

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 Luciani ordinario di diritto costituzionale presso l'università La Sapienza di Roma.

Signora Presidente, ho interpretato il nostro compito in un senso molto collaborativo e fattivo. Ritengo, infatti, che vi è bisogno di una discussione molto seria e meditata, tuttavia è anche indiscutibilmente vero quel che si scrive nelle prime parole della relazione di accompagnamento al disegno di legge del Governo, cioè che questa nostra discussione interviene dopo un dibattito "più che trentennale". Quindi, dicevo, una discussione seria e meditata - perché la fretta eccessiva non aiuta - ma indubbiamente sollecita. In ogni caso, poiché un'audizione parlamentare non è un convegno scientifico, mi asterrò da ricostruzioni generali sul ruolo delle seconde Camere e via discorrendo.

Mi scuso poi con chi ha prospettato ipotesi diverse da quelle contenute nel testo base che la Commissione ha assunto quale documento di lavoro (Senato delle competenze, Senato delle garanzie e monocameralismo), perché, avendo avuto modo di sottoporle ad una certa considerazione critica in altra sede, a questa rinvio. Mi occuperò quindi solo del disegno di legge n. 1429, tenendo conto anche del fatto che la Commissione ha recentemente approvato un ordine del giorno presentato dal senatore Calderoli.

Alcuni profili del disegno di legge mi paiono assolutamente meritevoli di condivisione. Anzitutto, la scelta di uscire dal bicameralismo paritario. Quest'ultimo è servito sicuramente a far funzionare ciascuna Camera nei confronti dell'altra come *chambre de réflexion*, quindi ha consentito che si esercitasse quella funzione di garanzia della serietà del procedimento legislativo in particolare, ma non ha prodotto risultati apprezzabili nella prospettiva della maggiore rappresentatività del Parlamento e della razionalizzazione della forma di Governo.

La seconda scelta che ritengo opportuna concerne l'opzione per la fiducia monocamerale. Ormai dovrebbe essere riconosciuto da tutti che i problemi dei Governi italiani non derivano dalla esiguità

dei loro poteri, ma dalla instabilità che li affligge. Poiché l'instabilità dipende da fattori culturali e politici extraistituzionali, è evidente che nessuna riforma costituzionale potrà porvi rimedio del tutto. Purtroppo ci sono anche fattori istituzionali di instabilità e il fatto che gli Esecutivi siano costretti a giocare su due piani la partita della fiducia ha determinato questa conseguenza.

Terzo aspetto di condivisione: la preferenza accordata alla rappresentanza, o forse dovremmo dire rappresentatività, territoriale in una realtà politica sociale come la nostra nella quale abbiamo pesanti fratture geografico-territoriali, che non vanno riprodotte a livello della seconda Camera, ma che in quella Camera debbono essere registrate e assorbite sul piano istituzionale.

Infine, la consapevolezza della necessità di riformare, insieme al bicameralismo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, mettendo mano al Titolo V, che - come sappiamo - è uscito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 piuttosto zoppicante. Ma questo, allo stesso tempo, è uno dei punti critici - pur se modesto - del disegno di legge governativo.

Veniamo alle considerazioni critiche (lo dico in una prospettiva collaborativa), perché secondo me ci sono alcuni punti sui quali è necessaria un'ulteriore meditazione. Anzitutto mi riferisco all'articolo 55, primo e secondo comma, circa la questione della rappresentanza della Nazione e la denominazione della nuova Assemblea. Anch'io sono convinto che «Senato della Repubblica» sia la denominazione più opportuna. Questa denominazione ha una tradizione gloriosa che va mantenuta e non è affatto in contrasto con la trasformazione di Palazzo Madama in una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, dal momento che, come è stato osservato, c'è l'articolo 114 della Costituzione.

Aggiungo inoltre che i termini «popolo», «Nazione» e «Repubblica» non sono ovviamente la medesima cosa. Quando si dice che i parlamentari rappresentano la Nazione non si dice che rappresentano il popolo. La rappresentanza della Nazione, anche da parte di senatori che siano eletti eventualmente in maniera indiretta e che siano rappresentativi delle istanze territoriali, è perfettamente concepibile, tant'è vero che l'articolo 27 della Costituzione francese prevede esattamente questo. Essa afferma anzi che i mandati imperativi sono nulli: ricordo che il Senato francese è tra i più indiretti che si possano immaginare. Quindi, a mio avviso, andrebbe mantenuta la denominazione «Senato della Repubblica» e, nel secondo comma dell'articolo 55 della Costituzione, si dovrebbe precisare che la rappresentanza della Nazione, senza vincolo di mandato, concerne tanto i deputati quanto i senatori.

Mi scuso per il carattere piuttosto analitico delle mie osservazioni, che cercherò di rendere estremamente sintetiche, ma lo spirito del mio intervento è fattivo, volto a capire su cosa si può metter mano, ovviamente se vi è il consenso per farlo. L'articolo 57 della Costituzione, sulla composizione del Senato, costituisce certamente un «Capo delle tempeste». Credo si sia affermato

un po' dappertutto il convincimento che la rappresentanza municipale sia eccessiva in rapporto a quella regionale, perché l'idea è quella di fare del Senato innanzitutto il luogo in cui l'autonomismo regionale emerge finalmente a livello delle istituzioni centrali, ciò che non è accaduto fino ad ora. Se ci sono tantissimi rappresentanti municipali e altrettanti rappresentanti regionali, il sistema non funziona.

Sui 21 senatori nominati dal Capo dello Stato, oltretutto facoltativamente, non dico nulla, trattandosi di una previsione che è stata fortemente criticata da più parti.

L'articolo 68 della Costituzione, a mio avviso, va mantenuto così com'è o con scarsi aggiustamenti, perché anche i senatori hanno diritto al medesimo trattamento dei deputati dal punto di vista delle loro prerogative costituzionali; e tale trattamento non è assorbito dalle eventuali prerogative di cui godono nelle sedi locali, tanto più che, ad esempio, i rappresentanti municipali di prerogative non ne hanno affatto.

Al quarto comma dell'articolo 70, il disegno di legge elenca alcune leggi, al fine di stabilire quali possono essere approvate dalla Camera dei deputati, solo superando a maggioranza assoluta l'eventuale dissenso del Senato. Tra queste rientra anche la categoria delle leggi previste dall'articolo 117, secondo comma, lettera *p*) e *u*), ovvero leggi identificate per materia. In questo caso raccomanderei la massima attenzione, perché il criterio delle materie è indispensabile, ma anche molto delicato e sfuggente. Finché si ripartiscono i rapporti tra Stato e Regioni per materia è un conto, ma quando inseriamo tale criterio all'interno del procedimento legislativo corriamo il rischio di far saltare il buon funzionamento di tale procedimento.

All'articolo 72 si esclude che l'iniziativa delle leggi possa aversi anche in Senato. Anche in questo caso mi pare migliore il sistema francese, secondo cui l'iniziativa delle leggi può partire anche dal Senato, ovviamente per le leggi che possono essere bicamerali; per quelle che non possono esserlo, perché in tal caso è in gioco il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, va da sé che l'iniziativa è vincolata alla Camera.

Anche l'articolo 82 meriterebbe un ripensamento: la sottrazione del potere d'inchiesta al Senato, a mio avviso, è eccessiva.

Sull'elezione del Presidente della Repubblica non dico nulla, ma segnalo soltanto il problema: tale elezione va ripensata. Nell'intervento iniziale del professor Violante si è messo in luce il fatto che con la nuova composizione delle Camere, il meccanismo di elezione, così come è concepito, non può reggere.

Per ciò che riguarda l'articolo 99 e la prevista soppressione del CNEL, sono comprensibili le ragioni della riduzione dei costi, ma mi sembra plausibile che il conflitto sociale - di cui non sottovaluterei il livello nel nostro Paese, oggi e forse soprattutto domani - abbia necessità di una sede in cui

operare non già la mediazione tra gli interessi (perché essa avviene altrove e di tale mediazione, se lo ritiene opportuno, può essere protagonista il Governo), ma la moderazione del conflitto sociale. Che non si chiami CNEL, che si chiami in un altro modo e sia un'altra cosa, sarebbe però opportuno prevedere una sede di moderazione del conflitto.

L'articolo 117 costituisce, a mio parere, il *punctum crucis* del disegno di legge governativo. Personalmente lo ripenserei - mi permetto di usare un termine forte - *funditus*. E' proprio la sua impostazione generale che non mi convince, perché l'idea è quella di fare del Senato una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali e in particolare delle Regioni, tuttavia l'articolo 117, per come è concepito adesso, apparentemente valorizza l'autonomia regionale residuale, ma sappiamo perfettamente, per giurisprudenza costituzionale costante, che essa viene poi svuotata. È infatti eccessivo attribuire le competenze alle Regioni residualmente, e quindi «esclusivamente» (uso questo termine sapendo che non è corretto dal punto di vista tecnico-scientifico): questa attribuzione non regge e quindi la giurisprudenza della Corte costituzionale ha costantemente mortificato la competenza residuale delle Regioni. Per quanto mi riguarda, la strada è non già quella dell'eliminazione, ma del mantenimento ed anzi della valorizzazione delle materie di competenza concorrente, perché esse esprimono al meglio la natura cooperativa del nostro regionalismo.

Sapete che i modelli di regionalismo sono tanti, ma che se ne considerano soprattutto tre: il regionalismo cooperativo, il regionalismo competitivo e il regionalismo che possiamo definire regolatorio. Qual è quello che funziona meglio? La risposta dipende dai Paesi. Per quanto mi riguarda, in un Paese con fratture sociali e territoriali così rilevanti come il nostro, solo quello cooperativo può funzionare bene. E allora perché incidere proprio sulle materie di competenza concorrente, quando sono invece quelle che andrebbero valorizzate? Andrebbero quindi eliminate tutte le materie residuali, di cui ai commi terzo e quarto dell'articolo 117, facendo rifluire tutto tra le materie concorrenti. Concordo, invece, con il disegno di legge governativo quando fa transitare molte delle materie che adesso sono concorrenti tra quelle di competenza esclusiva; anche se mi permetto di dire che lo fa con qualche eccesso, perché, ad esempio, sul fatto che il turismo debba essere di competenza esclusiva dello Stato ho qualche dubbio.

Mi pare si parli poco della specialità (ovvero delle Regioni speciali, delle autonomie speciali), che va mantenuta e preservata. So che c'è la tendenza a ritenere che le ragioni storiche che hanno dato origine alla specialità si siano esaurite, ma a me pare che non sia così. Quindi va bene l'esclusione delle Regioni speciali dall'applicazione delle nuove norme, ma fin da ora mi porrei il problema di quello che sarà dopo: si dice che gli Statuti delle Regioni speciali dovrebbero essere armonizzati; attenzione però, se li armonizziamo nel senso del nuovo articolo 117, secondo comma, la specialità finisce e ciò sarebbe francamente contraddittorio con l'assunto iniziale.

Mi avvio rapidamente alla conclusione toccando altri tre punti. Sulla questione della partecipazione popolare, il professor Violante ha avuto l'amabilità di ricordare la proposta di introdurre nel nostro sistema costituzionale quella che si chiama iniziativa legislativa popolare indiretta.

Come è stato spiegato, si tratta di una iniziativa popolare che passa attraverso il filtro di una Camera, che, se la approva, fa chiudere il procedimento, e se invece la respinge apre le porte ad un *referendum* popolare. Sono noti i rischi di plebiscitarismo insiti nell'intervento popolare sulle leggi, ma l'iniziativa popolare indiretta li neutralizza largamente, perché c'è la mediazione e l'intermediazione del Parlamento.

La questione dell'elezione diretta o indiretta dei senatori costituisce un altro *punctum crucis*. Mi permetto di osservare che effettivamente l'elezione diretta rende particolarmente difficile l'ipotesi di sottrarre al Senato il voto di fiducia. A me sembra che non sia però in contrasto con la logica del disegno di legge n. 1429 l'ipotesi di mediazione circolata nei giorni passati, di cui hanno parlato i mezzi di informazione, cioè quella di un'elezione sì diretta, ma fatta Regione per Regione, in coincidenza con l'elezione dei Consigli regionali, indicando i nomi dei candidati a diventare futuri senatori in un apposito listino. Questo meccanismo può funzionare perché l'elezione è diretta nella struttura, ma dal punto di vista degli effetti è equivalente ad un'elezione indiretta. È un po' come accade per i sistemi elettorali: ci sono dei sistemi elettorali che sono proporzionali quanto alla struttura e maggioritari quanto agli effetti. Se, ad esempio, vengono distribuiti, con un sistema proporzionale, tre seggi per ogni circoscrizione, il sistema è proporzionale di nome ma è maggioritario di fatto. Anche questo sarebbe un sistema elettorale diretto, che tuttavia, nella logica della competizione politico-partitica, funzionerebbe come se fosse indiretto, perché la competizione è regionalizzata.

Un'ultima osservazione, con cui raccolgo una sollecitazione della presidente Finocchiaro sulla questione del ricorso alla Corte costituzionale da parte del Senato. Lei, signora Presidente, ha riferito di due alternative, ovvero se il ricorso debba essere concepito come un rimedio all'eccesso di conflitti tra Stato e Regioni - anche in questo frangente uso il termine «conflitti» in senso atecnico - oppure se debba essere inteso come un rimedio generale. Anche in questo caso raccomanderei molta attenzione. Personalmente sono molto contrario alla giurisdizionalizzazione del conflitto politico; quest'ultimo si deve risolvere politicamente: se la politica non risolve i suoi conflitti, l'intervento del giudice costituzionale non è un bene per il funzionamento delle istituzioni politiche. Quindi rifuggirei senz'altro dalla seconda alternativa, che mi sembra eccessiva. Farei però attenzione anche alla prima alternativa, giacché è stata prospettata l'ipotesi che il ricorso del Senato escluda il ricorso delle singole Regioni.

Personalmente non sono convinto dell'opportunità di prevedere qualcosa del genere. Il ricorso del Senato deve prevenire i conflitti, ma non deve far sì che questi conflitti (lo ripeto, utilizzo il termine «conflitto» in senso atecnico) scompaiano, per la ragione semplicissima che la Costituzione, nel suo testo attuale, sa benissimo che ci possono essere conflitti non soltanto tra lo Stato e le Regioni, ma anche tra le Regioni, e sappiamo perfettamente che ci sono leggi statali che hanno determinato vantaggi per alcuni Regioni e svantaggi per altre. Non è affatto detto che si debba affidare la tutela dell'autonomia di una singola Regione al Senato, ancorché si tratti del Senato della Repubblica. Mi scuso per aver affastellato così tanti temi uno dietro l'altro e vi ringrazio per l'attenzione.