

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 Frosini, che insegna diritto costituzionale presso l'Università «Suor Orsola Benincasa» di Napoli.

Signora Presidente, grazie a lei e alla Commissione per l'invito.

Sarò molto breve, perché molte cose sono state dette dai colleghi e ovviamente non voglio ripeterle. Vorrei partire da una premessa che tutti conosciamo, ma che forse non è stata esplicitata in questa riunione. Quali sono i motivi che inducono il legislatore costituzionale a superare il bicameralismo paritario? Sono due: il primo è quello di portare un *favor* alla governabilità e, quindi, alla stabilità di Governo con una maggioranza politica certa; l'altro è quello di completare il processo di federalismo avviato nel 2001 con una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Questi due punti devono essere comunque tenuti fermi. La finalità del progetto di riforma costituzionale deve essere essenzialmente questa: provare non dico a garantire, perché non è possibile, ma almeno a favorire ogni forma di governabilità, sottraendo al Senato la capacità di esprimere la fiducia, e potenziare nella seconda Camera l'espressione delle autonomie territoriali per portare a compimento quel progetto iniziato nel 2001, che tutti noi abbiamo sempre ritenuto monco proprio nella misura in cui non era prevista una Camera che fosse espressione delle autonomie territoriali.

Vengo al problema dei problemi, cioè la composizione del Senato delle autonomie. Dico rapidamente la mia sul *nomen*. Capisco la tradizione, la storia costituzionale della denominazione «Senato della Repubblica», ma bisogna anche dare il segno del cambiamento. Stiamo per fare un'altra cosa rispetto a quello che è stato il Senato della Repubblica fino ad ora, quindi ben venga anche una nuova titolazione, che può essere «Senato delle autonomie», come proposto dal disegno di legge governativo, o il suggerimento avanzato dal senatore Calderoli. In ogni caso, ritengo che si debba segnare la novità, la rottura. Il momento del cambiamento passa anche attraverso questo. Vi è una famosa battuta di un filosofo inglese, John Langshaw Austin: «Come fare cose con parole». In questo caso, la cosa da fare passa attraverso la nuova denominazione dell'organo costituzionale.

I punti in discussione riguardano l'elezione diretta o indiretta.

Parto dall'ordine del giorno votato ieri e recante, quale primo firmatario, il senatore Calderoli. Questo ordine del giorno - e me lo può confermare il senatore Bruno - è perfettamente coerente con il progetto di riforma del 2005, che poi venne bocciato dal *referendum* confermativo. Allora - come il senatore Calderoli ricorderà, facevo parte di una Commissione di studio all'epoca nominata dal Ministro per le riforme istituzionali - escogitammo questa soluzione: l'elezione contestuale tra consigli regionali e senatori. Senatore Calderoli, fu proprio nella Commissione di studio presso il suo Ministero che elaborammo l'idea, oggi da lei riproposta nell'ordine del giorno, della contestualità dell'elezione, fatta vostra, poi, nella famosa «bozza di Lorenzago».

Secondo me quell'idea cercava di salvaguardare la filosofia di fondo. Infatti, quando discutiamo su cosa mantenere del Senato, ciò rappresenta in un certo senso il tentativo di salvare questa istituzione, di non ridurre i senatori - per riprendere una famosa battuta di Luigi Palma di fine Ottocento - a degli «invalidi della Costituzione». Il timore che è presente in quest'Aula, infatti, è che il Senato rischia di essere un'istituzione - consentitemi, con tutto il rispetto per questa istituzione - di serie B rispetto alla prima Camera.

Vorrei, però, essere radicale sul punto. Il Senato sarà un'altra cosa, sarà il Senato delle autonomie e, pertanto, dovrà avere altre funzioni e un'altra composizione. Bisognerà abituarsi all'idea che la seconda Camera cambia radicalmente, muta e si trasforma rispetto alla fisionomia originaria del 1948. È una presa d'atto che bisogna pur fare. D'altronde, se eliminiamo il rapporto fiduciario tra Senato e Governo, è chiaro che, a cascata, l'istituzione si deve trasformare, vedendo ridotta la propria presenza all'interno della dinamica del rapporto tra le istituzioni, proprio perché non dialoga più con il Governo, proprio perché non puntella più il Governo, proprio perché non gli può dare o sottrarre la fiducia.

Con riferimento alla questione dell'elezione diretta o indiretta, la formula - che secondo me fu intelligente - della contestualità dell'elezione aveva però la sua origine anche in quel progetto che, se non ricordo male (senatore Calderoli, me lo confermi), prevedeva la trasformazione del Senato dopo diverse legislature: aveva, cioè, una diversificazione nell'attuazione, proprio per consentire un periodo di tempo piuttosto lungo affinché il Senato si potesse trasformare e adeguare alle novità previste dalla legge di revisione costituzionale.

Il punto, come è già stato sottolineato in alcuni interventi, è che l'elezione diretta porta inevitabilmente ad uno scontro partitico-politico; questo non lo possiamo negare. Eleggere direttamente i senatori vuol dire mettere in discussione dal punto di vista della competizione elettorale-partitica, cosa che l'elezione indiretta non comporta. È vero che i Presidenti regionali sono comunque espressione di partiti, ma hanno un radicamento maggiore nel territorio e lo hanno

sicuramente molto di più di quanto lo avrebbero i senatori eletti. I senatori eletti, infatti, per farsi eleggere, qualcosa dovranno pur dire, qualche programma dovranno pure portarlo avanti, dovranno persuadere il proprio elettorato a votarli ed elegerli e lo faranno sulla base delle scelte politiche e dell'appartenenza partitica.

Allora, nel caso dell'elezione diretta, il rapporto con il territorio si viene a sfumare moltissimo. Se si vuole che il Senato delle autonomie sia una Camera rappresentativa degli enti territoriali, ho l'impressione che l'elezione diretta faccia perdere un po' questo senso di radicamento nel territorio, perché sposta inevitabilmente la competizione su base politico-partitica, anziché su attribuzione e radicamento territoriale. Peraltro, una cosa che forse non è stata notata, ma è bene accentuare, è che il disegno di legge governativo prevede che il Senato delle autonomie sia composto dai Presidenti delle giunte regionali e delle Province di Trento e Bolzano e dai sindaci dei Comuni capoluogo. Di chi si tratta? Di istituzioni elette direttamente dai cittadini e che quindi godono di una legittimazione popolare dovuta proprio all'elezione diretta. Dunque non sono di "secondo grado", in quanto comunque, lo ripeto, hanno già goduto di una scelta popolare che è passata attraverso l'elezione diretta degli esecutivi comunali e regionali. Questo attribuisce loro una forza significativa all'interno dell'istituzione, anche se non pari a quella dell'elezione diretta del senatore, perché comunque si fanno portatori di un legittimazione di tipo elettorale popolare.

Sull'elezione diretta e indiretta personalmente non voglio cambiare anch'io opinione rispetto a quella elaborazione del 2005, però lì l'idea si agganciava anche al discorso della diversificazione dell'entrata in vigore della norma costituzionale riferita alla trasformazione del Senato. In questo caso, se la necessità è quella di fondare la riforma su un *favor* per la governabilità, l'elezione diretta può far rientrare della finestra ciò che si vuole cacciare della porta, perché con l'elezione diretta si riaccende la competizione elettorale partitica che si riverbererà inevitabilmente sulla seconda Camera, che in qualche misura proverà a manifestare questa capacità politica che gli viene dal voto elettorale e proverà anche a produrre un sorta di ostruzionismo rispetto all'attività principale che invece deve spettare alla Camera quale rappresentativa della volontà popolare.

A proposito della rappresentanza vorrei richiamare un punto del disegno di legge del Governo - mi pare che lo ricordasse il collega Luciani -, cioè la modifica dell'articolo 67. Francamente non mi piace l'idea di escludere completamente la formula «rappresentano la Nazione». Questo è un caposaldo della democrazia rappresentativa, anzi forse la norma costituzionale che maggiormente esprime la concezione della rappresentanza, proprio perché cita espressamente il momento rappresentativo attraverso la Nazione nella sua complessità, nel suo pluralismo, nella sua diversità e articolazione. Kelsen diceva che questa è una norma ipocrita, di ipocrisia istituzionale, ma necessaria perché in una democrazia rappresentativa ci vuole la formula costituzionale che

mantenga il rapporto con la Nazione. Allora mi permetto di suggerire una ipotesi che possa prevedere la duplicità, cioè i deputati rappresentano la Nazione e i senatori rappresentano le collettività territoriali della Repubblica. È una formula che ho preso dalla Costituzione francese, che appunto diversifica i due momenti: i deputati sono eletti direttamente, pertanto devono rappresentare la Nazione, mentre i senatori, che sono espressione delle autonomie territoriali, rappresentano le collettività territoriali della Repubblica o, se si vuole, le autonomie territoriali della Repubblica. Questo passaggio è importante e sarebbe un grave *vulnus*, a mio avviso, da un punto di vista dell'impianto costituzionale, espungere l'idea della rappresentanza della Nazione, che è molto importante e della quale è inutile che io richiami il significato.

Qualora poi questo Parlamento decidesse di optare per l'elezione diretta dei senatori, che io francamente vedo con minor favore rispetto alla individuazione dei Presidenti così come formulato nel disegno di legge governativo, non sarebbe male cercare di collegare ulteriormente i senatori al territorio (potrebbero candidarsi coloro i quali sono nati o residenti da almeno cinque anni in quella Regione) per evitare forme di "paracadutismo" di senatori di altre Regioni che incredibilmente vengono eletti in una Regione di cui non hanno alcuna sensibilità, perché non ne fanno parte. C'è in questo il precedente, non molto apprezzato, dell'elezione dei senatori nei collegi esteri, nei quali non si possono candidare gli italiani residenti in Italia, ma soltanto gli italiani lì residenti. C'è una legge che lo prevede. Qualcuno sostiene che sia incostituzionale, ma intanto questa legge c'è e io la vedrei riprodotta nell'ipotesi, ripeto, a mio avviso, subordinata, dell'elezione diretta dei senatori, per far sì che comunque ci sia un collegamento con il territorio e che pertanto il senatore debba appartenere a quel territorio o perché c'è nato o perché vi è residente da almeno cinque anni. Non è immaginabile, sarebbe una schizofrenia istituzionale, l'elezione di un senatore siciliano nella regione Lombardia; diversamente cade tutto l'impianto di valorizzazione dell'appartenenza, del legame e del collegamento con il territorio.