

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

151a seduta (pomeridiana): martedì 13 maggio 2014

Audizione professor Luigi Ferrajoli, ordinario ed emerito di filosofia del diritto.

Signora Presidente, vorrei esprimere alcune perplessità sulla riforma del Senato legate a un problema di equilibrio tra i poteri. Questa riforma consiste, in sostanza, nel passaggio da un bicameralismo perfetto a un sostanziale monocameralismo, viste le scarse competenze riservate al Senato. Credo che il monocameralismo di per sé non sia affatto un fattore di riduzione della centralità del Parlamento; al contrario, soprattutto se accompagnato da una riduzione del numero dei parlamentari, sarebbe un fattore di rafforzamento del Parlamento stesso. Ciò, però, a una condizione assolutamente essenziale: che l'unica Camera residua sia eletta con un sistema perfettamente proporzionale.

Se vogliamo assicurare un equilibrio tra Parlamento e Governo e non trasformare il Parlamento in una maggioranza legata al Governo, quindi in una sostanziale Camera di ratifica della volontà governativa, dobbiamo associare al monocameralismo, e cioè alla riduzione significativa dei poteri (non soltanto rispetto alla fiducia ma addirittura alla funzione legislativa del Senato), una legge elettorale di tipo proporzionale. Questo a me pare assolutamente essenziale, se non vogliamo che la nostra democrazia parlamentare perda ogni identità: sarebbe un *monstrum*, qualcosa di assolutamente inedito.

Occorre, per legittimare il monocameralismo, una riforma che faccia del Parlamento, e quindi dell'unica Camera, una Camera forte con la garanzia della massima rappresentatività, la tutela del pluralismo, la forza delle opposizioni. Solo in questo modo il Parlamento acquisterebbe un ruolo, per l'appunto, di indirizzo politico quale gli spetta in un sistema parlamentare.

Se adottiamo invece un sistema elettorale fortemente maggioritario, come quello previsto dall'attuale proposta di legge, di fatto già approvata da un ramo del Parlamento, si ha - mi spiace dirlo - una sostanziale riedizione della vecchia legge dichiarata incostituzionale. Tale proposta contiene, infatti, due miglioramenti, quali la soglia (assai bassa) del 37 per cento per il conferimento del premio di maggioranza e le liste brevi, ma anche un grave peggioramento, vale a dire il raddoppio delle soglie di accesso e di sbarramento, che esclude, di fatto, il pluralismo politico e che, tra l'altro, prevede delle soglie differenziate (l'8 per cento e il 4 per cento) in maniera del tutto insensata. Tale previsione rappresenta addirittura un fattore di minaccia per la stessa governabilità.

Voglio qui leggere un passo della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che ricorderete e che richiama il giudizio della Corte di cassazione, ove si afferma che la fissazione di una soglia più bassa per le coalizioni «incentiverebbe il raggiungimento di accordi tra le liste al solo fine di accedere al premio, senza scongiurare il rischio che, anche immediatamente dopo le elezioni, la

coalizione beneficiaria del premio possa sciogliersi, o uno o più partiti che ne facevano parte escano dalla stessa».

In altre parole, la riforma in senso maggioritario è sempre stata e continua a essere giustificata con un argomento, quello della governabilità, che, a mio parere, è inadeguato e insufficiente, perché il Parlamento ha soprattutto una funzione di rappresentanza politica. Prevedere una soglia dell'8 per cento, cioè il doppio rispetto alle soglie previste per forze che non si coalizzano, significa incoraggiare finte coalizioni principalmente a danno della governabilità. Ma passiamo di nuovo al Senato per dire che è l'azione congiunta delle due riforme che moltiplica gli effetti distorsivi, sia della rappresentanza politica, sia delle funzioni di garanzia del Parlamento. In queste condizioni a me sembra altamente probabile - lo dico con relativa certezza - un futuro intervento censorio della Corte costituzionale, oltre alla possibilità di un *referendum* abrogativo della legge elettorale e di un *referendum* confermativo, che non confermerebbe affatto la riforma costituzionale.

La Corte costituzionale sul punto è stata estremamente esplicita, con preciso riferimento al potere di revisione costituzionale in capo a un Parlamento, eletto con una legge elettorale dichiarata incostituzionale, che viene qualificato dalla Corte come caratterizzato da un'alta compressione della rappresentatività. In queste condizioni - dice la Corte a sostegno della sua pronuncia - il Parlamento non è abilitato non soltanto alle funzioni d'indirizzo politico, ma soprattutto a una revisione costituzionale e, quindi, alle funzioni di garanzia della Costituzione.

C'è un esplicito riferimento all'articolo 138 della Costituzione: la Corte dice, senza evidentemente prevedere (ma è esattamente quello che questo Parlamento sta facendo), che un Parlamento con una rappresentatività così compressa non è abilitato a revisioni costituzionali di tale portata. Per questo a me pare che, se non altro per evitare questo pericolo, i casi siano due: o si cambia la legge elettorale in senso proporzionale o comunque riducendone i vizi e le soglie, in particolare quella di sbarramento e quella per l'accesso al premio di maggioranza; oppure, per evitare questo rischio che sarebbe un ennesimo fattore di discredito del Parlamento, delle istituzioni e della politica, si modificano le competenze del Senato in funzione, per così dire, di garanzia, oltre che come Camera delle autonomie.

Intendo dire questo: il problema della governabilità è risolto con la soppressione della competenza della fiducia in capo al Senato. Non ci sono problemi di governabilità una volta che il Senato sia stato privato del voto di fiducia. Detto questo, proprio la mancanza del voto di fiducia e la diversa composizione del Senato fornirebbe l'occasione per fare del Senato non soltanto una Camera delle autonomie, ma anche una Camera di garanzia, per funzioni di garanzia quali sono le elezioni del Presidente della Repubblica e dei membri degli organi costituzionali, ma anche per funzioni di garanzia in ordine a leggi - lo diceva già il professor Zaccaria - di particolare rilievo. Credo che abbiamo l'occasione per intervenire su un problema cruciale che ha a che fare con la tenuta dello stato di diritto e cioè il caos legislativo, il dissesto del linguaggio legale, l'inflazione e la deriva inflazionistica della legislazione che sta producendo una crisi radicale della legalità. Sarebbe l'occasione, visto che si sta riformando il Senato, per creare un nuovo tipo di fonte, come le leggi organiche per materia (basterebbero dieci leggi), con l'onere per il Parlamento di intervenire di volta in volta con modifiche e integrazioni. In questo modo si smetterebbe di andare avanti con queste leggi che sono veramente un insulto al buonsenso, formate da articoli con centinaia di commi, in cui si passa da un argomento all'altro senza alcuna razionalità. Naturalmente, tutto questo produce un'espansione illimitata della discrezionalità amministrativa, ma anche giudiziaria.

Insisto in particolare sulla necessità e sull'occasione, che questa riforma offre, di introdurre in Costituzione e riservare alla competenza concorrente del Senato un rafforzamento della legalità

penale attraverso l'introduzione di una riserva di codice. Oggi abbiamo circa 10.000 leggi: un numero illimitato. Ci sono studi sulla quantità di fattispecie penali esistenti, che naturalmente non si riescono a portare a conclusione. Una legislazione di questo tipo mina la certezza del diritto, la legittimazione stessa della giurisdizione, in quanto apre spazi alla discrezionalità, minando l'efficienza, le garanzie, e pesando come un'ipoteca sulla libertà dei cittadini. Credo che introdurre questa riserva di codice, questa rifondazione della legalità, sarebbe la vera riforma della giustizia, che oltretutto rafforzerebbe le ragioni dell'indipendenza della magistratura. L'indipendenza, infatti, è legata principalmente all'accertamento corretto della verità processuale, che è tanto più fondato quanto più la semantica legislativa è in grado di formulare giudizi verificabili o falsificabili. Questa sarebbe la vera riforma della giustizia, così come la vera riforma della burocrazia proverrebbe da una rifondazione della legalità amministrativa (le leggi organiche).

Mi rendo conto che queste sono misure di fondo, ma visto che ci si accinge a riformare la Costituzione, credo che proprio la mancanza del voto di fiducia e la diversa composizione potrebbe fare del Senato un organo potente di garanzia e di alta legislazione, in materia di leggi di revisione, di leggi organiche, di codici e - aggiungo - in materia anche di inchieste: le inchieste parlamentari. Il grande prestigio e il grande potere di inchiesta del Senato degli Stati Uniti è legato al fatto che esso non è legato da un rapporto di fiducia con il Governo. Le Commissioni d'inchiesta di carattere parlamentare legate alla fiducia del Governo inevitabilmente finiscono per essere giudici *in causa propria*, per essere comunque condizionati, nelle loro funzioni di accertamento, dal rapporto di fiducia. Soltanto un Senato che ha una composizione diversa e che non ha il rapporto di fiducia può diventare un autorevole organo d'inchiesta, libero, indipendente. L'indipendenza è un requisito fondamentale per una qualunque attività giurisdizionale e anche d'inchiesta.

Le leggi organiche, in particolare il codice penale, sono leggi di attuazione e di garanzia dei diritti fondamentali (pensiamo alla salute, all'istruzione, alla previdenza, al lavoro). Si tratta dunque di alta legislazione, che sarebbe opportuno, finalmente, riordinare secondo un quadro razionale, rafforzando la riserva di legge in materia penale, ma in generale riportando ordine nella semantica, nella sintassi, nella struttura del sistema legislativo. Tenuto conto di questo, il Senato - proprio perché è privo del rapporto di fiducia e proprio perché ha una composizione diversa - potrebbe avere un ruolo non meno rilevante di quello della Camera. Naturalmente, vi è la questione delle elezioni; francamente considero l'argomento dei costi un'offesa all'istituzione: si potrebbe - io credo che si dovrebbe - dimezzare il numero dei deputati, dato che non vi è alcuna ragione per avere la Camera più pletorica del mondo. La riduzione del numero dei parlamentari comporta, più che un risparmio dei costi, un aumento delle capacità decisionali: un organo, quanto più è pletorico, tanto più è debole, privo di poteri. Un organo con un numero limitato di membri - supponiamo 200 o 300 - sarebbe certamente un organo i cui esponenti sono molto più visibili, più responsabilizzati; un numero limitato costringerebbe a una scelta dei candidati molto più selezionata. Sono tutte cose che ovviamente sappiamo e su cui, tra l'altro, ho riscontrato un consenso unanime. Di solito la destra presenta questa come una cosa già fatta, mentre si tratta di un aspetto assolutamente marginale della riforma del 2005, che viceversa introduceva in concreto l'impossibilità di sfiduciare il Governo. Quest'elemento, però, accomuna sicuramente l'intera opinione pubblica, le intere forze politiche presenti in Parlamento, e sarebbe la strada maestra per restituire efficienza al Parlamento; anzi, a mio avviso, sarebbe la soluzione migliore. E nulla esclude che la composizione sia fatta sia dei 100 o non so quanti esponenti o rappresentanti delle autonomie locali più altrettanti eletti. Una composizione mista è comunque un fattore di rafforzamento dell'autonomia, del pluralismo interno

di un organo di garanzia (pensiamo alla Corte costituzionale o al Consiglio superiore della magistratura, che hanno appunto diverse provenienze).

La mia impressione - che non so quanto possa essere fondata - è che questa o non sia considerata rilevante oppure non sia una riforma popolare della Costituzione. L'introduzione delle leggi organiche sarebbe certamente sufficiente da sola ad accreditare questa riforma sul piano politico e una censura d'incostituzionalità da parte della Corte o un *referendum*, di tipo abrogativo o confermativo, seguiti da insuccesso, sarebbero fattori di discredito. Questa potrebbe essere l'occasione per ripensare il Senato come Camera delle autonomie e, insieme, come Camera di garanzia, con composizione mista. Questa, naturalmente, è un'opinione.

Mi rendo conto che sono tantissime le varie proposte e le varie forme di composizione prospettate, ma quella che viene presentata in questo progetto mi sembra, tutto sommato, la più debole e la meno razionale. Io avviso, ha una certa importanza.