

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 Lippolis.

Ringrazio la Commissione per avermi chiamato a questo incontro. Anch'io sono d'accordo sul fatto - è un dato evidente - che le seconde Camere hanno diverse giustificazioni e diverse funzioni, però - e in questo caso mi differenzio dal presidente Violante - la questione è la possibilità di combinare queste diverse giustificazioni e funzioni.

Ci sono seconde Camere destinate a prevedere la partecipazione degli enti territoriali; seconde Camere di ponderazione, di riflessione; all'origine c'erano seconde Camere che prevedevano la partecipazione di diversi ceti sociali; ci sono poi le seconde Camere delle categorie produttive. Io ritengo che riuscire a combinare questi modelli, cioè, per andare sul concreto, un Senato delle autonomie (indipendentemente dal nome, non entro nella questione nominalistica) e un Senato di garanzia, sia davvero problematico. Anzitutto, cosa significa Senato di garanzia? È un concetto molto sfumato. Per il Senato di garanzia forse si può pensare alla Camera dei *Lords*.

In un libro di Ralf Dahrendorf di una decina di anni, in un'intervista resa a Polito, questi sottolineava la funzione della Camera dei lords come Camera di riflessione perché composta in maniera particolare, e cioè di persone che rappresentano l'eccellenza del Paese nei vari campi del sapere; e sottolineava che la Camera dei *Lords*, a suo avviso, aveva ancora una funzione nel quadro istituzionale della Gran Bretagna. Ecco, combinare questi due aspetti appare un'operazione estremamente difficile, a mio avviso, che non so quali risultati possa ottenere.

Nel mondo contemporaneo la seconda Camera viene giustificata come rappresentanza degli enti territoriali, altrimenti c'è il monocameralismo. Alla fine l'opzione monocamerale e il sistema delle conferenze, se proprio si vuole risparmiare, possono rappresentare una soluzione, ma io ritengo che ci debba essere una seconda Camera e che la giustificazione sia la rappresentanza degli enti territoriali, ovvero portare nel cuore dello Stato gli enti territoriali a partecipare all'attività legislativa nonché ad altre attività (rapporti con l'Unione europea, controllo sul Governo).

Partendo da questa premessa, non prevederei i 21 senatori di nomina presidenziale, così come nessun senatore di nomina, neanche i senatori a vita (mi lascia perplessi anche il fatto che gli ex Presidenti della Repubblica siedano in Senato), sempre che il Senato lo si voglia comporre di sindaci, di presidenti delle giunte e di rappresentanti degli enti territoriali. Ad esempio, in Francia gli ex Presidenti della Repubblica fanno parte del *Conseil constitutionnel*.

Quindi, in un Senato di garanzia quale titolo hanno i sindaci - sempre, ripeto, che si voglia comporre il Senato con i sindaci - a votare determinati tipi di leggi, come le leggi bicamerali? Io farei uno sforzo per cercare di individuare, nell'ambito del raccordo tra Stato e autonomie, uno spazio adeguato per un'Assemblea come il Senato.

Resta il problema della composizione e delle funzioni. Per quanto riguarda la composizione, gli orientamenti di questa Commissione non sono stati univoci, perché c'è un'ipotesi di rappresentanza solo regionale elettiva e un'ipotesi di rappresentanza mista. È chiaro che se si vogliono avere i sindaci e i presidenti delle giunte, la rappresentanza non potrà che essere mista, nel senso che non si può pensare ad un Senato totalmente elettivo. Io sinceramente credo che i Presidenti delle giunte e i sindaci, in un Senato che deve costituire il raccordo tra il sistema delle autonomie e il centro, debbano esserci. Infatti, chi è che conta nelle Regioni? Contano i Presidenti delle giunte, non i singoli consiglieri regionali. Dico questo anche in relazione al discorso di sollevare il conflitto preventivo e faccio un inciso su questo punto.

Io non vedrei male la previsione che il conflitto preventivo debba riguardare solo le materie che lei ha detto, signora Presidente, cioè solo nel caso in cui la legge statale debordi ed invada le competenze regionali e senza la possibilità di ulteriori impugnative. Diversamente, invece di ridurre il contenzioso costituzionale, si corre il rischio di amplificarlo.

Allora, se il Senato è composto dai presidenti delle giunte e dai sindaci, ha una composizione mista. A quel punto, non vedo nessun pericolo nel fatto che ci sia un'elezione diretta di una parte degli altri rappresentanti regionali, con il sistema - che mi pare sia stato accennato prima dal senatore Bruno - del collegamento con i listini regionali nelle elezioni regionali. Quindi avremmo una parte di diritto, una parte eletta e una parte di elezione di secondo grado, perché mi pare che non sia tecnicamente possibile eleggere direttamente i rappresentanti dei Comuni.

Questo sminuisce molto il pericolo che si paventa, ovvero che un'elezione diretta del Senato debba condurre a votare anche la fiducia, perché non si tratterebbe dell'elezione diretta di tutta l'Assemblea. In ogni caso, il collegamento con le elezioni regionali fa sì che gli eletti non siano rappresentanti del corpo elettorale nella sua totalità (rappresentanti del popolo italiano), ma rappresentanti di quei territori dove si sono svolte le elezioni. Quindi io non vedo questa consequenzialità tra elezione e fiducia.

D'altra parte, per fare un esempio minimo di esperienze straniere, il Senato spagnolo è in gran parte eletto e non vota la fiducia; anche il Senato spagnolo ha una composizione mista, perché la gran parte dei membri sono eletti e una parte sono nominati dai consigli delle autonomie. Ripeto quindi che forse il problema dell'elezione diretta o indiretta può essere visto con minor timore di conseguenze traumatiche.

Passo ora a parlare delle funzioni. Sulle funzioni voglio dire una cosa di carattere generale: è necessario che l'Assemblea abbia delle funzioni che ne giustifichino l'esistenza, come dicevo prima, perché non si può eleggere delle persone e farle venire qui a Palazzo Madama a non fare nulla. Bisogna porsi questo problema. Nello stesso tempo, in via generale, non si può pensare di creare un'assemblea di interdizione o di blocco rispetto all'indirizzo politico che si forma attraverso l'elezione popolare e la maggioranza all'interno della Camera dei deputati. Per spiegare meglio il concetto: non si può pensare ad una funzione legislativa che sia completamente paritaria tra Camera e Senato, perché poi il fatto di non votare la fiducia renderebbe ancor più forte il Senato, dal momento che il Governo non potrebbe porre in quella sede la questione di fiducia. Allora avremmo un risultato addirittura rovesciato e perverso. Quindi la funzione legislativa bicamerale in questo caso deve essere limitata.

A tal proposito vorrei aprire, insieme al tema delle leggi bicamerali, una parentesi su un altro elemento: il meccanismo della maggioranza assoluta della Camera per superare eventuali osservazioni o modificazioni del Senato rispetto a determinati progetti di legge. Il meccanismo di aggravare il *quorum* alla Camera dei deputati, portandolo alla maggioranza assoluta, ha degli aspetti abbastanza singolari. Infatti, se la legge elettorale della Camera è fortemente maggioritaria e la maggioranza è salda, questo meccanismo significa poco (non voglio dire che non significa niente, ma significa poco), perché la maggioranza assoluta sarà sempre raggiunta. Se invece la legge elettorale non assicura la maggioranza o se la maggioranza è sfrangiata e frammentata, si corre il rischio di creare blocchi seri nell'attività legislativa; si corre il rischio cioè di dare ad un partito di piccole dimensioni la possibilità di opporsi e di ricattare o comunque di condizionare la coalizione di Governo.

Quindi io rifletterei sulla utilità di questo meccanismo, che può avere un funzionamento eccessivo, da un lato e dall'altro. Tra l'altro, mi pare che il disegno di legge che è stato approvato dalla Camera e che è qui al Senato (il cosiddetto *Italicum*), preveda un premio di maggioranza abbastanza ristretto, quindi la maggioranza assoluta può diventare un problema. In questo modo, infatti, è vero che si escludono le leggi bicamerali, però si innesca un meccanismo che può essere ancor più perverso. Preferisco allora le leggi bicamerali, che offrono la possibilità di un dialogo tra le due assemblee, magari attraverso commissioni ed organismi di conciliazione. Io ho provato a stilare un

elenco di leggi bicamerali (saranno discutibili, ma la butto lì come idea): la legge per l'elezione del Senato; la legge delega alle Regioni per l'esercizio delle funzioni legislative nell'ambito della competenza esclusiva statale; gli organi di governo dei Comuni, la legislazione elettorale e le dimensioni minime di popolazione; la disciplina statale dei casi e delle forme in cui le Regioni possono concludere accordi con Stati o con altri enti all'interno di altri Stati; il distacco dei Comuni da una Regione; le leggi concernenti le funzioni fondamentali degli enti locali; le leggi di amnistia e di indulto (è stato già proposto e ci rifletterei), che non sono leggi particolari di indirizzo politico; la tutela delle minoranze linguistiche. Sulla legge europea, infine, andrebbe fatta una riflessione, perché la non approvazione della legge europea provoca un'infrazione in sede comunitaria.

Io mi sforzerei di vedere se su questa strada si può ottenere un qualche risultato, per dare al Senato una posizione nel procedimento legislativo che sia adeguata e che ne giustifichi l'esistenza, tenendo conto che sono d'accordo che a queste funzioni si colleghino le funzioni in materia comunitaria, quelle previste dai protocolli dei trattati europei di partecipazione, sia per la fase ascendente sia per la fase discendente.

Non vedo poi ostacoli a che ci sia un'attività ispettiva sul Governo. Anche se non c'è il rapporto di fiducia, il Senato deve avere la possibilità di interloquire con il Governo. Si potrebbe altresì prevedere, per esempio, che possa disporre Commissioni d'inchiesta nelle materie strettamente attinenti al raccordo con gli enti delle autonomie, senza lasciare la dizione attuale dell'articolo 82 della Costituzione, in base alla quale in pratica si può costituire una Commissione d'inchiesta su qualsiasi materia.

Vorrei poi ricordare, anche se può sembrare un elemento tenue, che, alla fine, il ruolo di un'Assemblea parlamentare si conquista anche politicamente e non deriva solo dalle competenze. Se il futuro Senato, di cui stiamo oggi parlando, farà delle proposte fondate e ragionevoli conquisterà un ruolo di autorevolezza.

Un aspetto più di dettaglio. Il provvedimento non prevede l'ipotesi che il Senato sia contrario ad un disegno di legge. Almeno testualmente afferma solo che il Senato propone modificazioni ad un disegno di legge già approvato dalla Camera. Disciplinerei, invece, anche l'ipotesi di una volontà totalmente negativa. E in questo caso si potrebbe prevedere, ad esempio, proprio per sottolineare questo aspetto, che ci sia una sorta di veto sospensivo, magari della durata di 40 giorni (il doppio del termine che la Camera ha a disposizione per pronunciarsi sulle proposte di modificazione del Senato), per aprire un dibattito pubblico sulla posizione del Senato.

Vorrei poi richiamare l'attenzione sulle leggi costituzionali, un punto che è stato toccato incidentalmente dal senatore Pagliari. Posso vedere con favore la creazione di una categoria di leggi bicamerali. Per quanto riguarda però le leggi costituzionali nutro serie perplessità, che mi derivano

da un elemento: soprattutto se si parla di un Senato non elettivo, mi pare pericoloso affidare a presidenti di giunte, consiglieri regionali, consiglieri comunali o sindaci, la possibilità di decidere su qualsiasi riforma della Costituzione.

Capisco che posso aprire un vaso di Pandora, ma ritengo che una riforma di questo tipo debba indurre a riflettere su qualche aggiustamento dell'articolo 138 della Costituzione. È chiaro che colleghi più autorevoli di me innalzerebbero chissà quali proteste, ma si potrebbe, ad esempio, pensare che l'opposizione del Senato, anziché bloccare completamente la legge costituzionale, possa provocare un *referendum*. L'articolo 138 è stato scritto con riferimento alla legge proporzionale e ai partiti politici del Novecento: una situazione che in Italia non esiste più.

Rifletterei quindi sul fatto che attribuire al Senato, così composto, un potere di blocco potrebbe essere un elemento che impedisce l'evoluzione costituzionale del sistema. In Francia, il Senato partecipa a pieno titolo all'attività legislativa, anche se il Governo può escluderlo dal procedimento legislativo e attribuire tutti i poteri all'Assemblea nazionale. Però il Senato non può bloccare completamente una riforma costituzionale, perché il Presidente della Repubblica può chiedere il *referendum* su di essa.

Vorrei poi soffermarmi su degli aspetti di dettaglio, direi quasi di *drafting*. Per quanto riguarda la procedura legislativa d'urgenza, quella prioritaria del Governo, sarebbe forse opportuno chiarire se il Governo ne possa chiedere l'applicazione solo ai suoi disegni di legge o anche a proposte di iniziativa parlamentare che ritenga di fare proprie.

Per quanto riguarda l'emendabilità dei decreti-legge aggiungerei, come è stato accennato in alcuni ordini del giorno, che anche le modifiche ai disegni di legge di conversione devono essere attinenti alla materia del decreto. Si potrebbe poi forse prendere in considerazione l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale le modifiche apportate in sede di conversione devono avere anch'esse il carattere della straordinaria necessità ed urgenza.

Mi soffermo su un'altra questione di dettaglio. I nuovi articoli 77, 78, 79 e 80 attribuiscono alla Camera il potere legislativo rispetto alle deleghe, alla dichiarazione di guerra, all'amnistia e all'indulto e all'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Potrebbe essere sollevato il dubbio se ciò sia derogatorio rispetto alla procedura generale dell'articolo 70 della Costituzione che prevede l'esame del Senato e quindi il ritorno alla Camera in caso di proposte di modificazione.

Per quanto riguarda la parte concernente il Titolo V, mi spiace essere in disaccordo con il senatore Calderoli, ma toccherei il disegno di legge il meno possibile. Mi pare inoltre che il suo ordine del giorno vada anche al di là della riforma proposta nel 2005, quando egli era Ministro. Cercherei, invece, di introdurre una qualche norma che garantisca il criterio dei costi *standard* in Costituzione.

La clausola di supremazia potrebbe inoltre essere prevista a geometria variabile, ovvero utilizzabile solo per certe Regioni e non per altre.

Sarebbe inoltre altamente meritorio se si cogliesse l'occasione di questa riforma per eliminare anche alla Camera la circoscrizione estero. Non credo di dover spendere molte parole sui cattivi risultati che ha dato la riforma su questo punto.

Vorrei soffermarmi su un'ultima questione che esce un po' dal quadro della riforma del Senato e del Titolo V. In un Senato di questo genere, che non vota la fiducia e che ha un potere legislativo ridotto rispetto all'attuale, forse andrebbe pensata una tutela delle minoranze; altrimenti la Camera, che è preponderante, verrebbe eletta con un sistema maggioritario e ciò potrebbe provocare lo schiacciamento delle minoranze. A questo punto si può pensare al ricorso diretto delle minoranze alla Corte, che è altra cosa da quanto si è detto prima.

Concludo dicendo che, a mio avviso, un Senato di questo genere non si deve sentire sminuito, perché in tutti i sistemi a governo parlamentare, anche federali, la seconda Camera non gode mai dei poteri della prima. Vi è un politologo americano che ha parlato di sistemi "ad una Camera e mezza": non deve essere preso alla lettera, ma è così. Il bicameralismo paritario può sussistere solo nei sistemi a carattere presidenziale, in cui non c'è il rapporto di fiducia.