, ossia che va allargata la platea elettorale per eleggere, innanzitutto, il Presidente della Repubblica. C'è una via semplice: potremmo adottare lo schema previsto già in Costituzione all'articolo 135 sui giudizi di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, naturalmente allargandone i numeri. È una via semplice, facile, che conosciamo, che non determina fibrillazioni, né politiche né da parte di chi legge il testo costituzionale che verrà. Questo va aggiunto all'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura. Anche in questo caso il testo dovrebbe essere razionalizzato.

Riguardo ciò che diceva la presidente Finocchiaro relativamente ai ricorsi alla Corte costituzionale, aderisco alla sua tesi, se ho capito bene, cioè che il Senato possa esercitare un filtro preventivo di accesso alla Corte da parte delle Regioni, in maniera tale da inibire tutto ciò. Questo mi sembra molto sensato, non da ultimo per un motivo assai semplice, forse volgare nella sua concretezza: il 50 per cento del contenzioso costituzionale è costituito dal conflitto Stato-Regioni. Questa operazione non sarebbe lesiva né della portata e del ruolo delle Regioni nel nostro ordinamento né, a maggior ragione, dello Stato perché affideremmo la scelta al soggetto che classicamente fa questo di mestiere, cioè la Camera delle Autonomie (concordo anch'io sulla denominazione di «Senato delle Autonomie»). Nell'ambito di tale ragionamento, questa mi sembrerebbe la soluzione più

elegante per evitare di moltiplicare il bisogno che il Senato si confronti al suo interno sulle medesime problematiche che le Regioni hanno tra di loro.

Questa è quindi una scelta che moltiplica il confronto, sia verso l'alto, ovvero nei riguardi del dissenso, sia anche in via orizzontale, tra le medesime Regioni. Concordo pienamente sulla previsione del testo a proposito dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche e della loro ricaduta sul territorio e concordo anch'io sul fatto che andrebbe inserito anche il tema dei costi *standard*. Credo che sia necessario rafforzare ulteriormente l'obbligo di rendicontazione, rendendo ad esempio più stringente il rapporto tra il Senato e la Corte dei conti. Anche questo è un tema che potrebbe essere ulteriormente rafforzato, per dare forza a quello che dovrà essere il Senato. Al di là del tema del Senato delle garanzie, dei pesi e dei contrappesi (e, in fondo, dei nomi), che rischia di appesantire più il dibattito che la decisione politica in senso stretto, io credo che dovremmo tenere ben presente che questo Senato deve scoprire nuovi ruoli. Il nuovo ruolo che a me piacerebbe che il Senato scoprisse con maggiore forza, e che anzi potrebbe costituire la seconda gamba del Senato delle Autonomie, è stato citato in precedenza dalla senatrice Fattori, se ho colto bene il suo intervento: mi riferisco alla possibilità che il Senato curi, con grande forza, la fase ascendente - e non solo, ma ne parlerò tra breve - di formazione del diritto dell'Unione europea. Se la Commissione mi consente una battuta, penso non ad un Senato «federale» in senso stretto, ma ad un Senato «federatore». Un Senato federatore verso il basso, ovvero verso il sistema delle autonomie, con tutti i connessi e le subordinate che ho citato in precedenza, ma anche verso l'alto, analogamente alle altre seconde Camere europee. In molti dei *dossier* che qui vedo e che ho studiato - ringrazio a tal proposito per il lavoro che è stato svolto - c'è molto su questa partecipazione e sul ruolo delle seconde Camere nel nuovo contesto europeo. Quindi, se mi passate una semplificazione, quello del Senato come motore dell'europeizzazione del Paese costituisce il ruolo più forte - forse addirittura più forte di quello che può svolgere come Camera delle Autonomie - che questo Senato potrebbe offrire al Paese, ai suoi elettori e anche alla sua cultura civica. Non possiamo abdicare al fatto che le nostre istituzioni sono anche uno strumento di forza sociale, capace di conformare la società italiana. Questo tipo di scelta, fatta con grande decisione, può rafforzare questa linea, per certi aspetti anche a Regolamenti parlamentari vigenti: se volete potremo entrare successivamente in questo contesto.

D'altronde, come è stato già detto, il 70 per cento e forse più della normativa italiana deriva da quella europea. Cosa dovrebbe fare dunque questo Senato, che guarda all'Europa ed è motore dell'europeizzazione? Potrebbe appunto seguire da vicino l'*iter* di formazione e di approvazione delle norme europee e, evidentemente in collaborazione con il Governo (colgo l'occasione per ringraziare il Sottosegretario e il Ministro, presenti in questa sede), indirizzare la funzione del

legislatore europeo in sede di Consiglio. Lo dico anche a chi ha avuto modo di sperimentarlo direttamente: non dimentichiamo che quando l'Italia è fuori dai confini nazionali e va in Europa rischia di trovarsi con una gamba sola, che sia quella del Governo o quella del Parlamento. Ricordo in questo senso l'esperienza della costituzionalizzazione, purtroppo mancata, in senso stretto, avvenuta dal 2001 ad oggi, attraverso il processo e il Trattato di Lisbona. Quando ci fu la seconda Convenzione, che poi diede vita al Trattato di Lisbona - certamente lo ricorderà questo Senato, che ha dimostrato una forza molto maggiore di altri Senati e di altri Parlamenti europei - la forza del Parlamento italiano è stata grandissima nell'indirizzare il processo cosiddetto costituente europeo. Perché dimenticare quella storia? Quella storia caratterizza questo Senato, per certi aspetti molto più della Camera dei deputati e molto più delle seconde Camere degli altri Paesi europei. Lo sanno molto bene al *Bundesrat* e al *Sénat* francese: basta andare a rileggere, semplicemente, i resoconti di quel periodo.

Dunque, queste due gambe, il Senato delle Autonomie e il Senato dell'Europa - diciamola così - rappresentano a mio avviso le due funzioni principali del nuovo bicameralismo che potrebbe essere offerto al Paese. Si aggiunga la possibilità di veicolare alle competenti Commissioni del Parlamento europeo le posizioni del Senato delle Autonomie sulle proposte normative dell'Unione europea e quella di valutare l'impatto a livello nazionale e regionale delle proposte normative europee, magari anche utilizzando le università, i centri studi e i centri di ricerca. Si tratta dunque di rendere l'Europa sempre più presente all'interno della nostra casa e questo - scusate - se non lo fanno i sindaci e i rappresentanti dei consigli regionali e comunali, chi lo dovrebbe fare? Certo non la politica della Camera - siamo oggettivi - perché ha un'altra funzione.

Non da ultimo, voglio evidenziare che ciò a cui mi riferisco (che in parte non è presente nel testo e che naturalmente potrebbe essere aggiunto, con un ulteriore arricchimento) è già presente, in parte, nei testi normativi in vigore, che utilizziamo. Se ad esempio prendiamo in considerazione il Trattato di Lisbona, vediamo che esso già contiene un protocollo sui Parlamenti nazionali, che prevede l'utilizzo del principio di sussidiarietà, come è stato già ricordato. Basta leggere gli atti e si scopre che l'utilizzo del cosiddetto *early warning*, ovvero l'allarme preventivo rispetto a una normativa comunitaria della Commissione europea in contrasto con un sentito parlamentare, è già stato sollevato da altri Parlamenti due volte: il cosiddetto «cartellino giallo».

Questo aspetto è importante, non da ultimo per una funzione democratica a cui tengo molto, che è quella di non atrofizzare la funzione dei Parlamenti nazionali all'interno del processo costituzionale europeo, che per certi aspetti potrebbe essere potenzialmente reversibile, anche se auspico che non lo sia. Nel *multilevel constitutionalism* europeo, il costituzionalismo multilivello, i Parlamenti nazionali hanno una funzione decisiva, perché tengono aperti canali di partecipazione democratica,

dato che una visione semplicistica porta a sfogare nel Parlamento europeo una sorta di mera partecipazione e a determinare, per effetto di contrasto, un *deficit* democratico. In fondo facciamo una vita molto più legata a Roma che a Bruxelles, nonostante il fatto che la nostra vita sia determinata più direttamente da Bruxelles che da Roma e questo è un dato che non va dimenticato. Aggiungo che proprio il Parlamento italiano è stato importante nella cosiddetta cooperazione parlamentare, tesa a rafforzare le relazioni interparlamentari: ricordo che il presidente Violante ha fatto molto su questo aspetto, così come anche la presidente Finocchiaro e altri presenti in questa Aula. Se abbiamo dunque scelto una via europea - e dal mio punto di vista, non si può non farlo - dobbiamo anche rafforzare i legami interistituzionali, tra le medesime istituzioni e attraverso le istituzioni medesime. Questa è la sfida del Senato che vedo: un Senato federatore e non un Senato federale.

Concludendo, per chi come i membri di questa Commissione è chiamato a portare nel nostro ordinamento un'innovazione decisiva, l'ultimo passaggio di questo ragionamento non può non vedere un'attenzione peculiare a quello che, secondo me, costituisce l'ultimo ganglio di tale percorso. Penso che, se si accede all'interpretazione che ho appena proposto, è evidente che non si pone più il tema di un Senato dimidiato, di serie B, o dopolavorista, come ha detto qualcuno tra i miei colleghi utilizzando termini che francamente non mi sembrano adusi in questa sede. Va dunque riscoperto, o in qualche caso scoperto, un ruolo nuovo, che in parte leggiamo già attraverso altre esperienze (perché l'esperienza dei Senati territorializzati è molto comune in altri Paesi e quindi conosciamo la rappresentanza di quel tipo di enti), ma in parte è tutto da scoprire, all'interno di un doppio processo: un processo di Costituzione nuova, in un Paese che decide di cambiare, e un processo di revisione del modello comunitario, visto che abbiamo di fronte agli occhi la necessità di rilanciare questa procedura. E allora, perché non cogliere questa doppia opportunità (che, come tutte le sfide, è naturalmente anche un rischio) di affrontare questo processo non guardando al passato, ma guardando al futuro? E credo che il futuro di questo Paese sia dentro l'Italia e, al tempo stesso, dentro l'Europa.