

## **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 Luciano Violante.

Signora Presidente, signori senatori, vorrei fare alcune premesse. Anzitutto, mi preme sottolineare che i sistemi democratici stanno attraversando una fase di difficoltà in tutto il mondo. Appaiono più in difficoltà i sistemi di carattere presidenziale, come quelli di Francia e Stati Uniti, e un po' meno in difficoltà - perché più duttili - i sistemi di carattere parlamentare, come quelli della Germania e della Gran Bretagna. Tale problema non è quindi solo del nostro Paese, ma va collocato nel contesto di un momento di difficoltà complessiva della democrazia.

La seconda premessa è che non esiste un modello unico di Senato. Esiste un modello unico di Camera, ma il Senato è diverso da Paese a Paese, a seconda delle tradizioni e delle esperienze.

Vorrei poi rilevare un terzo dato. Alcuni organi di informazione, tra cui «Il Sole 24 Ore», da tempo stanno perorando la causa di un'integrazione del Senato con competenze di carattere scientifico, umanistico e culturale. Spetterà naturalmente al Parlamento decidere cosa fare. Credo che la soluzione proposta dal Governo, volta ad avere un certo numero di senatori nominati dal Capo dello Stato, risponda a tale necessità. So però che ci sono molte obiezioni a questo tipo di formulazione, che era, tra l'altro, volontaria e non obbligatoria. Qualora il Parlamento ritenesse di intraprendere questa via per integrare gli eletti, si dovrebbe valutare se non sia il caso di accedere ad una forma di cooptazione, come avviene in alcune forme di Senato. I senatori eletti cooptano cioè un certo numero di esponenti del mondo scientifico, culturale, del lavoro e dell'impresa.

Mi soffermo ora sugli indirizzi della riforma (circa i quali ho depositato una breve nota): a quali domande essa dovrebbe rispondere? In primo luogo, occorre capire che tipo di Senato serve in questa fase del sistema politico; in secondo luogo, quali soluzioni possono accrescere - e non ridurre - la funzionalità, la rappresentatività e la democraticità del sistema nel suo complesso. In tal senso abbiamo dei vincoli. L'obiettivo di fondo, come è scritto con grande chiarezza nella relazione al

disegno di legge del Governo, è il superamento del bicameralismo paritario, che è stato ed è tuttora una delle cause di instabilità del nostro sistema politico.

Vorrei ricordare a tal proposito un tema che tutti quanti conosciamo molto bene: il rapporto tra riforme e instabilità. Le riforme servono per eliminare l'instabilità, ma l'instabilità, come dimostra la storia degli ultimi trent'anni, ha impedito sinora l'attuazione delle riforme. Il problema prioritario è pertanto quello di superare l'instabilità. Ciò comporta, anzitutto, che la titolarità dell'indirizzo politico sia demandata alla sola Camera e, in secondo luogo, un procedimento legislativo differenziato: bicamerale su un numero ristretto di questioni e monocamerale sulla maggior parte delle questioni, discutendo magari della variabilità dei *quorum* alla Camera per superare le deliberazioni del Senato.

Ulteriore indirizzo della riforma è la coerenza. Il sistema che s'intende costituire deve essere coerente con i presupposti. Se il Senato non dà la fiducia, a mio avviso, non può essere eletto direttamente. Si tratta di dati sostanziali. Se s'intende, inoltre, mantenere l'opzione del bicameralismo, sia pure differenziato, vuol dire che avremo due Camere, non una Camera vera e una "di cartapesta", ma due Camere con pienezza di funzioni, sia pur differenti, ed entrambe dovranno agire per migliorare la funzionalità complessiva del Paese.

Qual è quindi l'esigenza principale? È necessario un Senato che sia un organo di rappresentanza delle autonomie e di garanzia (quindi la rappresentanza e la garanzia non sono alternative), di equilibrio e di proposta rispetto ad una Camera che sarà eletta probabilmente con una legge fortemente maggioritaria. Si tratta di un dato molto importante: il Senato come organo di riequilibrio rispetto ad una Camera che ha l'indirizzo politico, eletta con legge fortemente maggioritaria e con una salda maggioranza al proprio interno.

A questo proposito mi permetto di segnalare l'opportunità che il Senato, studiando questi problemi, valuti la necessità di costruire forme di raccordo tra cittadini e istituzioni politiche più intense rispetto alle attuali, che sono sostanzialmente inesistenti, al fine di comprendere quali formule possano superare questa separazione. C'è infatti un punto di isolamento reciproco tra società e istituzioni politiche.

Dal punto di vista più generale, si potrebbe fissare un indirizzo secondo il quale il Senato interviene per garantire gli equilibri costituzionali, quando si tratti di decisioni che non spettano costituzionalmente alla sola maggioranza di Governo. Quelle che spettano alla sola maggioranza di Governo non si discutono. Mi riferisco in particolare all'elezione degli organi costituzionali, alle leggi costituzionali e alle leggi elettorali, alle leggi in materia di confessioni religiose e alla tutela delle minoranze linguistiche (gli elenchi sono stati fatti e non mi soffermo quindi ulteriormente su questo punto). Ho visto che il progetto di legge propone che ci sia anche la materia dei diritti civili.

Il rapporto tra diritti civili e diritti sociali è molto stretto perché quando parliamo di diritti sociali parliamo di spesa. Credo allora che sarebbe più utile prevedere forme di graduazione delle maggioranze della Camera per superare le obiezioni del Senato.

Bisogna inoltre ricordare che al Senato spetta, come attribuito del Trattato di Lisbona, il compito di verificare l'applicazione del principio di sussidiarietà che, come dice il Trattato, spetta a tutte le Camere nazionali.

Come ultimo dato d'indirizzo, occorre evitare un eccessivo squilibrio numerico tra Camera e Senato. Con i numeri attuali, con la proposta di legge approvata, chi prende la maggioranza assoluta alla Camera ha, da solo, più seggi di tutto quanto il Senato. Siccome potrebbe anche trattarsi di un solo partito, ritengo che bisogna riflettere sull'equilibrio numerico, anche perché tale equilibrio si rifrange poi sulle votazioni che il Parlamento farà in seduta comune.

Mi soffermo ora sugli organi costituzionali: il Presidente della Repubblica, i giudici della Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura. Per quest'ultimo il problema non si pone perché si tratta di legge ordinaria e quindi si potrà vedere in che termini graduare il sistema in coerenza con i principi generali.

Per l'elezione del Presidente della Repubblica, se vogliamo andare ad un riequilibrio numerico tra Camera e Senato, mi permetto di segnalare l'opportunità che si possa pensare, all'atto dell'elezione dei consigli regionali, ad un numero di cittadini per Regione, i quali, qualora il settennato presidenziale scada nel corso della legislatura regionale, possano partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica in numero pari a quello dei senatori eletti Regione per Regione. Quanto alle modalità di deliberazione, l'ultima vicenda relativa all'elezione del Presidente della Repubblica ci ha mostrato che non siamo in grado, come Paese, di aspettare due mesi, come è capitato alcune volte, per eleggere il Presidente della Repubblica. I tempi non sono più questi. Occorre, allora, valutare se non sia il caso di pensare al ballottaggio, dopo la terza o quarta votazione, tra i primi due candidati. Prolungare a tempo indeterminato, o quasi, questo tipo di elezione credo incida molto sulla credibilità del sistema politico. Naturalmente, il tema del ballottaggio intercetta quello dello squilibrio numerico tra Camera e Senato e presuppone una forma di riequilibrio numerico.

Per quanto riguarda l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, mi pare che la soluzione proposta dal Governo sia l'unica possibile in questo quadro: alcuni eletti dal Senato e altri dalla Camera. Mi permetto di suggerire, sempre per la funzione di riequilibrio del Senato, di valutare l'opportunità che il Senato (quindi, non la minoranza, ma il Senato) possa decidere il ricorso preventivo alla Corte costituzionale nei confronti di leggi approvate dalla Camera.

Vedo che è qui presente il professor Luciani e, siccome la proposta relativa alla partecipazione popolare è sua, rimando a lui l'approfondimento del tema. Nel lavoro svolto dalla Commissione

istituita dal presidente del Consiglio Letta si affrontò il tema di come integrare forme di partecipazione popolare. La proposta, che nella nota che lascio agli atti è specificamente indicata come proposta del professor Luciani, prevede questo *iter*: un numero significativo (150.000-200.000) di cittadini presenta una proposta di iniziativa popolare; il Senato deve prenderla in esame e deliberare entro un certo tempo; se l'approva, bene; se non l'approva o la stravolge, a quel punto, un altro numero di cittadini può chiedere che vi sia la deliberazione diretta. Naturalmente la Corte costituzionale deve decidere sull'ammissibilità di questo tipo di richieste, dal momento che non possono riguardare questioni di bilancio e discriminatorie o lesive di diritti fondamentali. Più specificamente, questo tipo di proposta è indicata nella nota che ho consegnato. Naturalmente una proposta di questo genere, che è ricostruttiva, eviterebbe l'uso abusivo del *referendum*, così favorendo l'obiettivo di costruire norme piuttosto che abrogarle, tecnica che ormai è abituale.

Sulle questioni delle garanzie costituzionali, segnalo l'opportunità che senatori e deputati godano delle stesse garanzie e che la verifica dei titoli di ammissione, di ineleggibilità e incompatibilità dei deputati e dei senatori spetti direttamente alla Corte costituzionale. Sapete bene che vi sono due sistemi: in alcuni Paesi si accede direttamente, in altri Paesi su ricorso. Ho l'impressione che il ricorso possa costituire un fattore di conflitto tra il ramo che decide e la Corte costituzionale. Forse, trattandosi di diritti di questo tipo, sarebbe bene stabilire che sia direttamente la Corte a decidere, anche perché per la Camera si pone un problema particolare: trattandosi del ramo del Parlamento con una maggioranza molto salda, chi ha avuto esperienze di questo genere sa che la maggioranza tutela sempre se stessa. Credo quindi sia necessario spostare fuori dall'arco di maggioranza questo tipo di garanzie.

Da tempo in Italia si discute della possibilità che una minoranza qualificata possa chiedere e ottenere l'istituzione di Commissioni d'inchiesta. Naturalmente occorre evitare un uso abusivo della richiesta. Si potrebbe forse stabilire che questo tipo di Commissione d'inchiesta abbia una durata massima di un anno e si possa accedere a una seconda Commissione d'inchiesta solo una volta terminata la prima, altrimenti sappiamo quale uso si fa di questo strumento.

L'ultimo dato di questo capitolo concerne la valutazione dell'opportunità di prevedere il *referendum* confermativo sulle riforme costituzionali anche se approvate con la maggioranza dei due terzi, quando lo chieda una quota rilevante o di deputati o di senatori.

In primo luogo, deve essere abolita la Commissione per le questioni regionali e bisogna poi valutare bene lo spostamento di funzioni.

Il secondo problema riguarda la qualità della legislazione. Se non erro (chiedo su questo l'aiuto del Ministro), il disegno di legge del Governo fa riferimento all'omogeneità dei testi dei decreti-legge. È una giustissima clausola e credo che dovrebbe essere estesa a tutti i provvedimenti, con possibilità

dei Presidenti del Senato e della Camera di stralciare le parti eterogenee rispetto all'asse di fondo. Con tutto il rispetto, la quantità di norme che bisogna cercare nei luoghi più impensabili comporta un'enorme difficoltà, da parte di chiunque, nel conoscere bene qual è la normativa che riguarda una certa materia. Pertanto, credo che l'omogeneità dei testi attenga alla certezza del diritto, un valore fondamentale da questo punto di vista.

A volte si è posto il problema, nel caso del rinvio alle Camere di leggi da parte del Presidente della Repubblica, del rinvio parziale. Se il Capo dello Stato rinvia una legge deve rinviarla tutta; può darsi però che l'obiezione riguardi soltanto una parte autonoma. Se la parte mantiene autonomia, forse si potrebbe pensare che debba essere rinviata solo quella parte e non l'intero testo, come è accaduto varie volte.

Un cenno conclusivo. Mi permetto di segnalare l'opportunità che sia mantenuta la denominazione «Senato della Repubblica». Sulla base di questo dato, i deputati, a questo punto, rappresenterebbero la Nazione, senza vincolo di mandato; il Senato delle autonomie rappresenterebbe la Repubblica intesa non soltanto nella dizione dell'articolo 114. Chi scorre la Costituzione sa che il riferimento alla «Repubblica» è presente ogni volta che si affronta una questione di garanzia, di tutela, di progresso civile. La Repubblica è intesa come il complesso delle forze; mi riferisco agli articoli 3, 6, 9, 54 e altri della Costituzione. Ritengo allora che la denominazione «Senato della Repubblica» dia maggiore forza a detta funzione di questo ramo del Parlamento. La Camera dei deputati è la Camera della Nazione; dall'altra parte c'è il Senato della Repubblica. Proprio questo equilibrio tra Nazione e Repubblica credo possa disegnare un sistema politico con una sua coerenza.

Signora Presidente, resto a disposizione della Commissione per rispondere alle domande, ma purtroppo dovrò lasciare i lavori alle ore 15,30.