



RESOCONTO DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI

RIUNIONE DI LUNEDÌ 17 GIUGNO 2013

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Feroni, Enzo Cheli, Mario Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Stefano Mannoni, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon; Giuditta Brunelli, Anna Chimenti; Tommaso Edoardo Frosini; Vincenzo Lippolis; Nicola Lupo; Giovanni Pitruzzella, Claudio Tucciarelli.

Presidente: Ministro Prof. Gaetano Quagliariello

Segretario: Prof. Luca Antonini

La discussione inizia alle ore 10:45

MINISTRO QUAGLIARIELLO.

Prende la parola ed evidenzia come la nota sintetica ricevuta e spedita all'indirizzo di tutti gli Esperti sia utile all'individuazione dei punti oggetto dei lavori odierni.

È arrivato molto materiale, riguardante le tematiche trattate nel precedente incontro.

Tale materiale conferma che le questioni aperte sono essenzialmente:

- 1) chi siano e come debbano essere eletti i componenti della Seconda Camera. Sembra che non vi siano dubbi in ordine al fatto che questi debbano avere un collegamento diretto o indiretto con i Consigli regionali. Le posizioni sono schematizzabili essenzialmente nei seguenti termini: da un lato, vi sono quanti ritengono che i componenti della Seconda Camera debbano essere eletti a suffragio universale; dall'altro, quanti preferiscono un'elezione di secondo grado;
- 2) l'elezione a suffragio universale pone un problema, evidenziato la volta scorsa: nel momento in cui ai membri della Seconda Camera si dà la medesima fonte di legittimazione di quelli della Prima - cioè il collegamento con la sovranità del popolo - diventa difficile non concedere, secondo alcuni, il rapporto di fiducia, perché questo pone di fatto il Governo in una situazione di forte difficoltà che si scarica sulla complessità del procedimento legislativo;
- 3) tra quelli che hanno optato per l'elezione di II grado, alcuni pensano ad un'elezione che si svolga all'interno dei soli Consigli regionali. In questo caso, due sono le opzioni: a) se vi debba essere un vincolo di solidarietà tra gli eletti (modello *Bundesrat*) oppure b) se gli eletti possano dividersi nel voto tra maggioranza e opposizione;
- 4) altri pensano che i componenti debbano essere eletti sì dai Consigli, ma possano essere soggetti esterni ad essi. Tale soluzione sembrerebbe soddisfare anche l'esigenza ó sentita anche da quelli che hanno optato per l'elezione a suffragio universale ó che coloro i quali hanno lo *status* di Senatori facciano prevalentemente i parlamentari e abbiano un órangoó che sia compatibile con le funzioni che gli vengono assegnate.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Questo è il ventaglio di questioni sul tappeto e non è sconnesso dal problema delle funzioni della Seconda Camera. Qui, evidentemente, la distinzione prevalente è quella tra chi ritiene giusto un bicameralismo di tipo solo procedurale e quanti ritengono, invece, che si possa correre il rischio (espressione che il Ministro riferisce alle difficoltà incontrate nell'applicazione del Titolo V) di una distinzione di materie.

BARBERA.

Propone una mozione d'ordine, ponendo il problema della opportunità di raccogliere in scritti la discussione tra gli Esperti - che, sottolinea, sono saggi e non saggisti - evidenziando come il rischio connesso al mettere per iscritto consista nel far perdere forza e vivacità alla discussione e, inoltre, nel rendere gli Esperti meno liberi di cambiare idea.

In proposito, il **MINISTRO QUAGLIARIELLO** fa notare che nella gerarchia delle fonti la discussione del tavolo viene prima degli scritti e che si tratta di meri appunti utili alla memoria

DI FEDERICO.

Chiede che gli sia consentita una breve premessa prima di esprimersi su alcuni aspetti del tema in discussione. Quando ha saputo dai giornali della sua nomina immaginava che il titolo quarto della Costituzione fosse incluso tra quelli da considerare. Non solo e non tanto perché è questo il settore in cui maggiori sono le sue competenze ma soprattutto perché tutti ammettono la gravità della crisi della nostra giustizia sia sotto il profilo funzionale, sia per i molteplici danni che genera per la nostra malandata economia. Non sarebbe certo stato irrilevante considerare, ad esempio, se le estenuanti difficoltà di soluzione del caso ILVA non dipendano dalle anomalie del nostro assetto giudiziario rispetto a quello di altri paesi democratici.

Aggiunge subito che allorché ha appreso che non avremo considerato il titolo della Costituzione relativo alla magistratura, non si è per nulla meravigliato. Ricorda che in passato ha più volte partecipato a vario titolo ai tentativi di riforma della giustizia e conosce bene le insormontabili difficoltà che si incontrano ed il cordone sanitario che si stringe intorno a coloro che se ne occupano seriamente. Tempo fa nel considerare i tentativi finora fatti in materia aveva, provocatoriamente, intitolato un suo scritto *chi tocca i fili muore*. È quindi pienamente comprensibile che si sia voluto evitare che ciò potesse avvenire ancora una volta col rischio di pregiudicare il cammino del Governo appena nato.

Aggiunge che alcuni aspetti del nostro assetto giudiziario dovranno comunque essere trattati. Nel caso si faccia la scelta, da molti qui auspicata, di creare una Camera delle autonomie locali, occorrerà comunque stabilire se e in che misura essa parteciperà alla nomina dei componenti del CSM o anche alla nomina dei giudici costituzionali: in Germania il *Bundesrat* nomina 8 giudici, cioè la metà dei componenti della Corte Costituzionale di quel Paese; la stessa riforma costituzionale bocciata dal voto popolare nel 2006 prevedeva che il Senato federale eleggesse parte dei giudici costituzionali e dei componenti del CSM.

Viene quindi al merito delle cose dette, indicando sommariamente le proposte con cui concorda e anche le cose che non lo trovano d'accordo. Sa benissimo che non è tra i compiti della Commissione di votare sulle varie proposte. Tuttavia lo stesso Ministro Quagliariello ha parlato di orientamenti prevalenti nel riassumere le risultanze della riunione precedente. È quindi opportuno che lui stesso indichi i suoi orientamenti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Gli appare evidente che occorra dare maggiore funzionalità ed efficacia alla funzione legislativa. Si associa quindi a coloro che hanno espresso la loro preferenza per un assetto bicamerale in cui le due camere abbiano competenze e composizione differenziata. Ritiene in particolare:

- che una delle due camere debba essere ad elezione diretta -la si potrebbe chiamare *assemblea nazionale*- mentre l'altra debba essere rappresentativa delle autonomie territoriali; la sua preferenza è che sia rappresentativa delle Regioni;
- che il potere di dare e togliere la fiducia al governo sia riservato alla sola assemblea nazionale e che anche il potere legislativo sia di regola riservato alla assemblea nazionale;
- che l'assemblea delle Regioni si possa esprimere su tutte le iniziative legislative e che l'assemblea nazionale possa superare le decisioni divergenti dell'assemblea regionale con un voto a maggioranza qualificata, ma non eccessivamente alta - ad esempio la maggioranza assoluta - onde evitare che un *quorum* troppo alto ponga di fatto nelle mani della Camera delle Regioni quasi un potere di veto.

Osserva come in tutti gli interventi che lo hanno preceduto si sia auspicata la riduzione dei componenti di entrambe le camere. Si unisce al coro con alcune precisazioni.

A suo avviso sarebbe opportuno che la Camera delle autonomie abbia una dimensione e composizione simile a quella del *Bundesrat*, che ha in tutto 69 componenti. La Camera delle autonomie dovrebbe quindi essere composta dai presidenti di Regione e da rappresentanti del governo regionale. Anche se non le si attribuiscono poteri decisionali autonomi in materia legislativa di livello nazionale, a suo avviso ciò non la rende di necessità una istituzione minore o residuale come è stato paventato in vari interventi. Dipenderà dalla sua capacità di mobilitare interessi sia a livello locale che nazionale. Peraltro la stessa composizione numericamente limitata della Camera di rappresentanza regionale, nonché l'importanza dei compiti di governo e legislativi dei suoi componenti a livello regionale, sarebbe a suo avviso fattore di autorevolezza. che dipenderà anche dalle modalità con cui eventualmente si stabiliranno regole di partecipazione del governo centrale alle riunioni della Camera delle autonomie. Questo dovrebbe tacitare o attenuare le preoccupazioni di chi, come il prof. Vandelli, ha ricordato l'importante ruolo sinora svolto dalla Conferenza Stato-Regioni, conferenza che ovviamente non avrebbe più ragione di essere. Prosegue dicendo che una rappresentanza della Camera delle autonomie così concepita dovrebbe inoltre tacitare in buona misura le perplessità di chi guarda con preoccupazione alle elezioni indirette. Se infatti venissero a far parte della Camera delle autonomie i presidenti di Regione e membri del governo regionale, i cittadini nel votarli saprebbero che essi andranno a svolgere anche la funzione di componenti della Camera delle autonomie, e nel rivotarli al termine del loro mandato li potrebbero valutare anche per quanto fatto a livello nazionale.

Aggiunge di non essere così sprovvisto da pensare che le preferenze da lui sin qui espresse possano trovare facile accettazione. E' una specie di *modello ideale*. Quanto più ad esso ci si avvicinerà nelle soluzioni che verranno date tanto più, a suo avviso, si darà efficacia e rappresentatività al processo legislativo.

Poiché si è solo a metà della discussione sul tema del bicameralismo gli sembra opportuno segnalare le sue perplessità su affermazioni fatte nel corso della prima riunione.

La prima riguarda la convinzione da più parti avanzata che le rappresentanze scelte al livello locale sarebbero di qualità inferiore a quelle che si fanno a livello nazionale. Gli piacerebbe sapere su che base fattuale si fonda questa affermazione. La sua conoscenza di deputati e



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

Senatori e di rappresentanti delle autonomie locali non gli sembra confermare affermazioni così perentorie.

La seconda riguarda la convinzione, da molti espressa, secondo cui la elezione indiretta dei rappresentanti dei cittadini scoraggerebbe la partecipazione e sarebbe causa di disaffezione nei confronti delle istituzioni e che, pertanto, di questo bisognerebbe tener conto anche per sanare le fratture di fiducia che si sono venute creando tra cittadini ed istituzioni. Tralascia di commentare in merito alla convinzione che scegliendo la via della rappresentanza diretta per la Camera delle autonomie si faciliterebbe anche il ristabilirsi della fiducia dei cittadini nelle istituzioni rappresentative. Al riguardo osserva solo che la sopravvalutazione degli effetti delle scelte normative sui comportamenti è una specie di malattia professionale dei giuristi. Gli sembra opportuno, invece, ricordare che l'istituzione che oggi appare come quella in cui i cittadini ripongono la maggiore fiducia e dalla quale si sentono maggiormente rappresentati e garantiti è proprio quella di un'istituzione eletta indirettamente, cioè il Presidente della Repubblica. Di contro, proprio nella votazione in cui ai cittadini viene dato il maggior potere nella scelta delle istituzioni, quella per l'elezione dei Sindaci, la disaffezione ha raggiunto livelli molto elevati come evidenziato dalle recenti elezioni comunali, ove ha votato solo la metà degli aventi diritto. Con questo non sta ovviamente auspicando che tutte le elezioni siano di tipo indiretto. Vuole solo ricordare che -come diceva un noto filosofo della scienza, *Bertrand Russel*, «noi possiamo immaginare molte cose che possono essere vere; perché si trasformino in conoscenza è necessario verificare empiricamente se sono vere, e gran parte delle volte non lo sono».

MINISTRO QUAGLIARIELLO.

Precisa che nella discussione della legge speciale iniziata in I^a Commissione Senato anche l'on. Finocchiaro ha posto la stessa esigenza, ovvero la possibilità, a volte, di investire anche il Titolo IV e altre parti della Costituzione in qualche modo attinenti alla proposta di riforma. A suo parere è un dato di rilievo, non solo sul piano strategico, ma anche su quello formale, che tale osservazione sia venuta da parte del Parlamento e non da parte del Governo che proponeva la legge.

DE VERGOTTINI.

Come premessa di metodo rileva che nel documento mandato a conclusione della prima adunanza si è messa a fuoco l'esigenza di concentrare l'attenzione su tre punti:

- 1) quali devono essere i componenti della Seconda Camera;
- 2) le modalità di scelta: elezione;
- 3) la distribuzione delle funzioni ed il numero.

Come premessa occorre ribadire la volontà di fare della Seconda Camera la sede della rappresentanza dei territori mentre la prima resterebbe la Camera politica rappresentante degli interessi della Nazione. Per avere senso, soprattutto per quanto riguarda la attribuzione delle funzioni, questa distinzione dovrebbe essere netta e inequivoca. Purtroppo molte delle opinioni ricorrenti danno l'impressione di continuare a giocare sull'equivoco di una qualificazione meramente formale del Senato, come Senato federale o Camera delle Regioni, ma sempre escogitando situazioni in cui la scelta dei componenti della Seconda Camera o tramite elezione diretta popolare o tramite elezione ad opera dei consigli finisca per essere controllata dai partiti nazionali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Sul numero dei componenti la Seconda Camera già si è posta in evidenza l'esigenza di una drastica riduzione rispetto al numero dei componenti l'attuale Senato. Quanto alle funzioni, di questa occorre trattare dopo che ne sia stata puntualizzata la composizione quanto ai criteri di formazione. E' dalla qualità della rappresentanza che deve derivare la individuazione delle funzioni. E' appena il caso di sottolineare che una assemblea elettiva su base diretta difficilmente sarebbe priva di poteri di indirizzo e condizionamento del governo pur se venisse privata formalmente del voto fiduciario.

A suo parere occorrerebbe quindi trattare prima la questione dell'individuazione dei componenti e le modalità di scelta, da cui discenderebbe la questione della distribuzione delle funzioni, da trattare in un secondo momento.

Venendo al merito, evidenzia come sia chiaro che l'opzione "conservatrice", più semplice, che prevede l'elezione diretta dei Senatori contestuale alle elezioni dei Consigli regionali non cambierebbe di molto la situazione rispetto a quella attuale e ciò anche incidendo sul problema del rapporto fiduciario. L'elezione a suffragio universale significa dare ai membri della Seconda Camera la medesima legittimazione di quelli della prima - cioè il collegamento con la sovranità del popolo. Diventerebbe difficile non concedere il rapporto di fiducia ammettendo quindi che il Governo continuerebbe a trovarsi in una situazione di forte difficoltà nel suo percorso parlamentare e in specie nel procedimento legislativo.

Quella più innovativa, consistente nell'introduzione del modello *Bundesrat* con una Camera formata da delegati degli esecutivi regionali, andrebbe contro la logica del sistema dei partiti ma anche contro quelle che sono le aspettative dell'attuale Senato. In questo caso, due sono le opzioni: se vi debba essere un vincolo di solidarietà tra gli eletti (modello *Bundesrat*) oppure se gli eletti possano dividersi nel voto tra maggioranza e opposizione.

Bisogna allora trovare una soluzione intermedia che consenta la rappresentanza degli interessi dei territori senza tagliar fuori o umiliare le possibilità d'interferenza del sistema dei partiti.

L'orientamento che sembra prevalere è quello della elezione di secondo grado tramite i consigli regionali.

A questo riguardo si dichiara contrario alla elezione che si svolga all'interno dei soli Consigli regionali selezionando come Senatori membri delle assemblee locali. I componenti dovrebbero essere eletti sì dai Consigli, ma potrebbero essere soggetti esterni ad essi. Tale soluzione sembrerebbe soddisfare l'esigenza o sentita anche da quelli che hanno optato per l'elezione a suffragio universale o che coloro i quali hanno lo *status* di Senatori si limitino a svolgere il mandato parlamentare e abbiano un "orango" che sia compatibile con le funzioni che gli vengono assegnate.

Evidenzia come nella discussione della precedente sessione sia prevalsa l'idea di un'elezione dei componenti del Senato attuata mediante scelte operate a livello di Consiglio regionale e a livello di Consiglio delle autonomie (opinione più frequente) e propone di riflettere sul fatto che la cosa più semplice potrebbe essere in questo caso quella di rifarsi alla "bozza Violante", che sul punto appare abbastanza puntuale ed articolata.

Sottolinea che nel caso in cui ci si dovesse orientare verso l'opzione di elezioni fatte dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie (con la duplice opzione se la scelta debba ricadere su componenti stessi del Consiglio o su esterni) ci si troverebbe davanti ad un "doppio canale", dato dalla compresenza di membri del Senato esponenti delle Regioni e membri esponenti delle autonomie.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Esprime serie perplessità al riguardo, optando per la soluzione in base alla quale lo spazio da riconoscere alle autonomie minori debba essere filtrato attraverso le Regioni; non devono esserci due canali in parallelo, per cui un certo spazio territoriale sarebbe rappresentato, in parte, da rappresentanti regionali e, in parte, da rappresentanti delle autonomie.

Ciò non solo aprirebbe la strada a possibili disarmonie e conflitti ma costituirebbe un indebolimento delle Regioni e sarebbe in controtendenza rispetto a una certa logica costituzionale. Sarebbe, dunque, necessario trovare un meccanismo, o attraverso una legge costituzionale o attraverso lo strumento degli statuti regionali o ai quali una legge costituzionale rimandi o, volto a demandare alle Regioni il compito di filtrare i rappresentati delle autonomie.

PANEBIANCO.

Prende atto che l'orientamento prevalente consista nella necessità di superare il bicameralismo simmetrico attuale (nota che quello attuale non può definirsi come bicameralismo perfetto, viste le tempeste politiche imperfette che ha determinato) per arrivare a quello asimmetrico.

Rileva come si concordi su tutto tranne che su punto chiave: elezione diretta o elezione indiretta. Sul punto auspica che il documento finale della Commissione offra varie opzioni e ciò, a suo parere, conviene dal punto di vista della praticabilità parlamentare.

In ogni caso, si esprime, richiamando Tabellini, a favore dell'elezione diretta, connessa a un contestuale rinnovo degli organi regionali, delle autonomie e delle aree metropolitane, proprio per creare un collegamento tra il rinnovo delle une e dell'altre. Tale preferenza si fonda su varie ragioni: in parte, per realismo e, in parte, perché l'Italia non è un sistema federale e non ha un modello *Bundesrat*.

Ribadisce che l'Italia non ha, e non ha mai avuto, un sistema federale. In tale contesto, il Titolo V è stato costruito in un'epoca in cui si pensava fortemente ad un modello federale. Questa è la ragione per la quale esso presenta molte incongruenze con il sistema reale (giudica addirittura «comico» l'art. 114, comma 1, Cost.).

Afferma che questa questione ha un rapporto molto forte con la questione del bicameralismo e legge in questi termini molte delle istanze degli altri Esperti, i quali premono per una partecipazione dei Comuni o che hanno in Italia una tradizione ancor più forte delle Regioni o al Senato come organo rappresentativo dei territori.

Intuisce che tale richiesta dei colleghi è determinata dalla consapevolezza della bassa legittimazione delle Regioni e, dunque, dalla loro preoccupazione di correggere tale dato con l'introduzione di un meccanismo di partecipazione, alla Seconda Camera, di istituzioni, quali i Comuni appunto, che per tradizione e storia hanno più consenso da parte dei cittadini.

Rileva, tuttavia, che, a questo punto, tanto vale optare per l'elezione diretta con contestualità di rinnovo di Senatori e organi regionali.

Ritiene che si possano articolare due diverse opzioni e che l'elezione diretta non sia incompatibile con la mancata attribuzione del rapporto di fiducia con il Governo: vi sono casi o a livello comparato o di Stati a bicameralismo asimmetrico, nei quali il Senato non conferisce la fiducia, ma i Senatori vengono eletti direttamente.

In merito al Titolo V, rileva che uno dei problemi emersi è costituito dalla scarsa qualità del personale politico regionale. In proposito, crede che questo dipenda non tanto dal Titolo V e dalla sua formulazione, quanto dal rapporto centro-periferia, che il Titolo V ha tentato di sistematizzare, in un momento in cui vi erano forti istanze federaliste.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Ricorda di aver partecipato in quel periodo a un convegno dei Prefetti di tutta Italia e di aver rilevato in quella sede, ascoltando le loro discussioni, come non solo la figura del Prefetto sia perfettamente compatibile con il federalismo, ma anche che, nella più brillante delle interpretazioni del nuovo Titolo V, essi si preparavano a diventare paradossalmente dei "Prefetti federali".

Il Titolo V risente di quel clima e alcune disfunzioni prodottesi nel rapporto centro-periferia non possono poi non incidere sulla qualità della rappresentanza.

Ricorda almeno tre grandi svantaggi avvertiti dai cittadini in questo spostamento di potere verso le Regioni:

- 1) vi sono materie che devono tornare necessariamente al Governo; una per tutte: la mancanza di controllo da parte del Governo sulla politica energetica (costi altissimi imposti dai Comuni) deve essere arginata;
- 2) esplosione di quelli che gli economisti chiamano "costi di transazione" e cioè tempo e risorse destinati alle negoziazioni (vedi conferenza Stato Regioni e tavoli vari); costi che hanno ricadute sul rapporto cittadino/istituzioni;
- 3) grande svantaggio è dato dal fatto che è quintuplicato, e forse anche di più, il personale parapolitico, cioè che vive, con le proprie famiglie, grazie a posti creati dalla politica: praticamente un esercito.

Lo spostamento verso le periferie di tale potere di creare posti di lavoro legati alla politica, non accompagnato da una responsabilizzazione sul piano finanziario, ha gravemente ampliato l'area della rendita politica: una responsabilizzazione maggiore avrebbe bloccato o rallentato tale fenomeno.

Questa è una delle ragioni di grande insoddisfazione verso la costruzione del nuovo Titolo V - che è "ibrido" - e ciò soprattutto a fronte di un'invariata centralizzazione di alcune prassi amministrative.

Per questi motivi è molto preoccupato dall'idea di una elezione indiretta, anche se capisce l'importanza di offrire più opzioni.

Chiude l'intervento osservando che le norme, anche quelle che si auspica vengano cambiate, sono solo uno dei fattori che determinano lo stato delle cose e che c'è sempre il problema di pensare o nell'ipotizzare un cambiamento delle norme formali o cosa sarà di esse quando andranno a scontrarsi con quelle ben più forti norme informali che sorgono spontanee e radunano intorno a sé dei forti equilibri sociali; norme che hanno la forza di svuotare e indebolire le norme formali, con effetti non previsti di cui nessuno è colpevole.

ONIDA.

In risposta all'intervento di Barbera, intende in primo luogo rassicurare la Commissione circa la propria piena disponibilità a cambiare idea sui temi in discussione, nonostante le precedenti riflessioni siano state messe per iscritto. Si tratta di semplici sintesi non vincolanti. Passa a considerare i due "partiti" creatisi all'interno della Commissione o elezione diretta e elezione indiretta o e si dice preoccupato, e suggerisce ai colleghi di fare una meditazione sul punto, circa il fatto che l'argomento fondamentale che viene portato a favore della elezione diretta sia il rischio connesso alla presunta bassa qualità del personale politico rappresentativo degli enti locali rispetto al personale politico rappresentativo a livello centrale.

Rileva come non si possa fare un distinguo tra personale politico delle istituzioni statali e quello degli enti locali. In proposito, ricorda come per tradizione il *cursus honorum* dei nostri



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

politici inizi dalle realtà territoriali e non sia, dunque, corretto portare questo come argomento centrale da opporre all'idea dell'elezione indiretta.

Sostiene che la ragione di fondo per cui si è espresso a favore della elezione indiretta dei membri della Seconda Camera è proprio quella di voler così favorire la presenza delle Regioni in tale sede. Ritiene che al Senato debbano esserci i Presidenti delle Regioni (primi portatori delle istanze delle Regioni, anche per la loro esperienza pratica in esse). Questi dovrebbero essere presenti quando si votano delibere riguardanti le Regioni, non solo quando si compiano atti rivendicativi o davanti alla Corte Costituzionale chiamata a dirimere controversie per conflitti di attribuzione.

Non vede difficoltà organizzativa nella sovrapposizione dei ruoli, anche attraverso la possibilità dei Presidenti di Regione di delegare altri a partecipare ai lavori del Senato (fa l'esempio del *Bundesrat*).

Lo stesso risultato rappresentativo, continua, non potrebbe raggiungersi avvalorando l'opzione della nomina dei componenti del Senato da parte dei Consigli ma di soggetti esterni ai consigli.

Viene poi il grande tema della opportunità di garantire, oltre alla presenza delle Regioni, anche quella degli enti locali minori.

Al di là del problema strettamente numerico (le Regioni sono 21, i Comuni più di 8mila), in astratto sarebbe comunque da preferirsi il modello *Bundesrat*, e quindi solo la presenza delle Regioni, tuttavia la realtà pratica del nostro Paese mostra un sistema delle autonomie locali molto sviluppato e attivo e, a volte, anche in contrapposizione (o anche semplicemente come forza correttiva) rispetto alla Regione.

Ciò porta a preferire per ragioni pratiche che vi sia nel Senato anche una rappresentanza del sistema delle autonomie locali cosiddette "minori", ma si avverte la necessità che queste vengano in qualche modo ricondotte a unità, il che porta ad escludere che solo i Sindaci delle città cosiddette "maggiori" siano presenti in Senato.

Il sistema delle autonomie locali deve essere rappresentato nella sua totalità e si deve evitare che i Sindaci portino le istanze e gli interessi della loro città.

La scelta di demandare ai Consigli regionali il compito di scegliere anche i rappresentanti delle autonomie locali al Senato si scontra, a suo parere, con il rispetto di questo sistema e del bisogno di autoaffermazione delle autonomie locali stesse; per questo, sarebbe buona cosa utilizzare strumenti rappresentativi, d'altronde già esistenti, come ad esempio il Consiglio delle Autonomie Locali, fatto apposta per mettere a livello regionale un organismo rappresentativo collegiale o seppure con potere solo consultivo o delle autonomie minori.

Insiste sulla presenza *jure officio* dei Presidenti di Regione.

Sostiene che quanti affermano che la politica possa e debba essere anche articolazione delle istituzioni e debba rivolgersi anche alla risoluzione di questioni di taglio amministrativo così detto "basso" dovrebbe optare per un sistema in cui le autonomie locali siano adeguatamente rappresentate, non per avere potere di veto sulle decisioni del potere centrale ma per portare una voce.

La strada per andare verso un sistema istituzionale basato non solo sul conflitto politico ma sul senso delle istituzioni, come Stato e Regioni, impone di staccarsi dall'idea che non vi possa essere una voce unitaria degli enti locali, voce che prescinderebbe dalle matrici politiche dei componenti. Prende atto della difficoltà oggettiva che si possa trovare nell'attuazione in quanto i Consigli sono organi con funzione politica.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Ci sono due temi, a suo parere, che non si possono ignorare: 1) quello delle circoscrizioni estere (che definisce diavoli), 2) quello dei Senatori a vita, istituto a suo parere da abolire.

FROSINI.

Esprime l'impressione che, rispetto alla scorsa adunanza, in questa si stia eccessivamente valorizzando la questione della rappresentanza delle autonomie territoriali al Senato.

La circostanza che il Senato debba essere rappresentativo anche degli interessi degli enti territoriali va bene, ma occorre, a suo parere, riportare l'attenzione su quello che è un nodo fondamentale: oggi il bicameralismo (sia dal punto di vista delle competenze, che della rappresentanza) può costituire un freno rispetto al normale processo di governabilità del Paese.

Il problema centrale, infatti, intorno al quale deve ruotare gran parte del confronto, è quello della governabilità.

Richiama quanto detto in ordine alla sovrapposizione di competenze attualmente esistente che frena (come sovente accaduto in passato) il procedimento legislativo, trovandosi la Camera a non riuscire a portare avanti progetti di legge a causa della mancata approvazione del Senato.

Il problema, a suo avviso, si intreccia tra l'elemento della composizione del Senato e l'elemento delle sue funzioni (non crede ci sia un automatismo tra elezione diretta e facoltà di fiducia al Governo e pone l'esempio della Polonia, ove i Senatori sono eletti a suffragio universale, ma non hanno facoltà di fiducia al Governo).

L'elezione diretta ha, però, a suo parere, un altro problema: il rischio che tutto si risolva nella competizione partitica. L'elezione diretta, infatti, porta lo scontro partitico: chi si presenta deve presentare qualcosa all'elettorato e lo fa, probabilmente, secondo direttive del proprio partito, che lo candida e lo supporta.

Questo comporta la probabilità che la medesima simmetria partitica si riproduca poi in Senato, con il rischio di conflittualità d'ordine politico tra Camera e Senato in quanto è possibile che il Senato presenti una composizione politica diversa da quella della Camera, con l'evidente conclusione che ciò che si è voluto far uscire dalla porta rientrerebbe dalla finestra: il veto del Senato al processo di governabilità, soprattutto quando la composizione politica della Camera venisse ad essere nettamente differente da quella del Senato.

Altro problema connesso all'elezione diretta è, a suo parere, che bisogna immaginare candidature che abbiano attinenza, ovvero legame, con il territorio e si dovrebbe prevedere che colui che si candida al Senato (per esempio) debba essere residente da 5 anni oppure sia nato nella Regione in cui si candida.

Nel vagliare la tesi dell'elezione indiretta si rifà al modello francese, in particolare all'art. 24, comma 4, che recita: «Il Senato, il cui numero dei membri non può eccedere 348, è eletto a suffragio indiretto; esso assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica». Un articolo lineare nella sua formulazione.

Se la *mission* è quella di favorire la governabilità - come deve essere per le riforme costituzionali - il Senato dovrebbe avere una capacità ridotta di intervento su ciò che viene deliberato dalla Camera. Il Senato, quindi, dovrebbe avere una funzione di tipo prevalentemente consultivo.

Allora, la questione può essere quella di non mortificare troppo il Senato: si ripropone quello che Luigi Palma, sul finire dell'800, chiamava il problema degli «invalidi della



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Costituzione, definizione micidiale che bloccò il procedimento di revisione costituzionale dei primi del '900, relatore Giorgio Arcoleo.

È il caso allora, a suo avviso, di riprendere alcune suggestioni di Violante, quale quella di valorizzare la funzione di controllo del Senato, la sua competenza in ordine alle nomine (giudici Corte Costituzionale, componenti CSM) e rivedere i regolamenti parlamentari per dare forza ed energia nuova al Senato.

Conclude ribadendo che occorre pensare tutto in funzione di un *favor* per la governabilità.

FRATTINI.

Premette di aver espresso già la propria preferenza per il sistema dell'elezione diretta dei membri del Senato, ma, ascoltando gli altri argomenti a sostegno della elezione indiretta, sente l'esigenza di analizzare anche i temi connessi a tale scelta, che appare possibile.

Ove dovesse accogliersi l'idea di un meccanismo di elezione indiretta, dunque, ripropone le proprie preoccupazioni e perplessità in ordine al rischio di scarsa qualità del personale politico regionale solo ove si prevedesse che la scelta dei Consigli regionali possa ricadere su soggetti esterni ai Consigli stessi.

Si mostra d'accordo con Onida: *nulla quaestio* ove la scelta debba ricadere su soggetti interni ai Consigli, o sui governatori quali membri di diritto. In tal caso il rispetto degli elettori che li hanno votati sarebbe sacro. Ma ove dovesse cadere su esterni, avanza la preoccupazione che la scelta dei consiglieri potrebbe ricadere su degli *attaché*, e ciò per i meccanismi correntiziosi che si realizzano all'interno dei partiti regionali. Ove sia indiretta, pertanto, è da preferire l'opzione per cui i membri del Senato siano scelti dal Consiglio e tra i medesimi membri del Consiglio.

Non vede problematica la sovrapposizione dei ruoli di membro del Consiglio locale e Senato in quanto a suo dire il Senatore, nell'ambito di un Senato asimmetrico, non dovrebbe lavorare di certo dal lunedì al venerdì. Concorda inoltre con De Vergottini quando invita a evitare la presenza di due canali, e cioè quello regionale e quello delle autonomie locali, ma aggiunge che eviterebbe anche la costituzionalizzazione di organismi come la Conferenza Stato-Regioni in quanto ciò porterebbe verso una complicazione del sistema e non, come è auspicabile, verso una semplificazione.

Per sintetizzare, in caso di elezione indiretta, auspica che il canale sia solo regionale e che sia interno al Consiglio.

Ribadisce una preoccupazione sull'opzione che la Regione esprima un'unica voce al Senato. Pur rendendosi conto che i *Länder* fanno così, ravvisa che in Italia ciò lascerebbe intere vaste aree territoriali senza una rappresentanza al Senato. Se si facesse una fotografia attuale del Paese e si optasse per il metodo della volontà ipermaggioritaria, e quindi unitaria, si lascerebbe il Centro Italia completamente privo della rappresentanza di una certa area politica al Senato e il Nord Italia privo della rappresentanza di un'altra area politica.

Si dice fautore del sistema delle autonomie e sarebbe felice di seguire la suggestione di Onida, ma è scettico rispetto alle proposte avanzate dallo stesso in ordine all'abbandono del sistema dei conflitti politici e alla valorizzazione delle istituzioni. Crede che il Parlamento o che su questa riforma sarà chiamato a votare o possa non essere disposto a seguire questa prospettiva.

Insiste, anche richiamando il proprio precedente incarico di Ministro degli Esteri, per l'eliminazione delle circoscrizioni estere e si rifà a esempi di rappresentanti che addirittura non conoscono neppure la lingua italiana, né la storia delle istituzioni di cui fanno parte, e



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

non consentono sempre un controllo adeguato in ordine ai meccanismi di voto (spedizione all'estero delle schede o ruolo degli organismi consolari). Chiude sull'argomento, affermando che è ridicolo pensare ad un rappresentante per l'intera Oceania o Sudest asiatico.

Relativamente alle funzioni da attribuirsi alla Camera alta, si concentra su quella inerente al processo attuativo dell'integrazione politica dell'Unione Europea, che secondo alcuni sarebbe attribuibile appunto alla Seconda Camera ; tuttavia, crede che questo processo di integrazione rappresenti una delle funzioni più importanti dello Stato e demandarla ad una Camera priva di responsabilità politica non sia opportuno, in quanto non esprime la fiducia verso il Governo; scelte politiche delicate quali quella della unione politica, della unione bancaria, della condivisione della difesa debbono necessariamente presupporre una Camera legata da rapporto di fiducia verso il Governo.

AINIS.

Inizia il proprio intervento ponendo due questioni:

- 1) se sulle materie di confine (circostrizioni estere e *status* dei parlamentari) sia questa la sede opportuna per trattarne oppure se sia preferibile rinviare la discussione sul tema alla sessione dedicata alla forma di governo;
- 2) se questa Commissione debba proporre soluzioni omogenee per ogni argomento o se possa anche proporre modelli alternativi e consegnare al Parlamento varie opzioni su cui lo stesso opererà la scelta (rileva come in questo caso la discussione si sdrammatizzerebbe di molto).

Prosegue, poi, con delle annotazioni.

Intravede tre rischi nel lavoro della Commissione:

- 1) il primo è quello di confezionare una riforma datata e antiquata; richiama un testo di Nicola Occhicupo, datato 1975, dal titolo *La Camera delle Regioni* e afferma che era già tutto trattato in quel testo e di come a distanza di 40 anni si debba prendere atto dei cambiamenti intervenuti. Nel 1975, prosegue, le Regioni erano vissute come occasione di partecipazione; oggi, a torto o a ragione, sono percepite come apparato burocratico e diaframma che ostacola l'espressione della sovranità. Se si vogliono restituire quote di sovranità ai cittadini, suggerisce, si deve guardare altrove, pur senza dimenticare l'esperienza regionale;
- 2) il secondo rischio è quello di cercare di rifarsi - qui e nel dibattito pubblico - troppo a modelli stranieri già confezionati. Questo vale non solo per la questione del bicameralismo, ma anche per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, come per la legge elettorale. Perché mai, si chiede, non dovremmo invece sforzarci di confezionare noi un modello originale? Forse dobbiamo usare la nostra fantasia costituzionale;
- 3) ragiona, poi, sul connesso rischio di irrigidirsi su posizioni precostituite senza optare per soluzioni miste che sarebbero anche maggiormente condivise; ciò con particolare riguardo al tema del bicameralismo. Perché non ragionare sulla possibilità che metà dei Senatori siano espressione delle autonomie locali e l'altra metà sia eletta? Suggerisce che la metà eletta, tuttavia, non dovrebbe essere eletta a suffragio universale (ciò riproporrebbe le problematiche connesse all'elezione diretta e all'eccessiva specularità tra Camera e Senato).

Propone un Senato formato dalle donne e dai giovani e, registrato lo scetticismo di alcuni colleghi, insiste sulla necessità di dare spazio istituzionale a queste categorie.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Ricorda come si sia proceduto alla modifica degli artt. 51 e 117 Cost. per fare spazio alle opzioni positive, alle pari opportunità, e afferma che questa sarebbe una soluzione risolutiva in tale prospettiva.

Passando al tema delle competenze da attribuire al Senato, ritiene che queste debbano riguardare le leggi costituzionali, le leggi organiche, le leggi elettorali e che riguardano i partiti, con particolare riferimento a quelle sui finanziamenti ai partiti perché pongono i parlamentari in situazione di conflitto d'interessi; conferirebbe al Senato robuste funzioni ispettive e in materia di autorizzazione a procedere, nonché elezioni e nomine di altri organi costituzionali.

ZANON.

Parte dall'idea che la Commissione possa fornire argomenti e contro argomenti, dai quali possano sempre scaturire mutamenti d'opinione.

Ribadisce come sia importante ragionare sulle compatibilità interne delle diverse scelte e sulle implicazioni intrinseche di esse, e ciò al fine di presentare al decisore politico modelli internamente coerenti, costruiti con competenza.

Passa poi a esporre due questioni sulle quali afferma di non avere idee definitive, entrambe relative alla opzione della elezione indiretta dei Senatori, per scongiurare eventuali rischi di incoerenze interne a tale opzione.

In primo luogo, rileva che quanto alla composizione del Senato a elezione indiretta, molti sostengono la tesi che necessariamente i Presidenti delle Regioni debbano farne parte, come componenti di diritto.

Vi è un problema estetico (occupare due poltrone non è mai auspicabile) e un problema di compatibilità pratica dei due ruoli. Si ammetta pure che quest'ultimo possa essere risolto, in virtù del limitato impegno romano del Senatore-Presidente di Regione e della possibilità di ricorrere ad un delegato. Egli crede però che una questione molto più rilevante da risolvere sia la seguente: il Presidente di Regione è colui che si porta dietro, anche in Senato, una forte legittimazione politica ottenuta sul territorio.

Ciò apre, all'interno di questa opzione dell'elezione indiretta, la questione relativa all'identificazione degli altri componenti e quale rapporto intercorra fra primi e secondi. Il problema è se, vista la forza intrinseca dei primi, non si finisca per avere Senatori di serie A e Senatori meno importanti.

In ogni caso, dentro al Senato, intorno ad alcuni Presidenti di Regioni, potrebbero iniziare a coagularsi interessi, visioni e gruppi vari e lo stesso potrebbe accadere per i Sindaci di importanti città, se si dovesse scegliere di ricomprenderli in Senato, che hanno grande forza politica e anche mediatica. Ciò non necessariamente è un male, ma è questione da tenere presente.

Crede che si apra, dunque, il problema di come comporre una rappresentanza regionale che abbia equilibrio al suo interno e rileva come il rifarsi al modello *Bundesrat* non aiuti sul punto, in quanto nel modello *Bundesrat* puro i *Länder* partecipano con meri delegati e, dunque, il problema delle qualità personali di ognuno di essi si affievolisce, perché in tale esperienza i delegati agiscono su mandato.

Esprime un'altra perplessità: introdurre una forma di espressione unitaria della delegazione regionale richiama la questione del mandato vincolato, in quanto il sistema esigerebbe, sulle varie questioni, l'espressione unitaria della volontà della Regione; occorrerà allora prevedere una procedura di formazione di questa volontà all'interno delle Regioni, procedura che



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

andrebbe regolata, o in generale per via costituzionale, ovvero lasciata alla libera determinazione di ciascuna Regione.

Questo però introdurrebbe nel nostro Parlamento un sistema di rappresentanza del tutto nuovo e potrebbe anche dar luogo a qualche problema. A questo sistema dovrebbe poi accompagnarsi la revocabilità della delegazione regionale laddove ci siano mutamenti nell'istituzione territoriale. Sostiene che il problema vero sia dato dalle istruzioni vincolanti - impartite dalle istituzioni territoriali - che potrebbero attenere ad una serie limitata di attività e di funzioni, cioè quelle sulle quali l'istituzione territoriale abbia potuto maturare *ex ante* una propria posizione. Però, in generale, un'assemblea che voglia essere realmente deliberante è governata da logiche che non possono non essere quelle tradizionali ben note: essa tollera male questo genere di vincoli, soprattutto laddove nello svolgimento dei dibattiti sorgano questioni nuove, sulle quali i delegati si trovino privi di indicazioni vincolanti. In tal caso non si può certo fare ricorso alla tecnica del *referring back* ovvero al non decidere fino a quando non arrivino istruzioni da parte del mandante. Questo è un aspetto non irrilevante perché ha conseguenze sul tipo di funzioni da attribuire al Senato, perché è ovvio che, se si pensa a un Senato che possa occuparsi di tutto, la tecnica delle istruzioni vincolanti non funzionerebbe, mentre potrebbe essere molto più accettabile laddove l'elenco di funzioni da attribuire a questo Senato rappresentativo delle realtà territoriali sia limitato.

CARAVITA DI TORITTO.

Quanto alla prima questione sottoposta dal Ministro e discussa nella riunione di lunedì 10 giugno, vale a dire il bicameralismo, propongo alcune sintetiche osservazioni, anche tenendo conto del dibattito svoltosi nella prima seduta plenaria.

La classe dirigente di questo paese, cioè non solo la politica, anche tutti quei settori che assumono funzioni dirigenti sotto il profilo istituzionale, economico, sociale, culturale, deve farsi carico di dare un segnale di attenzione alle richieste che provengono dalla società: una riduzione del numero dei parlamentari è inevitabile, dandosi un obiettivo fra i due terzi (600-650) e la metà (450-500) dei parlamentari attuali (il numero rimarrebbe comunque talmente elevato da garantire una adeguata rappresentatività). Se si mantiene il modello bicamerale, ci si potrebbe attestare tra 400-500 alla Camera e i 100-200 al Senato, a seconda delle modalità di composizione della Seconda Camera.

La Seconda Camera, anche in un sistema di bicameralismo imperfetto, può svolgere una pluralità di funzioni, che è importante mantenere. In particolare, non solo diversificazione della rappresentanza, ma anche *Chambre de reflection*. Il bicameralismo, pertanto, è ancora opportuno.

Il bicameralismo perfetto - totalmente antistorico, esistente solo nei regimi presidenziali puri - è inaccettabile e deve essere eliminato. Le conseguenze in ordine al rafforzamento dell'esecutivo sono una naturale e auspicabile conseguenza, che va naturalmente bilanciata dalla creazione di adeguati contrappesi, anche tenendo conto del fatto che la riforma deve avere come obiettivo una efficiente partecipazione dell'Italia alla UE.

Assunto che sia il Senato a subire la trasformazione, il nome può ben rimanere "Senato della Repubblica", anche in ragione del nuovo testo dell'art. 114.

Il tema della composizione è il più delicato, anche in ragione delle sue immediate ricadute politiche: è evidente infatti che l'elezione di secondo grado è il meccanismo sicuramente accolto peggio dagli attuali Senatori. Si tratta di bilanciare i rischi: l'elezione di secondo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

grado da parte delle istituzioni locali garantisce maggiore rappresentatività da parte della Seconda Camera degli interessi territoriali, ma rischia di depotenziare fortemente il suo ruolo, anche sotto il profilo della qualità della rappresentanza. D'altra parte, se veramente si vuol far funzionare il Senato, è difficile pensare che possa essere costruito intorno alla partecipazione diretta dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci delle grandi città, in ragione della sostanziale inconciliabilità dei due impegni. Occorrerebbe prevedere la figura dei delegati, il che inciderebbe sulla collocazione del Senato, oltre a rendere difficile la definizione dello status sia del Senatore che del delegato. Non pare comunque condivisibile la tesi che ricollega necessariamente elezione diretta e mantenimento del Senato nel circuito della fiducia: una Camera eletta anche con meccanismi diretti (che comunque possono organizzati in modo peculiare e diversi da quelli della Camera "politica") sarà sicuramente più autorevole, ma non necessariamente deve partecipare al circuito della fiducia. Il tema è comunque se vogliamo la rappresentanza in centro degli enti regionali (e locali) ovvero la rappresentanza dei territori, non necessariamente come rappresentanza degli enti.

Tengo per fermo che la rappresentanza dei territori va ponderata secondo il modello *Bundesrat* e non secondo il modello *Ständerat* o Senato americano. Provo a ragionare sui numeri, che potrebbero essere: 2 Senatori sotto i 500.000 (Val d'Aosta e Molise); 3 tra 500.000 e 1 milione (Basilicata, Umbria, Trento e Bolzano); 4 tra uno e due milioni (Sardegna, Liguria, Marche, Abruzzi, Friuli-Venezia Giulia); 5 tra due e tre (Calabria); 6 tra tre e quattro (Toscana); 7 fra quattro e cinque (Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia); 8 tra cinque e sei (Campania, Lazio, Sicilia); 11 oltre i nove (Lombardia). Per un totale di 110, cifra che appare ampiamente accettabile (anche se ad essa si dovessero aggiungere i Senatori a vita e quelli della circoscrizione estero). Nel caso si optasse per l'elezione diretta, può essere valutato se aggiungere nella composizione i 21 Presidenti di Regione e Province autonome.

Se si dovesse sciogliere il modello della elezione indiretta, la soluzione più coerente potrebbe essere quello del *Bundesrat*. Tuttavia, in ragione della storia e della cultura istituzionale del nostro paese, appare difficile - e comunque discutibile - la soluzione secondo cui le delegazioni regionali possano essere costrette a votare in modo omogeneo (tra livello locale e livello statale, vi sarebbe probabilmente un eccesso di rappresentanza maggioritaria). Continuo comunque a ritenere che sia politicamente molto problematico escludere le rappresentanze degli enti locali o delle grandi città, e ciò a prescindere del ruolo che le Città metropolitane svolgeranno nel tessuto sociale e economico del paese.

Per quanto riguarda le competenze, mi pare che in ragione del carattere comunque di *chambre de reflection* del Senato possa rimanere una categoria - ristretta - di leggi bicamerali (ad esempio, quelle costituzionali, ma non quelle in materia di competenza legislativa regionale). Prevederei un generalizzato potere di richiamo da parte della Seconda Camera, non escludendo tuttavia una qualche forma di partecipazione rafforzata nelle materie di competenza regionale: invero, la previa decisione delle Camere - ancorché fonte di difficoltà - sull'ambito materiale delle previsioni normative renderebbe, dopo, più facile e meno incerto il lavoro della Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda le altre competenze, esse vanno chiaramente graduate in ragione della composizione, secondo lo schema per cui una qualche forma di totale o parziale elezione diretta potrebbe permettere di allargare le competenze (più ampio ruolo delle Commissioni di indagine e di inchiesta; maggiore attribuzione di funzioni di controllo; qualche significativo potere di raccordo con la UE). La partecipazione ad attività di scelta di organi (Presidente



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

della Repubblica, se eletto dal Parlamento; Corte Costituzionale; CSM e altri organi di autogoverno) andrà modulata rispetto alla forma di governo concretamente adottata e, di nuovo, al criterio di composizione.

Il sistema delle conferenze, in presenza di un Senato come quello ipotizzato, non va costituzionalizzato, ma va comunque mantenuto. Come ripartire le funzioni tra Camera, Senato delle Regioni e altri organismi dipenderà sostanzialmente dalla composizione del Senato delle Regioni e dal ruolo che si attribuisce nel nostro ordinamento alle Regioni (e agli enti locali: ma qui si apre il tema delle Province, abolende, e delle Città metropolitane, istituende!). In via di prima approssimazione si può dire che la elezione in secondo grado, rafforzando il legame di rappresentanza con gli enti, permette di attribuire più funzioni legate al conflitto tra Stato e Regioni (ed enti locali), riducendo dunque le funzioni legate al ruolo di *Chambre de réflexion*: qualche perplessità desta l'idea di attribuire ad una Camera modellata come il *Bundesrat* la competenza sulla categoria delle leggi organiche). Viceversa, l'elezione diretta (ancorché specificamente modellata) permette di aumentare le funzioni di controllo politico, mentre esclude la possibilità di attribuire le funzioni tipiche delle conferenze, pur lasciando al Senato una funzione di rappresentanza degli interessi delle Comunità territoriali, tale da rendere esperibile una collaborazione nella attività legislativa in cui il Senato rappresenti un punto di vista diverso, legato al territorio.

DONOFRIO.

Sottolinea il fatto che il problema del bicameralismo disfunzionale rispetto al Governo si è manifestato con tutte le sue conseguenze negative a partire dal 1994.

Si esprime a favore della procedura di elezione diretta dei membri del Senato, ribadendo la necessità che essa avvenga contestualmente all'elezione per il rinnovo dei Consigli regionali. Su questo aspetto, e cioè sulla circostanza per cui il Senato non avrebbe più un tempo di durata definito (in quanto la sua stessa durata sarebbe legata a quella dei Consigli regionali) chiede un supplemento di riflessione.

Dopo aver espresso la convinzione che al Senato debbano essere attribuite funzioni di parere su richiesta delle attività legislative, invita a non considerare irrilevante il ruolo della Seconda Camera rispetto alle tematiche europee, in un contesto nel quale il ruolo dell'Europa è centrale per il superamento della crisi economica e sociale che attraversa l'intero continente.

BARBERA.

Rileva nel suo intervento i problemi, anche in termini di crescita generale del Paese, prodotti dalla caotica sovrapposizione di legislazione nazionale e regionale. Sottolinea la necessità di un serio coordinamento tra il legislatore centrale ed i legislatori regionali, anche per evitare che sia la Corte Costituzionale a dover risolvere le continue controversie. Evidenzia l'irrazionalità del riparto per materie, ritenendo invece più opportuna l'individuazione di fasce di interesse (che sono a volte statali, a volte regionali, a volte locali), allo scopo di privilegiare un fascio di interesse rispetto ad un altro. Ribadisce il convincimento che occorra superare il meccanismo delle materie concorrenti; se alcune tematiche vengono riportate sotto il controllo statale, altre vanno riportate sotto quello regionale, ma riconoscendo la posizione di supremazia alla legge statale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Quanto al problema della composizione del Senato, si dice convinto che debbano essere rappresentati Consigli e Giunte regionali (i legislatori regionali), avanzando al contempo dubbi sulla presenza dei Sindaci, proprio perché non sono dei legislatori.

Conclude il suo intervento prospettando poteri di controllo per la Seconda Camera, fermo restando il ruolo principale nel procedimento legislativo che va attribuito alla sola Camera dei Deputati.

MANNONI.

Nell'esprimere la propria opzione favorevole all'elezione indiretta dei Senatori, sottolinea l'urgenza di risanare una frattura storica avvenuta alle soglie della modernità: reintrodurre senza complessi la rappresentanza degli interessi, quali sono per definizione gli interessi particolaristici territoriali. Dopo aver manifestato la propria contrarietà al mandato imperativo e preferenza per l'opzione "un uomo, un voto" in seno al Senato delle Regioni, ritiene che l'elezione indiretta possa favorire un processo di integrazione decisionale di natura diversa rispetto a quello assicurato dalla Camera dei Deputati la quale, grazie alla sua investitura diretta, esprime la volontà generale. E' appena il caso di aggiungere che è coerentemente con questa premessa - il circuito fiduciario deve passare esclusivamente per la Camera dei Deputati proprio in ragione della sua legittimazione politica. Circa la composizione del Senato, sostiene la tesi della necessaria presenza dei presidenti delle giunte regionali accanto ai delegati scelti dai consigli regionali. Più problematica, ma suscettibile di considerazione, la possibilità che altri enti territoriali siano rappresentati, come i Comuni. In una logica di rappresentanza degli interessi territoriali sarebbe logica questa presenza anche se occorre ammettere che la stessa indebolirebbe il ruolo della Regione - che si vuole proprio rafforzare o di ente intermedio. Occorre pertanto ponderare attentamente i pro e i contro.

Non ritiene invece che l'investitura indiretta dei Senatori comporti un rischio di scadimento della qualità della rappresentanza, rischio questo paventato da diversi componenti della Commissione. Ritiene al contrario che la massima è la qualità dell'uomo che plasma quella dell'istituzione o possa essere capovolta sostenendo con altrettanta convinzione che è la qualità dell'istituzione a plasmare quella dell'uomo. E' pertanto plausibile che un Senato genuina espressione degli interessi territoriali favorisca una competizione e selezione nella scelta della rappresentanza, tale da promuovere una forte responsabilizzazione della stessa..

Conclude rilevando una certa discrasia tra il dibattito in seno alla Commissione e le sensibilità, i timori, le trepidazioni e le aspettative che irrorano il dibattito pubblico sulle riforme. Esorta pertanto a prendere in considerazione suggestioni o quali quelle avanzate dal Prof. Aini o che obbediscano a una ovvia necessità di ripensare gli istituti della democrazia diretta e della partecipazione in una sfera pubblica radicalmente trasformata da internet. Una apertura alla "fantasia costituzionale" gioverebbe non poco alla legittimazione di questo processo di revisione costituzionale.

CHELI.

Sostiene che i molti fallimenti del passato sulle ipotesi di riforma siano dovuti a una scarsa comprensione dell'utilità dei modelli che di volta in volta sono stati presentati.

Mette in guardia dal rischio di adottare schemi propri di altri Paesi, frutto di tradizioni particolarissime (è il caso, ad esempio, dei *Länder* tedeschi).

Esprime la sua convinzione sulla necessità di non stravolgere la riforma del Titolo V della Costituzione, ma piuttosto di migliorarla.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Invita a evitare il rischio di uno svilimento del ruolo del Senato; pur dichiarandosi favorevole alla concessione alla sola Camera dei Deputati del rapporto fiduciario con il Governo, il Senato rimane a tutti gli effetti un organo costituzionale.

Per migliorarne la funzionalità, tuttavia, è necessaria una forte riduzione del suo numero di componenti, e su questo aspetto richiama il modello tedesco, con l'ipotesi di dividere le Regioni in tre diverse fasce sulla base del numero di abitanti.

Esprime la propria preferenza per la procedura di elezione indiretta, per fare del Senato la Camera della rappresentanza territoriale, aggiungendo alcuni soggetti nominati. In questo contesto, ritiene utile la presenza dei Sindaci delle Città metropolitane e dei presidenti delle Giunte regionali. Ritiene necessario modificare l'articolo 114 Cost.

Quanto al problema delle funzioni, ritiene necessario graduare i poteri di intervento della Seconda Camera in base al tipo di legge in esame, distinguendo tra leggi bicamerali e leggi non bicamerali. Nel primo caso, fa riferimento alle leggi costituzionali, a quelle Comunitarie, alla legge elettorale, ove prevede un peso paritario tra le due Assemblee. Nel secondo caso, ritiene che il Senato possa esercitare una funzione di intervento non vincolante per la Camera dei Deputati.

Ritiene necessario che al Senato vengano attribuiti poteri di controllo su alcune nomine effettuate dal Governo.

VIOLANTE.

Ritiene necessario che dai lavori della Commissione emerga un rapporto il più condiviso possibile, escludendo la riproposizione di una pluralità di documenti che avrebbero come conseguenza un aumento della confusione: una proposta unitaria, dunque, pur nella doverosa puntualizzazione delle opinioni difformi e minoritarie. Nell'esprimere la propria opzione favorevole alla elezione di II grado, suggerisce il seguente meccanismo: un corpo elettorale composto da consiglieri regionali e comunali (separati) che eleggono i Senatori tra soggetti esterni alle Assemblee elettive territoriali.

A ogni Regione potrebbe essere attribuito un numero di Senatori in proporzione al numero di abitanti. Su questo aspetto si richiama al rapporto consegnato dai saggi al Quirinale. Non esclude in via di principio che del Senato facciano parte i presidenti di Regione, ma prima ancora della composizione ritiene necessario approfondire la tematica relativa alle funzioni da attribuire alla Seconda Camera. In tale contesto, egli ritiene utile conferire al Senato un potere di richiamo e di controllo.

Esprime contrarietà a un eccessivo ricorso a leggi bicamerali, segnalando le difficoltà della totale cancellazione della circoscrizione estero.

CHITI.

Sul carattere del rapporto finale della Commissione, si dichiara d'accordo che esso debba essere omogeneo e fornire un punto di vista in senso maggioritario pur in presenza di opinioni dissenzienti.

Sottopone due temi come possibile occasione di differenziazione, la legislazione sul bilancio e la legislazione europea, sottolineando come ambedue traggano origine dall'influenza europea.

In merito al bilancio, è noto che sulla spinta della riforma della normativa europea, il nostro Paese ha cambiato sia leggi ordinarie sia la stessa Costituzione, con la riforma dell'art. 81 Cost. Con la l. cost. 1/2012 si ha peraltro un ottimo esempio di razionalizzazione nel riparto



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

della legislazione fra Stato e Regioni in materia di armonizzazione dei bilanci. È stato introdotto nuovo sistema basato sull'«equilibrio dei bilanci», che è cosa diversa dalla legge di bilancio statale, e che riguarda tutte le entità che costituiscono la Repubblica, la cui voce deve essere espressa nella Seconda Camera. Osserva a proposito che la l. cost. 1/2012 è una di quelle leggi che devono unire e non dividere, portare ad una condivisione più ampia possibile.

Ritiene che debbano essere considerate in maniera diversa la legge generale di bilancio e il bilancio dello stato affermando che quest'ultimo non possa riguardare la Seconda Camera. Ritiene possibile quindi limitare l'intervento della Seconda Camera alla legge generale di bilancio considerato che ormai la questione dell'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico va ben oltre l'ordinamento nazionale. Osserva al riguardo che le grandi scelte ormai vengono fatte dalle istituzioni europee, rispetto alle quali l'Italia può solo concorrere. Fa notare peraltro che la sessione parlamentare sulle leggi di bilancio inizia nel secondo semestre, cioè a valle delle scelte maggiori effettuate in sede europea.

Ritiene quindi che il bilancio generale debba coinvolgere le due Camere, forse con ruoli differenziati, lasciando cioè l'ultima parola alla Camera. Fermo restando il fatto che il Senato deve esprimere la sua voce; non così, invece, rispetto alla legge di bilancio e ad altri atti che sono contemplati nella legge costituzionale dell'anno precedente che devono spettare solo alla Camera.

Riguardo, poi, alle modalità di partecipazione dell'Italia alle normative e alle politiche dell'Unione Europea ricorda come le recenti modifiche normative abbiano previsto lo «spacchettamento» della legge Comunitaria in due parti: la legge di delegazione europea e la legge europea. Il che può aiutare a comprendere una possibile articolazione del ruolo delle Camere come ruolo di indirizzo e di controllo. Evidenzia come la prima parte della legge 234/2012 sia stata improntata alla valorizzazione massima del ruolo del Parlamento nel suo insieme, cioè delle due camere, nella partecipazione italiana alla fase «ascendente» di costruzione della politica europea, dove occorre portare gli interessi e la cultura giuridica del Paese. A suo parere, questo ruolo di indirizzo e di controllo deve essere assolutamente co-gestito dalle due Camere, anche utilizzando strumenti tecnici quali la cosiddetta «riserva di esame parlamentare» e il cosiddetto «freno d'emergenza», l'uno rivolto al Consiglio dei Ministri l'altro al Consiglio Europeo.

Per quanto riguarda invece l'attuazione delle politiche europee, la fase c.d. «discendente», ritiene necessaria una forte differenziazione con un ruolo unico o fortemente prevalente della Camera dei Deputati. Riprendendo Cheli, che ha evocato la legge Comunitaria come uno dei casi in cui forse è giusto mantenere una condivisione, osserva che il Parlamento, inteso nella sua interezza, sia da valorizzare nella parte ascendente, mentre nella parte discendente sia utile mantenere ruoli differenziati. Evidenzia inoltre come le Regioni siano state il fattore principale dei procedimenti d'infrazione contro il nostro Paese negli ultimi dieci anni per i ritardi o per la cattiva attuazione delle direttive europee. La partecipazione del Senato, facoltativa oppure obbligatoria, a questo processo sarebbe, dunque, superflua.

Alla Camera dei Deputati o all'Assemblea nazionale (nuova denominazione evocata) spetterebbe, invece, una competenza esclusiva in tale materia. In conclusione, osserva come, anche su questioni di grandissimo profilo istituzionale che coinvolgono, nel secondo caso, direttamente l'Unione Europea, è possibile distinguere le funzioni delle camere, non solo in riferimento alle funzioni legislative, ma anche in riferimento alle funzioni di controllo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

OLIVETTI.

Afferma che riformare il bicameralismo senza tener conto dei «Protocolli» annessi al Trattato di Lisbona in materia di Parlamenti nazionali del Trattato di Lisbona, e di applicazione del principio di sussidiarietà, significherebbe perdere un'occasione storica per incorporare nella Costituzione italiana alcuni meccanismi procedurali relativi all'integrazione europea già regolati in varie altre Costituzioni nazionali. Al riguardo, entrambe le Camere hanno il loro specifico ruolo, compreso il Senato, anche qualora quest'ultimo o come sembra che questa Commissione auspichi o sia escluso dal rapporto fiduciario col governo. In prospettiva europea, infatti, che uno dei problemi per costruire un ruolo autonomo dei Parlamenti nazionali nell'interazione con gli organi dell'UE, è stato proprio quello di rischiare di riprodurre la posizione del Governo nel ramo con il quale sussiste il rapporto di fiducia. Evidenzia come questo sia un punto sul quale riflettere, proprio in connessione ai processi di «parlamentarizzazione» dell'Unione Europea: il Senato dovrebbe rappresentare un luogo in cui si produce unità, sia pure in modo diverso da quanto accade nella prima Camera, e non un luogo in cui si produce divaricazione fra le autonomie. Questo dovrebbe essere il suo valore aggiunto, almeno se si optasse per un Senato eletto indirettamente, ma forse anche in qualora la preferenza andasse ad un Senato eletto a suffragio diretto contestualmente ai Consigli regionali.

Il secondo rilievo riguarda i nessi fra il problema del ruolo del Senato e gli altri temi oggetto del lavoro della Commissione. Richiama il riferimento fatto nella precedente riunione al nesso tra riforma del bicameralismo e forma di governo (la convinzione, cioè, che il superamento del bicameralismo perfetto e paritario sia la principale riforma della forma di governo necessaria in Italia), per esprimere in data odierna due riflessioni relative alla forma di Stato. Rileva come sul nesso con la forma di governo vi sia un consenso implicito sull'idea che un Senato fiduciario che non partecipi alle votazioni fiduciarie debba avere un ruolo non paritario del procedimento legislativo (avanza dubbi sul consenso dei Senatori sul punto). Crede che sul nesso con la forma di Stato ci sia, invece, una divisione profonda all'interno della Commissione, che riguarda anche la valutazione del processo autonomistico innescato negli anni '90 e coronato a livello costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001. Questa divisione non lo sorprende, perché ritiene che la divisione su questo punto attorno a questo tavolo rispecchi la divisione nel Paese. Crede che come chiave di lettura, se si deve certo tenere conto del fatto che non siamo più nella fase del rafforzamento delle autonomie degli anni Novanta, tuttavia sarebbe importante che i membri della Commissione non fossero schiacciati completamente sulla situazione di crisi nella quale si trova l'Italia, che è il principale fattore di riaccostamento in tutti gli Stati europei. Ricorda che se non si deve essere troppo presbiteri verso il passato, non si deve essere neanche troppo miopi rispetto al contesto attuale, anche se probabilmente è un contesto strutturale non facilmente rimovibile. Si iscrive «operativamente» al «partito» di Onida, Barbera e molti altri dell'elezione indiretta del Senato, che dovrebbe essere una Camera delle Regioni e delle autonomie, ma sottolinea anche la necessaria gradualità con cui il cambiamento deve essere realizzato. Da questo punto di vista, ritiene che il riferimento al *Bundesrat* tedesco sia utilissimo per riflettere sull'esigenza di creare un sistema organico di raccordo fra enti territoriali autonomie (in particolare le Regioni) e lo Stato legislatore. Tuttavia vari aspetti del modello *Bundesrat* (come il mandato imperativo, il voto unitario delle delegazioni dei *Länder* e forse anche la composizione della Seconda Camera di soli esecutivi regionali) introdurrebbero forse innovazioni troppo drastiche, cui la cultura politica ed istituzionale italiana non è preparata.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Si tratta infatti di un'innovazione forte che se accolta, si porrebbe come elemento di forte rottura nel nostro ordinamento. Pertanto è forse preferibile puntare su una innovazione che, pur muovendosi in quella direzione, ne attenui alcuni tratti, per facilitare la metabolizzazione del «trapianto» nell'ordinamento italiano.

NICOTRA.

Ritiene che in una prospettiva di modernizzazione del sistema politico o istituzionale italiano va, in primo luogo, ripensato il bicameralismo perfetto, superando l'idea di due Assemblee parlamentari in cui l'una costituisce, per identità di composizione e funzioni, la mera duplicazione dell'altra. Bisogna delineare una diversa articolazione del sistema bicamerale, realizzando un bicameralismo «asimmetrico», sulla falsariga di esperienze di altri Paesi europei, allo scopo di creare un Senato federale, per un verso, rappresentativo dei territori e, per l'altro, non collegato al Governo dal rapporto fiduciario. Le soluzioni sono variegata: l'elezione a suffragio popolare e diretto da parte della popolazione della singola Regione dei componenti la Camera Alta, sulla falsariga del modello statunitense, oppure la nomina da parte di rappresentanti regionali affidata ad organi delle Regioni, analogamente a quanto avviene nell'ordinamento tedesco (art. 51 GG) Ricorda che partiamo da un Senato a elezione diretta, da un Senato che ha le stesse competenze della Camera, un bicameralismo paritario. Ritiene che, se bisogna approntare una proposta di riforma costituzionale, è necessario cercare di scardinare, sia pure in parte, questo modello, perché non ha funzionato e perché, comunque, presenta delle criticità e dei punti di debolezza. In merito alla questione dei territori, afferma che se è vero che la Camera dei Deputati ha numerosi deputati che rappresentano, in qualche modo, i territori, è anche vero che la Camera dei Deputati è espressione del complessivo corpo elettorale e, all'interno di tale Assemblea, trovano espressione le logiche proprie dei partiti. I singoli parlamentari rispondono, pertanto, agli interessi dei partiti, salvo alcune eccezioni relative ai partiti regionali o territoriali.

Ricorda che il sistema di bicameralismo imperfetto risponde all'esigenza, paventata in sede di discussione nella Costituente, di razionalizzazione del sistema, in modo da evitare che la seconda Assemblea costituisca una mera duplicazione della Camera dei deputati, con un Senato chiamato a rappresentare i territori.

Ritiene che la strada più praticabile sia la soluzione, per così dire, "mista", unendo un'elezione diretta con un'elezione di secondo grado.

Sostiene che l'elezione diretta potrebbe essere abbinata all'elezione dei Consigli regionali, così da trovare un collegamento fra Senatori e Consigli regionali, mentre l'elezione indiretta dovrebbe essere abbinata alla possibilità che siano gli organi delle Regioni, i Consigli regionali, a scegliere i soggetti che rappresenteranno le Regioni. Ricorda che qui si pone il problema legato alla forte legittimazione politica di alcuni di loro, a cominciare dai Presidenti delle Regioni. Si potrebbe ovviare a tale inconveniente, prevedendo che, anziché i Presidenti delle Regioni, confluiscono nella Camera delle Regioni (o delle Autonomie) i Presidenti dei Consigli regionali, che hanno una loro forte legittimazione politica, ma probabilmente una minore visibilità.

Evidenzia che un ulteriore aspetto problematico riguarda la rappresentanza degli interessi degli enti territoriali. Escludendo per il momento le Province, rimangono i Comuni e le istituende Città metropolitane. Proprio perché ritiene che il collegamento forte dei cittadini, più che con le Regioni sia con i Comuni terrebbe, dunque, fermo il doppio binario: Consigli



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

regionali per la scelta dei rappresentanti regionali e Consigli delle autonomie locali per la scelta dei Sindaci o dei presidenti delle Città metropolitane.

È dell'idea che il Governo non deve ricevere la doppia fiducia da parte di Camera e Senato. Questo sistema ha dato prova di funzionare male (anche se non si può nascondere il fatto che il mal funzionamento è derivato anche da una legge elettorale che non ha consentito, o ha consentito poco, che il Senato potesse esprimere una maggioranza certa e solida).

Evidenzia che questo non significa svalutare la posizione del Senato rispetto alla Camera in quanto il bicameralismo imperfetto (asimmetrico) comporta differenze con riferimento alle attribuzioni della Camera e del Senato. Ciò accade proprio perché nel Senato si devono rappresentare gli interessi dei territori in una logica di unità e il Senato come momento di riflessione e anche di compensazione delle varie posizioni che possono essere espresse dalle Regioni e dalle Autonomie locali può essere la sede in cui realizzare la "sintesi alta" delle posizioni dei vari enti presenti sul territorio della Repubblica.

In particolare, evidenzia, come il passaggio ad un sistema bicamerale differenziato dovrebbe comportare l'esistenza, con riferimento ai profili procedurali, di leggi a competenza prevalente di uno dei due rami del Parlamento e di leggi a competenza paritaria (leggi costituzionali, elettorali, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali, leggi sui poteri sostitutivi, leggi che regolano le autorità di garanzia).

Soluzioni in merito se ne possono trovare a iosa: ciò che importa è che alle due Camere congiuntamente, sia riservata la funzione di approvare solo quelle leggi in materie particolarmente delicate, a garanzia del principio unitario, potendo tutto il resto essere ripartito tra le due Camere in base al principio di competenza.

Ricorda, però, che la necessaria dose di realismo che occorre per il successo della riscrittura della Costituzione deve far riflettere sulla necessità che il nuovo assetto della Carta sia il più possibile condiviso sia da entrambi i rami del Parlamento che dai cittadini, che saranno chiamati a decidere con il referendum.

Quindi, se ritiene che sia fondamentale per la funzionalità del sistema bicamerale, la presenza dei territori lo è ancora di più nell'ottica che questa riforma sia sentita e condivisa dai cittadini e dai loro rappresentanti, anche nell'ottica di consentire un momento di collegamento forte o di rilegittimazione della politica dinanzi all'opinione pubblica.

Evidenzia la necessaria coerenza rispetto alla logica di fondo del Titolo V. Dal momento che, in virtù della riforma avvenuta nel 2001, l'art. 114 conferisce a tutti gli enti pari dignità costituzionale, tutti gli enti devono avere una rappresentanza, almeno in una assemblea legislativa.

Ritiene che non sia né possibile, né, tantomeno, auspicabile, un ritorno al passato rispetto alla posizione forte che hanno conquistato gli enti territoriali, quali parti costitutive della Repubblica, e che, perciò, devono avere una "voce" nel Senato dei territori. L'aspetto positivo della riforma, infatti, risiederebbe nella valenza di siffatta partecipazione territoriale che mira a realizzare uno strumento di pressione nei confronti del Senato, risultando finalizzata a garantire un costante aggiornamento delle istanze territoriali.

Ritiene inoltre che in vista di un ulteriore rafforzamento del principio della rappresentanza dei territori, andrebbe inserito un correttivo per la validità delle sedute. Le deliberazioni del Senato devono essere ritenute valide solo se assunte con la partecipazione di un numero di senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni.

Ritiene che la modifica del sistema bicamerale va accompagnata anche da una sensibile riduzione del numero di deputati e senatori. In questo senso, sulla falsa riga del disegno di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

legge costituzionale n. 2941, presentato dal Governo, il 4 ottobre 2011, è auspicabile una previsione che riduca in misura consistente il numero dei parlamentari, portando a 250 sia i deputati che i senatori.

La riduzione dei parlamentari, persegue, in primo luogo, la semplificazione della rappresentanza politica e territoriale, nonché mira, valorizzando il fattore *tempo*, a rendere più snelli i lavori parlamentari. In secondo, ma non meno rilevante, luogo il dimezzamento di deputati e senatori incide sui *costi* della politica, producendo un risparmio della spesa pubblica.

Non solo; la riscrittura del quadro costituzionale dovrà prevedere l'inserimento del principio di commisurazione di parte dell'indennità parlamentare alla effettiva partecipazione ai lavori delle Assemblee.

Ritiene, infine, che tale ultima previsione avrebbe il pregio, specie in un momento di congiuntura economica particolarmente negativa, di costruire un diverso modo di pensare, legando la retribuzione, il compenso individuale al lavoro realmente svolto. Una disposizione, con un valore anche simbolico, che vuol manifestare una tensione deontologica e pedagogica per la quale i rappresentanti del popolo dovrebbero essere il più solido esempio per il Paese.

Ritiene sottolineare, infine, sottolineare un ulteriore aspetto, relativo alla questione dell'accesso degli enti territoriali in via di azione. La riforma del 2001, dunque, sebbene abbia conferito eguale dignità agli enti della Repubblica (art. 114 Cost.), non ha fatto da ciò conseguire una possibilità di accesso a tutti questi, riproponendo, piuttosto, l'originaria riserva a favore di Regioni e Stato. Tale scelta del legislatore del 2001 è stata fortemente stigmatizzata, specialmente a fronte del fatto che in quella sede è stato anche conferito rango costituzionale al potere normativo (statutario e regolamentare) degli enti locali. Si è tentato di fornire qualche soluzione provvisoria a questa *profonda incoerenza strutturale del sistema* mediante la l. n. 131 del 2003, che ha rimesso alla Conferenza Stato e Città e autonomie locali la possibilità di proporre al Consiglio dei Ministri il ricorso in Corte Costituzionale avverso una norma di legge regionale.

Analoga facoltà di proporre alla Giunta Regionale l'avvio di un giudizio in via principale spetta al Consiglio delle autonomie locali per quanto riguarda le leggi statali.

Si è però ritenuto che queste misure non siano pienamente soddisfacenti, anche perché dette proposte non hanno valore vincolante sulla decisione finale dei soggetti legittimati ad adire la Corte.

La progressiva trasformazione verso un assetto di tipo spiccatamente decentrato importa non soltanto una diversa ripartizione delle competenze, ma anche l'attribuzione ai soggetti tributari delle stesse di strumenti finalizzati a garantirle. In questo senso, gran parte degli ordinamenti europei a struttura complessa riconosce agli enti locali la legittimazione a ricorrere in via principale innanzi all'organo di giustizia costituzionale: così in Germania, in Austria, in Svizzera, in Spagna.

Ritiene, dunque, che deve porsi rimedio a questa anomalia del sistema italiano, consentendo anche agli enti locali di adire in via diretta la Corte Costituzionale.

Per evitare il rischio di un aumento eccessivo del contenzioso costituzionale sembra possibile porre dei filtri per l'accesso alla Corte. In tal senso è stato ipotizzato che potrebbero abilitarsi al ricorso davanti ai giudici costituzionali soltanto gli enti che, singoli o associati tra loro, rappresentino una certa quota di popolazione, o anche che la Corte potrebbe



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

essere riorganizzata in sezioni di cui una dedicata prevalentemente agli affari regionali e locali, o ancora, sulla falsa riga dell'esperienza spagnola, si è proposto che le questioni vengano preventivamente vagliate dalla Conferenza Stato-Città autonomie locali o dai Consigli regionali delle Autonomie Locali.

CERRINA FERONI.

Ritiene necessaria: 1) una drastica riduzione del numero dei parlamentari, prerequisito di qualsiasi discussione sulle modalità di composizione e sulle funzioni delle due Camere. È una esigenza che arriva forte dal Paese e che coinvolge il tema, non più rinviabile, dei costi della politica (non è solo peraltro un problema di costi essendo mutate in questi 60 anni anche le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza). Si dice convinta che il messaggio della Commissione debba essere sul punto forte e coraggioso e che debba prescindere dalla praticabilità della riforma, lasciando alla politica l'eventuale responsabilità di costruire operazioni di mero *maquillage* istituzionale. Viene in soccorso l'esperienza comparata a 360 gradi, *in primis* quella di un grande e democratico Paese come gli Stati Uniti che ha una Camera dei rappresentanti di 435 persone e un Senato di 100. Considera che una Camera composta di 350-400 deputati (1 deputato ogni 150.000 abitanti era cifra già emersa in Assemblea Costituente) e un Senato di 80-100 Senatori possa essere modello complessivamente coerente; 2) sulla composizione della Seconda Camera e sulla rappresentanza in essa delle Regioni, premette di essere critica su come il sistema regionale si è sviluppato in Italia e ritiene che nessuna persona di buon senso possa affermare che le Regioni abbiano dato buona prova di sé, o che possano rappresentare un modello virtuoso da celebrare: solo che si pensi agli apparati burocratici e ai costi di gestione. Ricorda che in un seminario a Montecitorio qualche mese fa con l'ex Ministro per la Coesione Fabrizio Barca dal titolo "Possiamo rinunciare alle Regioni" esordiva provocatoriamente sostenendo che in Italia una serie importanti di opere pubbliche non sarebbero mai state realizzate se vi fossero state le Regioni (oltre alle Conferenze di Servizi, alla Via, alla Vas, agli Accordi di programma, ecc.). Ritiene tuttavia che su regionalismo si è andati troppo avanti e sarebbe antistorico pensare di tornare indietro. E dunque oggi il mantenimento in Italia di un sistema bicamerale, ovviamente differenziato (cui si aggiunge la necessità della riforma del Titolo V), si può giustificare nella misura in cui la Seconda Camera diventi il luogo istituzionale in cui le Regioni si integrano nella politica nazionale. Non considerare questo aspetto significa attenuare fortemente il principio della rappresentanza degli interessi regionali in seno alla Seconda Camera da riformare. L'esperienza del contenzioso costituzionale Stato-Regioni post 2001 insegna che conviene anticipare nella sede politica la definizione degli interessi e delle competenze. Ed anche l'esperienza della Conferenza Stato-Regioni, che ad oggi funziona attraverso modelli operativi sviluppati perlopiù nella prassi, tendenzialmente poco conosciuti, insegna che quello strumento potrebbe essere utilmente ricondotto nell'alveo istituzionale della Seconda Camera. Ciò premesso, è incline: a) ad ipotizzare meccanismi di elezione di secondo grado da parte della Regione; b) ad escludere l'ingresso nella Seconda Camera delle autonomie territoriali diverse dalle Regioni. a) Sul primo punto, non ha dubbi che le elezioni debbano essere di secondo grado e che vada esclusa l'elezione diretta. Quest'ultima creerebbe un dualismo ingiustificato (oltre ad allentare il collegamento con la rappresentanza degli interessi regionali) e sarebbe foriera di conflitti. Il modello di riferimento dovrebbe essere, quantomeno in via di prima scelta, quello del *Bundesrat* tedesco. Si è detto che è un modello



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

peculiare (ed è vero) e non è esportabile (su questo esprime qualche dubbio). Tuttavia è quello che pare più coerente, sia per il criterio di composizione che assegna tanti rappresentanti in proporzione all'ampiezza del territorio, sia per il vincolo di mandato, sia infine per l'unità del voto che esprime. Certo si potrebbe pensare a costruire l'elezione dei Senatori non come competenza della Giunta Regionale, ma del Consiglio, di modo da avere la rappresentanza sia della maggioranza sia della opposizione. E' opzione meno coerente ma comunque condivisibile. Nell'esperienza comparata l'elezione dei Senatori da parte del Consiglio regionale, con i dovuti distinguo, è sperimentata ad esempio nell'ordinamento austriaco, dove i componenti del *Bundesrat* sono eletti dalle Diete regionali per la durata delle rispettive legislature, secondo il principio della rappresentanza proporzionale (art. 35, co. 1 B-VG). Tuttavia segnala che il ruolo del *Bundesrat* nella forma di governo austriaca è sostanzialmente irrilevante, come riconosciuto dalla dottrina praticamente unanime e nel dibattito politico, e rappresenta più un ostacolo che un ausilio alla cooperazione tra i livelli di governo, tanto che la prassi lo ha di fatto estromesso dal processo decisionale, affidando il coordinamento tra i *Länder* alla Conferenza dei Presidenti dei *Länder*, politicamente assai influente e successivamente addirittura costituzionalizzata (in occasione della adesione austriaca alla UE); b) sul secondo punto, ovvero l'ingresso nella Seconda Camera delle autonomie territoriali diverse dalla Regioni, nutre qualche perplessità per una serie di ragioni teoriche ma soprattutto pratiche: perché è riservata alla sola Regione e non agli altri enti la competenza legislativa; perché l'elezione del Presidente della Repubblica contempla i soli delegati delle Regioni e non anche degli altri enti (a dimostrazione di un plusvalore delle Regioni); perché vi sono oggettive difficoltà di scegliere a quali enti consentire l'elezione di Senatori, considerato che il 114 Cost. li pone, formalmente, tutti sullo stesso piano (e non potendolo ovviamente consentire a tutti); per i conflitti tra enti che potrebbero nascere da dette inclusioni od esclusioni, necessariamente arbitrarie; per il rischio di estendere a dismisura il numero dei componenti la Seconda Camera ; per la oggettiva difficoltà di assolvere seriamente il mandato parlamentare (in termini di continuità ai lavori e di partecipazione alle sedute) per coloro, come i Sindaci, che sono impegnati a tempo pieno sul proprio territorio di riferimento (il che vale anche per i consiglieri e gli assessori regionali e a maggior ragione per il Presidente della Regione). Se proprio si volesse introdurre la rappresentanza istituzionale degli altri enti, lo si potrebbe stabilire a livello legislativo, non certamente costituzionale, stabilendo appunto che la Regione, cioè il Consiglio Regionale, elegga tra i Senatori di sua competenza anche un certo numero di esponenti delle autonomie territoriali. Infine le prerogative dei Senatori dovrebbero essere identiche a quelle dei Deputati (appunto per non creare disparità tra le due Camere), ivi compreso il trattamento economico (con dei tetti ovviamente che non consentano il cumulo delle indennità da parlamentare con quelle ad esempio di consigliere regionale). 3) Quanto alla differenziazioni delle funzioni tra Camera e Senato, ritiene che l'esistenza di una sola Camera che detenga il rapporto fiduciario col Governo è regola assolutamente consolidata nelle democrazie parlamentari e semipresidenziali senza che ciò determini una perdita di ruolo politico e/o di autorevolezza della Seconda Camera . Dipende ovviamente da come si costruisce il ruolo della Seconda Camera . 3.1. Sotto il profilo del procedimento legislativo, ritiene che vada individuato un criterio di differenziazione il più possibile semplificato e chiaro. Al Senato sarebbe da riconoscere: a) l'iniziativa legislativa; b) l'approvazione delle leggi bicamerali paritarie che, a suo giudizio, dovrebbero, essere pochissime ovvero leggi costituzionali e di revisione costituzionale e poco altro; c) la



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

competenza ad intervenire su tutte le altre leggi, con potere di emendamento, di revisione, e anche di veto ma solo sospensivo e comunque sempre superabile dalla Camera, semmai con maggioranze qualificate; d) introdurrebbe meccanismi di conciliazione tra le due Camere. 3.2. Per le altre funzioni, non trova ragioni valide, anche nell'ottica di compensazione tra le due Camere, nell'escludere il Senato dagli altri delicati compiti che la Costituzione assegna: elezione dei giudici Corte Costituzionale e dei membri del CSM, elezione del Capo dello Stato e supplenza in caso di impedimento (laddove si rimanesse nell'ambito di una forma di governo parlamentare), messa in stato di accusa del Capo dello Stato. 4) Quanto agli aspetti nominalistici, concorda nel lasciare il nome Senato della Repubblica. È noto infatti che non si è mai chiarito fino in fondo quando si sia in presenza di uno Stato federale o di uno Stato regionale, valendo perlopiù, nella ricchissima esperienza comparata, non tassonomie, ma indici meramente sintomatici dell'uno e dell'altro modello di forma di Stato.

VIOLINI.

Ritiene importante focalizzare l'attenzione su un modello nostrano, in quanto i modelli esteri sono problematici: ci sono elementi interessanti nel modello tedesco, ma l'ordinamento italiano presenta una struttura, il Titolo V, problematica, perché non è stata completata con una rappresentanza regionale a livello nazionale. In proposito, evidenzia che la rappresentanza del modello tedesco a livello federale delle istituzioni regionali è una conseguenza di un modello forte di realtà locali e non viceversa: è la dimensione locale che permette al modello in sé di funzionare. Alla luce di tali considerazioni, ritiene di dover guardare con cautela al modello tedesco.

Ricorda che nel 2006 gli stessi tedeschi hanno modificato le funzioni della Seconda Camera. Non ne hanno modificato le funzioni, ma hanno modificato il riparto di competenze fra *Bund* e *Länder*.

Non si sofferma sull'idea dell'elezione diretta, perché le sembra eccessivamente lontana dal proprio pensiero e forse da quanto si aspetta il Paese. Pensa, invece, che la possibilità di portare a compimento il disegno del Titolo V suggerisca fortemente che ci si soffermi sulla rappresentanza, sull'elezione indiretta. Cita Onida e ricorda che non si può pensare di rappresentare i territori; bisogna rappresentare òle istituzioni regionaliö, altrimenti si entra in un circuito vizioso tra rappresentanti eletti direttamente e rappresentanti eletti indirettamente. Ritiene che sia necessario pensare a una Seconda Camera , nella quale quanti svolgono determinate funzioni a livello regionale possano svolgerle vedendo la genesi dei provvedimenti che poi essi stessi sono chiamati ad attuare in sede legislativa. Evidenzia come, fra Stato e Regioni, tantissimo si giochi sulle questioni economiche e finanziarie, su quanti soldi vengono dati per determinate funzioni e su chi sa meglio gestire, per esempio, il trasporto pubblico locale, quanto costa, se si può razionalizzare, quanto serve. Sottolinea che tutto è lasciato sempre ad una contrattazione politica, alle discussioni sui giornali. Mentre ci vuole una sede istituzionale in cui queste questioni vengano discusse. Da questo punto di vista, propende per una rappresentanza locale/nazionale, sulla base di un'elezione indiretta ad opera dei Consigli e anche in parte delle Giunte. La logica dei rappresentanti esterni le sembra interessante, ma anche un po' difficile da realizzare. Cita i problemi connessi all'individuazione dell'elettorato passivo. Quanto al numero, pensa che debba essere il più basso possibile (sarà difficile, comunque, scendere sotto i 100). Per quanto riguarda il doppio incarico, ritiene che forse pensare agli esterni alleggerirebbe il lavoro dei Consigli regionali e dei consiglieri regionali. Evidenzia che il *Bundesrat* s'incontra una volta al mese, ma lì c'è



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

un fortissimo lavoro di preparazione, ci sono delle Commissioni e dei funzionari che predispongono le decisioni e quindi le decisioni che vengono prese a livello politico sono veramente facilitate. Si dichiara favorevole al mantenimento della Conferenza Stato-Regioni e della Commissione in materia di federalismo fiscale.

CIARLO.

Evidenzia gli obiettivi che la riforma costituzionale dovrebbe perseguire: semplificazione, efficienza, riduzione del numero dei parlamentari, responsabilità, rappresentanza. Si tratta degli obiettivi la cui realizzazione permetterebbe quel recupero di legittimazione in favore delle istituzioni rappresentative statali in cui consiste la motivazione ultima del processo di revisione in atto. Essenziale, in questo quadro, è evitare qualsiasi soluzione che possa anche solo lasciare intravedere ulteriori conflittualità e complessità nel rapporto tra le due camere. Pertanto ribadisce di ritenere opportuna l'unificazione delle due camere in un unico Parlamento della Repubblica. Tuttavia ove si dovesse accedere ad una ipotesi bicamerale osserva quanto segue.

Ritiene che siano sostanzialmente tre le esperienze da tenere presenti nella discussione: la Germania, la Spagna e la Francia. Un eventuale quarto modello di riferimento, quello Britannico, che pur meriterebbe un'approfondita valutazione, appartiene ad una vicenda costituzionale eccessivamente lontana da quella italiana per poter essere rilevante in questa sede. Della Spagna è stato detto da altri: il Senato spagnolo è in parte eletto direttamente, in parte espressione delle Regioni, ma tale assetto non ha funzionato e ora la Spagna sta cercando di riformarlo. Con riferimento al Senato francese, ricorda che Frosini aveva sì letto una norma limpida della Costituzione francese, secondo cui il Senato è eletto a suffragio indiretto. Esso assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Francia (Art. 24), ma la lettura della legge organica che ha istituito il Senato dimostra che questo è una specie di consiglio delle autonomie locali, nel quale i Senatori sono eletti su base dipartimentale da un collegio elettorale composto, in ogni dipartimento, dai Deputati e dai Consiglieri generali e regionali, nonché dai delegati dei Consigli municipali, che rappresentano il 95 per cento del collegio. L'esito è stato che il Senato si trova ad essere un organo del tutto marginale nell'assetto costituzionale francese. Quanto alla Germania, richiama la riforma del 2006, con la quale si è preso atto, in maniera realistica, che i *Länder* sono soggetti territoriali votati all'esercizio di funzioni amministrative e inadatti a svolgere funzioni legislative, sicché sono stati ridotti i loro poteri e competenze legislativi.

D'altro canto, analizzando la produzione legislativa delle Regioni italiane degli ultimi anni si deve riconoscere che essa segna un netto, progressivo ed accelerato declino, ma non si tratta di un fenomeno meramente congiunturale o italiano. Infatti, anche guardando alle esperienze degli altri Paesi occorre riconoscere che non c'è più spazio per il legislatore regionale. A tale conclusione si giunge, a maggior ragione, tenendo conto che le macro questioni economiche sono attualmente disciplinate dall'Unione Europea e dagli organismi globali. Esiste un legislatore europeo e un legislatore statale, per un legislatore regionale residua uno spazio del tutto marginale se non irrilevante. Ciarlo ricorda come nel corso del dibattito sulla riforma del Titolo V Cost. avesse manifestato la sua contrarietà ad inserire un ente non esistente e di improbabile attuazione, come le Città metropolitane, in Costituzione. Gli fu risposto che la previsione costituzionale avrebbe portato all'attuazione dell'istituto. Bisogna evitare percorsi in qualche modo analoghi. Per rilegittimare le istituzioni statali non si può partire da un istituto in chiara fase recessiva, come quello regionale, e in particolare dalla legislazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

regionale che dovrebbe essere, secondo alcuni, il principale riferimento funzionale della Seconda Camera.

Alla luce di queste considerazioni, ritiene improponibile l'ipotesi di far eleggere il Senato dai Consigli regionali e in generale la rappresentanza indiretta. Non crede che i cittadini stiano aspettando che gli enti territoriali eleggano al loro posto i Senatori, e non ritiene che per questa via si possano rivitalizzare le Regioni né tanto meno rilegittimare le istituzioni statali. Infine, sul piano della fattibilità, non crede che il Senato accetterebbe mai un ridimensionamento di tal fatta. Occorre, infatti, tenere ben presente il cosiddetto paradosso delle riforme: è sempre molto difficile riformare se stessi. Noi giustamente discutiamo come se fossimo un riformatore eteronomo, ma allo stesso tempo non dobbiamo dimenticare che ragioniamo di istituzioni che devono riformare loro stesse. In proposito, evidenzia che esiste un'esperienza quasi quarantennale di proposte di riforme costituzionali, tentate e non riuscite. Ritiene che se si mantiene il bicameralismo, sia importante trovare una formula di equilibrio, in modo tale che i Senatori non dipendano dai consiglieri regionali. Sottolinea, pertanto, la necessità di riflettere sui meccanismi che, senza creare incompatibilità fra le Camere, possano riequilibrare e redistribuire anche i poteri fra esse. In questo senso si dovrebbe prospettare un transito di poteri dalla Camera al Senato, con la previsione dell'esclusivo esercizio di alcuni di essi, come ad esempio le nomine e le elezioni dei componenti della Corte Costituzionale e del CSM e le funzioni di vigilanza (le Commissioni di vigilanza sulla RAI e sui servizi).

Conclude evidenziando che se il Senato viene privato della funzione politica di dare la fiducia, sarà necessario valorizzarne la funzione di Camera alta di riflessione e di vigilanza, ma conferendole, altresì, poteri esclusivi e incisivi. Ritiene che quanto più le due camere siano strutturalmente diverse, tanto più i loro poteri debbano essere distinti, pena un blocco decisionale che, nella situazione data, potrebbe segnare anche un'irreversibile crisi del Parlamento e con esso della nostra democrazia.

VANDELLI.

Inizia il proprio intervento da una considerazione sulle convergenze. Ci sono dei punti su cui non si rilevano dissensi mentre ci sono altri punti su cui si rileva l'opzione prevalente e, infine, una terza fascia in cui si registrano opinioni di singoli e di gruppi. Crede che il rapporto finale utilmente potrebbe seguire queste tre fasce, evidenziando per ciascuna le coerenze e le conseguenze.

Sulla composizione del Senato ha l'impressione che, ancora prima di una diversità di proposte o partiti, ci sia una diversità di analisi e di diagnosi. Ha l'impressione che una parte degli interventi si concentrino fortemente sul tema della rappresentanza, e un'altra parte, a cui si iscrive, ritiene, invece, che i problemi del nostro ordinamento attengano ad una frammentazione, con una distribuzione di compiti e ruoli fra i vari soggetti istituzionali senza un elemento di coesione e di omogeneità del sistema: il tutto è affidato a una sorta di risoluzione *ex post*, ai conflitti portati prevalentemente davanti alla Corte Costituzionale, mentre gli strumenti di partecipazione sono ancora quelli molto precedenti alla riforma del Titolo V, con le loro debolezze.

Con riferimento alla composizione, ritiene che l'obiettivo sia anzitutto stringere i gangli di tenuta del sistema e quindi stringere le istituzioni in un sistema funzionale, fermo restando che la massima valorizzazione della rappresentanza del circuito di elezione diretta debba essere incentrato sulla Camera con decisione finale, per ogni aspetto.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

In relazione all'elezione diretta, sottolinea due questioni aperte. Una, emersa già negli anni 2004-2005, quando l'idea della contestualità confluì nella cosiddetta *devolution*. La contestualità cronologica con riduzione del numero comporta anzitutto un delicatissimo problema transitorio, perché se adeguiamo i tempi, una Regione che attualmente esprime dieci Senatori e nel Senato ristretto ne esprimerà cinque, nella fase transitoria per un anno dovrebbe essere costretta a eleggere Senatori che scadranno in più periodi ravvicinati. Evidenzia, poi, che i Senatori eletti con contestualità vedrebbero il loro mandato dipendente da eventi a loro tutti estranei (qualunque causa di cessazione della carica del Presidente della Regione comporterebbe il rinnovo dell'intera organizzazione di governo della rispettiva Regione, con il conseguente rinnovo degli stessi Senatori).

In relazione all'elezione indiretta dei Senatori, esprime perplessità sul *Bundesrat*, un *unicum* che appartiene a una tradizione storica molto peculiare e molto diversa da quella italiana. Fa presente che lo stesso *Bundesrat*, con il sistema del voto solidale, ha avuto tensioni molto forti e momenti di problematicità rilevante quando si sono posti in votazione problemi di grande rilievo politico in *Länder* che avevano governi di coalizione. Crede che nel sistema italiano una dinamica di questo genere sia molto problematica, dunque preferirebbe un sistema con votazione pro capite e Senatori eletti dai Consigli per la parte regionale. Ritiene, poi, che una rappresentanza delle autonomie nel sistema italiano non possa prescindere dai Comuni per vari motivi e ritiene che i rappresentanti dei Comuni potrebbero essere espressi dalle Regioni soltanto ove si arrivasse a una soluzione che, come in Germania, immedesimi i Comuni nell'ordinamento regionale. Ritiene che per il loro rilievo possano essere utilmente membri di diritto i Presidenti delle Regioni, i Sindaci o delle Città metropolitane o di tutti i capoluoghi di Regione. Con riferimento alle competenze, attenuerebbe la distinzione tra bicameralismo procedurale e distinzione delle materie sulla base di un principio inserito in Costituzione. Si tratterebbe esclusivamente di una distinzione interna da risolvere sulla base di meccanismi di intesa a monte. Evidenzia l'importanza della composizione del Senato anche per decidere sull'insieme delle competenze fra centro e periferia. Crede che la clausola di supremazia possa essere un utile strumento di soluzione di una serie di questioni. Evidenzia, però, che la clausola di supremazia è adeguata solo se si regge su un Senato espressione delle autonomie: altrimenti sarebbe un mero strumento di ricentralizzazione senza bilanciamento.

Ugualmente, crede che il Senato dovrebbe avere un forte ruolo nelle materie che attengono alle autonomie, con la citata flessibilità. Dunque, ferma restando la attribuzione alla Camera elettiva della parola finale (e la non sindacabilità delle questioni relative al ruolo delle due Camere nel procedimento legislativo), si possono introdurre altri meccanismi per valorizzare la funzione del Senato delle autonomie, anche con la possibilità di riservargli l'esame in via prioritaria di determinate specifiche proposte di legge, operando in questi casi come prima sede di esame ed elaborazione delle norme.

Conclude con un'ultima considerazione relativa alla bassa qualità dei Senatori che deriverebbe dall'elezione da parte di Regioni o Autonomie. Condivide pienamente quanto ha detto Onida e quanto hanno detto altri: crede che si debba in ogni caso guardare all'esperienza pratica, ma che si possa dare anche un impulso a un miglioramento delle tendenze in atto. Crede che un Senato così reso più autorevole, pur a elezione indiretta (con un ridimensionamento dei numeri sia della Camera sia del Senato stesso) possa avere una attendibile aspirazione ad attrarre una classe politica di migliore qualità.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

MOSCARINI.

Si esprime a favore della rappresentanza indiretta, per quanto riguarda l'elezione dei Senatori. Vorrebbe occuparsi di tre punti: il problema della rappresentanza dei Comuni, la questione del voto di blocco nell'ambito del Senato sul modello *Bundesrat* e la possibilità del recall per il Senato, sugli ambiti non bicamerali, ammessi alla competenza di entrambe le Camere. Per quanto riguarda la prima questione, cioè la rappresentanza dei Comuni, evidenzia che la sua prima valutazione era stata nel senso che, avendo presente la questione della riduzione del numero dei parlamentari, le sembrava opportuna la limitazione della rappresentanza alle istituzioni regionali, così come era stato avanzato da Onida. Ora comprende l'esigenza di ampliare la rappresentanza, ma rappresenta un'esperienza diretta di non soddisfacente funzionamento dei Consigli delle Autonomie Locali.

Con riferimento alla seconda questione, riguardante il modello generale del *Bundesrat*, con particolare riferimento al voto non di singoli Senatori ma per blocco, evidenzia che in Germania la previsione è stata introdotta proprio per correggere la funzionalità del Senato, del *Bundesrat*, e quindi per migliorare l'accountability. Capisce perfettamente le perplessità che questo comporta in termini di mandato, perché è evidente che da ciò scaturisce un superamento del principio del mandato imperativo. Condivide sul punto le perplessità di Olivetti ma ritiene che il modello *Bundesrat*, anche con riguardo al voto per blocco dei Senatori di un singolo Land, sia da considerarsi se non il migliore, quantomeno quello meno lontano dall'esperienza italiana.

Con riferimento alla terza questione, quella del *recall* del Senato sulle questioni non bicamerali, ritiene che l'eventuale veto dovrebbe essere introdotto solo con maggioranze qualificate, e che, in definitiva, debba prevalere il voto della Camera dei Deputati.

URBINATI.

Ritiene che un Senato eletto a suffragio universale, al quale non viene più data la funzione di fiducia, non sia limitato nei suoi poteri, perché ne può avere altri altrettanto centrali: potere di sorveglianza, di fermo delle proposte, e di controllo per esempio. Si tratta di poteri importanti che attribuiscono una grande dignità all'istituzione e non sono per niente secondari, anzi svolgono la funzione di realizzare quel principio di costituzionalismo democratico che la nostra Costituzione contempla.

Sottolinea un'ulteriore, e importante problema, diverso dalla disgregazione dei partiti: la perdita di legittimità del sistema medesimo. Evidenzia come, in questo momento storico, non si possa pensare di dire agli italiani che la cosa migliore da fare è votare meno, votare in maniera indiretta, avere meno rappresentanti responsabili direttamente. In un contesto caratterizzato da corruzione e declino dell'etica pubblica, ritiene pertanto assurdo introdurre il voto indiretto, quasi a imitazione del modello ottocentesco di notabilato. Non ritiene che sia imitabile il modello americano, in quanto crede che sia un *unicum*. Fa notare però che, con l'8° emendamento alla Costituzione, il Senato americano è passato dal voto indiretto al voto diretto ai principi del Ventesimo secolo, a causa della grandissima corruzione che quel sistema di selezione aveva causato. Il sistema dell'elezione indiretta non sembra convincere anche per un'ulteriore ragione: la democrazia si corregge con più non meno democrazia; invece, dare o optare per una scelta che deprime la democrazia segue una via opposta al movimento che altri paesi democratici hanno intrapreso: dal voto indiretto al voto diretto. Ricorda, infine, il caso tedesco, evidenziando a coloro che lo propongono come modello che vale anche per questo il principio secondo il quale ogni sistema ha una sua



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

unicità, frutto di una sintesi di tradizione storica specifica e esperienza politica e giuridica. Nel caso tedesco, la struttura per *Länder* dello stato federale è il terzetto di una lunghissima storia che poco ha a che fare con la nostra. L'Italia non raggiunge l'unità a partire da un mosaico di principalità sottostanti ad un sistema imperiale, una struttura di tipo federale in se stessa. È diversa la storia politica come diverso è l'*ethos* delle burocrazie e dei sistemi burocratici che si sono consolidati in quella specifica storia.

Si esprime, infine, a favore dell'abolizione della circoscrizione estero, in quanto non consente ai cittadini italiani di svolgere pienamente la loro funzione politica mentre accorda diritto di voto a persone che sono italiani per il loro passato ma che nel presente non hanno alcun interesse che le lega all'Italia e neppure conoscono molto spesso la nostra lingua. Dare agli italiani che vivono all'estero la possibilità di votare non richiede che si appoggi il diritto di voto sullo *ius sanguinis* né creare circoscrizioni apposite. È favorevole all'abolizione dei Senatori a vita e di tutte le nomine non elettive.

BRUNELLI.

Ritiene che nel documento della Commissione sia necessario segnalare gli orientamenti maggioritari, nonché le eventuali posizioni minoritarie.

Afferma di essere d'accordo con Frosini quando afferma che non c'è un automatismo fra l'elezione diretta di una Camera e il suo coinvolgimento nel rapporto di fiducia, ma sottolinea che l'elezione diretta può comunque essere causa di conflittualità politica fra Camera e Senato. Se ciò accadesse, la riforma fallirebbe il suo obiettivo principale, che è proprio quello di una razionalizzazione e di una stabilizzazione del sistema.

È a favore dell'elezione di secondo grado e ritiene necessaria la riduzione del numero dei Senatori. Osserva che la diminuzione del numero dei parlamentari pone, nella Camera eletta direttamente, un delicato problema di rapporto con l'elettorato e di salvaguardia dell'istituto della rappresentanza politica, mentre in un Senato non eletto direttamente ed escluso dal rapporto fiduciario la riduzione dei Senatori può essere anche molto significativa.

Afferma di essere favorevole a un bicameralismo di tipo procedurale, con poteri della Seconda Camera molto circoscritti nel procedimento di formazione della legge: pochissime leggi bicamerali e per il resto l'ultima parola alla Camera. Per superare il veto del Senato, si potrebbe forse in alcuni casi prevedere la maggioranza qualificata, evitando tuttavia che ciò possa tradursi in un blocco del sistema, per evitare di mancare l'obiettivo della riforma.

Evidenzia, altresì, la presenza di difficoltà insite nel meccanismo dell'elezione di secondo grado. In proposito, ricorda quanto segnalato da Zanon, ovvero le criticità derivanti dalla presenza in Senato dei Presidenti delle Regioni, a causa della loro forte carica politica, della loro legittimazione popolare diretta e, infine, del ruolo particolare che alcuni di essi possono svolgere politicamente anche a livello nazionale. Ricorda, inoltre, le due opzioni possibili: che il Consiglio regionale elegga i Senatori tra i propri membri o tra soggetti esterni. Nella prima ipotesi (elezione tra i membri del Consiglio) mette in rilievo le criticità potenzialmente derivanti dalla circostanza che ci sarebbero dei consiglieri regionali Senatori e dei consiglieri regionali non Senatori; si chiede come questo potrebbe riverberarsi in concreto sui rapporti politici interni all'assemblea regionale. Evidenzia, altresì, le criticità legate alla seconda opzione (elezione di soggetti esterni). In proposito ricorda quanto affermato da Frattini, secondo il quale anche nelle scelte esterne i partiti potrebbero individuare personalità di non altissimo livello, magari persone che non sono riuscite a farsi eleggere in consiglio regionale, senza contare che l'elezione esterna moltiplicherebbe anche il numero di posti e ciò potrebbe



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

essere appetibile per i partiti. Ritiene che probabilmente questa Commissione non possa risolvere tali questioni, poiché qui entrano in gioco quelle norme informali di cui parlava Panebianco, che nascono dai rapporti sociali e politici e che sono in grado di svuotare le norme formali o di renderle comunque meno cogenti. Sulla questione che poneva Ainis, relativa a un Senato a doppia composizione (una parte eletta direttamente, riservata ai giovani e alle donne), ritiene che il principio di riequilibrio di genere della rappresentanza sia una questione seria, che certamente riemergerà in sede di discussione sulla legge elettorale. Evidenzia, peraltro, perplessità in ordine alla soluzione proposta da Ainis, non ritenendola condivisibile. Sottolinea la diversità di eventuali misure presenti nelle leggi elettorali per garantire un certo numero di candidature, in quanto, in quel caso, interviene il voto dell'elettore. Conclude affermando che non si può pensare a una garanzia di rappresentanza, ma piuttosto a misure che garantiscano un numero congruo di candidature.

CHIMENTI.

Si iscrive al gruppo *omistoö*: è *d'accordo* per *l'elezione* indiretta e sicuramente *d'accordo* per la Seconda Camera strettamente legata al territorio, una sorta di Camera delle autonomie, ponendo, al contempo, un rilievo di *metodo*: la necessità di evitare *fantasie costituzionaliö* e proporre soluzioni realistiche.

Ricorda sommariamente tutte le volte precedenti in cui le tematiche relative alle riforme istituzionali sono state affrontate nel nostro Paese: nel 1969 con il dibattito pubblico tra De Mita e Ingrao, per poi passare, nel 1983, alla Commissione bicamerale Bozzi, e successivamente, nel corso degli Anni Novanta, alle Commissioni De Mita, Iotti e D'Alema. Rileva che da queste esperienze va tratta una *lezione di metodo*: abbandonare astruse forme di ingegneria istituzionale o riferimenti troppo facili a modelli stranieri, per calarsi invece nella realtà italiana. Il lavoro da fare, a partire sempre dal testo della Costituzione e limitandosi alle parti da modificare, è munirsi di *forbici* per procedere a uno *sfoltimento* e a una *razionalizzazione* del nostro sistema, per renderlo meno *farraginoso*, semplificare il procedimento legislativo, e rendere l'apparato amministrativo più fluido. Tutto questo non perdendo di vista il tempo limitato a disposizione per elaborare un progetto compiuto. Sottolinea che ciò è importante per dare un segnale al Paese, non solo ai cittadini, ma anche alla classe politica. Si auspica che da questo tavolo emerga un *metodo di lavoro* diverso da quello usato fin qui dai politici perchè c'è una grande aspettativa del Paese rispetto al lavoro di questa Commissione. Invita tutti a fare uno sforzo nel cercare di attenersi agli argomenti e ai tempi all'ordine del giorno, senza soffermarsi su argomenti già trattati nelle sessioni precedenti. I risultati del lavoro di questa Commissione e la possibilità che si traducano in riforme e in un complessivo ammodernamento dell'impianto amministrativo dell'Italia, ridisegnando il rapporto tra Stato, Regioni e Comuni, e rendendo più agevole la possibilità di interventi sul territorio, sono attesi anche dai principali *partners* europei e costituiscono un'occasione per tornare ad attirare investimenti stranieri in Italia. Di qui la necessità di mettere da parte la fantasia, evocata in apertura della discussione, e restare strettamente legati alla realtà, ravvisandone i limiti e riconoscendo l'aggravarsi dei problemi in mancanza di soluzioni. Chiarisce che non c'è in questo alcuna ragione di *sfiducia*. Cita a questo proposito Leonardo Sciascia: *öMi si accusa di pessimismo, ma è la realtà che è pessimaö*. Insiste sulla necessità di tenere presente che in questo momento purtroppo siamo in una situazione di grande emergenza e quindi da parte di tutti va fatto uno sforzo. Gli accademici devono fornire un *öprodottoö* snello, facilmente intellegibile e semplice da applicare.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

SALAZAR.

Interviene sulla necessità di partire dalla considerazione del Titolo V per come esso si presenta *in vivo* e non per come il testo costituzionale appare *in vitro*.

Ricorda che l'attuazione giurisprudenziale del Titolo V ne ha tradito lo spirito, avendo la Corte Costituzionale favorito il riaccentramento della funzione legislativa, e ritiene che la riscrittura del bicameralismo possa porre un rimedio a questo squilibrio: ribadisce che la strada dovrebbe essere quella di un Senato delle sole Regioni, costruito mediante un adattamento del c.d. modello *Bundesrat*, realizzabile mediante l'elezione indiretta dei Senatori. Ogni Consiglio regionale sceglierebbe tra i propri componenti i rappresentanti, cui si aggiungerebbe il Presidente della Regione o un suo delegato (il numero, come nel *Bundesrat*, sarebbe prefissato e dipenderebbe dalla popolazione). Il voto andrebbe espresso unitariamente. Tale proposta potrebbe avere anche delle ricadute positive sul contenzioso costituzionale, perché la partecipazione delle Regioni alla produzione delle leggi statali, specie con riferimento a quelle bicamerali, frenerebbe l'attuale tendenza della legislazione nazionale a proiettarsi sui campi regionali. Di conseguenza, dovrebbe attenuarsi la conflittualità tra Stato e Regioni, riducendosi così il contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale.

Segnala che nella discussione è emersa l'importanza del ruolo delle autonomie locali, in particolare dei Comuni, ma si interroga sull'opportunità di inserire una rappresentanza degli stessi in seno al Senato, considerando la disomogeneità dei loro interessi rispetto a quelli espressi dai rappresentanti regionali.

Inoltre, se resta ferma l'esigenza di contenere il numero dei parlamentari, si chiede come potrebbe costruirsi tale rappresentanza. Una possibile risposta potrebbe trovarsi nella designazione dei rappresentanti dei Comuni da parte dei Consigli regionali, ma si chiede se, una volta ammessa la rappresentanza delle autonomie locali al Senato, al pari delle Regioni, si possa poi sottrarre loro l'individuazione dei rispettivi rappresentanti. Forse è più convincente la proposta che fa leva sulla designazione, Regione per Regione, da parte dei Consigli delle autonomie locali, ma in questo caso dovrebbe ritoccarsi l'art. 123 Cost., che a quest'organo attribuisce solo funzioni consultive. Anche così, tuttavia, appare complicato immaginare quali potrebbero essere le modalità di designazione, visto l'elevato numero dei Comuni: bisognerebbe individuare i limiti entro i quali spetti ai Consigli delle autonomie locali operare la scelta, limiti basati, ad esempio, sulla densità demografica.

Ribadisce di essere favorevole al Senato delle sole Regioni, ma ha ritenuto opportuno riflettere anche su questa seconda opzione.

Per quanto riguarda le funzioni del Senato delle Regioni, ritiene che si debba senz'altro escludere la partecipazione dell'organo alle votazioni sulla fiducia, mentre reputa opportuno conservare alla Seconda Camera i poteri ispettivi e di vigilanza e mantenere la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica e all'elezione dei giudici della Corte Costituzionale.

Con riferimento alla funzione legislativa, sostiene che dovrebbero essere previste leggi bicamerali, che vedano il Senato partecipare in modo paritario rispetto alla Camera, anche se bisognerebbe cercare, per quanto è possibile, di procedere alla individuazione di tipologie di leggi chiaramente identificabili, per evitare di alimentare le occasioni di conflitto. Sottolinea che dovrebbero essere di certo bicamerali le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, ma non crede che sia possibile limitarsi solo a queste, escludendo del tutto il



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Senato da decisioni importanti, come ad esempio quelle sui livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione dell'art. 118, sul federalismo fiscale, sulle procedure relative ai poteri sostitutivi. Pur aderendo all'idea che la Camera dei Deputati debba avere l'ultima parola, ritiene che il Senato debba potere incidere sulle leggi che toccano la struttura del sistema delle autonomie locali. Dal punto di vista operativo, si potrebbero immaginare due soluzioni, nel senso che o si predispongono l'elenco delle leggi bicamerali, oppure si immagina una ulteriore differenziazione, individuando, accanto alle leggi bicamerali, alcune ipotesi con riguardo alle quali si preveda che la Camera, pur conservando l'ultima parola, possa superare gli emendamenti del Senato solo a maggioranza assoluta.

DOGLIANI.

In premessa, rispetto alle posizioni dei due partiti sulle modalità elettive, osserva che, fino all'intervento di Ciarlo, i non giuristi erano favorevoli all'elezione diretta, mentre tutti i giuristi erano per l'elezione indiretta. Con l'eccezione, articolata e interessante, di Caravita, che ha sottolineato come prendere posizione favorevole all'elezione indiretta avrebbe significato mettere al centro dell'attenzione il rapporto tra esecutivi regionali e Governo, mentre prendere posizione a favore dell'elezione diretta avrebbe significato sottolineare la necessità di arricchire il Senato di una serie di funzioni di controllo o di altra natura. Sottolinea che l'alternativa delineata riveste notevole importanza.

Passa, dunque, a esporre la propria posizione.

Si iscrive al partito dell'elezione diretta, in quanto ritiene che tutto quanto è stato detto intorno all'altra soluzione sia molto debole sotto il profilo dell'integrazione politica democratica. Riconosce che il modello tedesco è più preciso e più chiaro. Esso, tuttavia, presenta due problemi: 1) ha il grande difetto di essere una risposta debole al problema dell'integrazione politica democratica (cfr. quanto detto da Ciarlo e che condivide); 2) ha una scarsa fattibilità (evidenzia come i problemi di fattibilità parlamentare siano fondamentali; il Senato è uno dei soggetti contitolari del potere di revisione, e la proposta di impedire ai Senatori la possibilità di ricandidarsi renda la proposta stessa irricevibile).

Ritiene che sarebbe opportuno spostare il discorso dal versante della composizione a quello delle funzioni (ricorda al contempo come, tranne Chiti, gli altri interventi abbiano solo sfiorato il tema delle funzioni, mentre andrebbe approfondito). Evidenzia l'utilità di analizzare le funzioni legislative, di controllo-ispettive e di co-decisione sulle nomine.

Aggiunge un'ulteriore considerazione, ricordando come qualcuno abbia scritto che non considerava fattibile la partecipazione del Senato alla formazione delle leggi-delega, mentre la partita della semplificazione, e della delegificazione, per le quali la delegazione legislativa è fondamentale, deve essere considerata una partita colossale che è stata trascurata. Il futuro Senato deve poter svolgere una funzione da protagonista nella elaborazione di leggi-delega per la formazione di testi unici, che riordinino la legislazione, e che eventualmente appongano la clausola di delegificazione - o di cedevolezza nei confronti della legislazione regionale - ad alcune delle loro parti. Il Senato potrebbe così diventare un organo trainante il processo di "manutenzione del libro delle leggi".

Il dibattito sulle funzioni potrebbe far emergere la possibilità di una significativa diversificazione e collaborazione delle due Camere e potrebbe aprire la strada per una contaminazione tra i due partiti.

L'intervento termina con una precisazione relativa all'intervento di Olivetti, il quale ha parlato di forma di Stato, utilizzando così un'espressione sinora mai usata in queste riunioni.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Precisa che la forma di Stato ha due significati molto diversi: a) l'insieme dei principi fondamentali dell'ordinamento, b) il rapporto tra Stato centrale ed enti territoriali rappresentativi; evidenza che qui viene usata solo nel secondo senso.

FALCON.

In relazione alla "Camera delle Regioni" riprende quanto ricordato nel corso della sessione del mattino, ovvero che la sua creazione era stata sollecitata da Nicola Occhiocupo sin dal 1975. Tale affermazione era intesa a sottolineare che si tratta ormai di una cosa vecchia. E' evidente, tuttavia, che il fatto che una cosa serva da tanto tempo non significa che ora non serva più, ma sembra al contrario implicare - anche considerata la riforma costituzionale del 2001 - che non solo serve ancora, ma è divenuta urgente, tanto più che il bisogno di essa si incrocia ormai con l'evidente necessità di riformare il bicameralismo.

Circa la composizione della Seconda Camera, rileva come i partiti - cioè gli orientamenti espressi nella Commissione - debbano considerarsi tre e non due, perché tra coloro che sostengono l'elezione diretta, alcuni (non tutti) prendono sul serio l'idea della rappresentanza territoriale, sia pure attraverso un'elezione diretta. Essi, in altri termini, concepiscono il nuovo Senato come un modo per risolvere il problema specifico dell'Italia, cioè il problema di rappresentare i territori; e lo vorrebbero risolvere attraverso un sistema di elezione diretta in sede regionale. Tuttavia, raggiungere questo risultato, una rappresentanza che sia al tempo stesso realmente *territoriale* (e non meramente politica) e *diretta*. A suo avviso il punto di fondo che differenzia i membri della Commissione degli Esperti non è principalmente l'alternativa tra elezione diretta-indiretta, quanto piuttosto la diagnosi sulla natura del problema da risolvere con la riforma del bicameralismo. Da una parte, vi sono quanti ritengono che tale problema consista nella necessità di trovare un punto di raccordo tra istituzioni centrali e regionali o locali, dall'altra parte, invece, vi sono quanti ritengono che questo non sia necessario o urgente.

Per i primi, l'evidente crisi del bicameralismo paritario è l'occasione per tornare su questo "storico" problema, mentre per i secondi si tratta solo di un problema di razionalizzazione della forma di governo. Per i "razionalizzatori" importante è solo eliminare la fiducia e ridurre il numero dei parlamentari. Essi ritengono, quindi, che se si intende mantenere il bicameralismo bisogna ridurre il numero di Senatori e deputati, senza avere riguardo alle Regioni, come sostenuto da Ciarlo e da Urbinati.

Quanto alla "crisi" o della legge regionale - affermata ad esempio da Ciarlo - ritiene che la legislazione regionale abbia un senso, e che vi siano esperienze importanti (v. la legge sanitaria lombarda che è molto diversa da altre, ad es. quella emiliana; anche le legislazioni urbanistiche sono molto diverse). Non ha senso affermare che la legge non serve perché le Regioni devono avere funzioni amministrative, dato che essa serve appunto per disciplinare le funzioni amministrative ed il loro esercizio.

Ritiene giusto sottolineare, inoltre, che la forma della legge regionale non serve solo per dettare discipline fortemente innovative, ma anche per riservare il giudizio sulla legittimità costituzionale di tali discipline - innovative o meno che siano - alla Corte Costituzionale. La legge regionale, quindi, ha una sua funzione, al di là del suo contenuto innovativo, il quale peraltro potrebbe anche essere maggiore qualora si potesse riprendere dal modello tedesco un istituto intelligente, ovvero la possibilità di deroga alla legislazione federale (ricorda, in proposito, che la riforma del 2006 non ha solo "tolto" competenze: al contrario essa, se ha



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

ristretto le leggi bicamerali, cioè soggette ad approvazione del *Bundesrat*, ha aumentato i poteri dei singoli *Länder*).

Nella prospettiva di razionalizzazione delineata da Urbinati-Ciarlo dovrebbe essere eliminata la fiducia e ridotto il numero dei parlamentari, ma rimarrebbe il "buco" della rappresentanza delle autonomie territoriali. In particolare, non sarebbe risolto il problema fondamentale dell'interlocuzione tra istituzioni regionali, locali e centrali. Ricorda che la grande maggioranza delle leggi statali riguarda ciò che si deve fare insieme. Se per il bicameralismo si optasse per una prospettiva di mera razionalizzazione, l'unica soluzione per i rapporti tra potere centrale e sistemi locali consisterebbe nel rafforzare la posizione costituzionale del sistema delle Conferenze, attribuendo ad esse un ruolo nel procedimento legislativo.

Con riferimento al riparto per materia delle funzioni legislative, anche in relazione al ruolo rispettivo delle due Camere, ricorda che le materie non sono tutto, ma hanno comunque un senso, come dimostra il fatto che anche le altre costituzioni di Stati compositi e la stessa UE si fondano largamente su elenchi di competenze per materia. Una sensata articolazione delle procedure a seconda della materia non è impossibile, ed inoltre una possibile specificazione del significato delle materie a livello normativo può essere, come già ricordato in altri interventi, un validissimo aiuto anche per la risoluzione del contenzioso. Un ultimo punto riguarda l'orientamento per il quale la Seconda Camera deve essere rappresentativa delle istituzioni territoriali, orientamento in cui si riconosce. Ritiene che anche ammettendo l'opportunità di una rappresentanza anche delle autonomie locali, accanto a quella delle Regioni, non possa che trattarsi di una rappresentanza generale dei Comuni, e non di rappresentanza di singoli Comuni specifici (e neppure dei Comuni "metropolitani", perché in questo caso il relativo territorio risulterebbe sovrarappresentato, a scapito dei territori degli altri Comuni, che risulterebbero sottorappresentati.

Esprime poi l'opinione che le diverse opzioni dovrebbero ad un certo punto trovare espressione in testi articolati, perché solo in questo modo ogni proposta cessa di essere una pura preferenza teorica ed assume una fisionomia concreta di possibile realizzazione.

TABELLINI.

Premette che al di là delle differenze specifiche sussiste un accordo sull'eliminazione del voto di fiducia, sulla supremazia della Camera e sulla riduzione dei parlamentari; evidenzia che detto accordo di fondo deve essere ribadito con forza.

Ritiene utile chiudere i lavori formulando due proposte di riforma sui punti nei quali non c'è consenso pieno, sottolineando che esiste un percorso alternativo all'elezione di secondo grado, per evitare il rischio di non accoglimento della proposta (poiché è fondamentale che gli altri punti vengano accolti).

Sulla base di quanto detto, descrive i pro e i contro delle due soluzioni alternative. In merito all'elezione diretta, ritiene che dovrebbe essere ribadito che essa è compatibile con la perdita della fiducia, con la supremazia della Camera nella legislazione ordinaria ed è particolarmente indicata nel momento in cui si voglia investire il Senato di funzioni forti, ad esempio di controllo. In proposito, sostiene che andrebbe chiarito il punto delle correnti contestuali o non contestuali, precisando la sua preferenza per la corrente contestuale, anche se tale punto andrebbe chiarito con più precisione.

In merito all'elezione di secondo grado, rileva che le obiezioni ad essa sono pragmatiche.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

La prima è legata alla storia del nostro Stato, che è uno Stato unitario e non federale, e all'insoddisfazione nei confronti del modo in cui ha funzionato sistema delle Autonomie locali (non solo per mancanza di raccordo tra Stato e governi locali. Ritene, infatti, che il Titolo V abbia aumentato indubbiamente le sovrapposizioni e le complessità, senza dare responsabilità finanziaria alle Regioni, ma queste ultime hanno manifestato capacità di veto più che di proposizione. Afferma, quindi, che ci sia un giustificato scetticismo sulla capacità di questi governi locali di proporsi come interlocutori autorevoli in un momento in cui si sta parlando di procedimento legislativo nazionale). Alla luce di quanto detto, il relatore dubita che sia opportuno rafforzare il ruolo conferito alle Regioni e alle autonomie locali nel nostro ordinamento.

La seconda preoccupazione pragmatica riguarda la domanda, già ricordata da Urbinati, di *accountability*, trasparenza e legittimazione, che richiede l'elezione diretta.

Con riferimento alla modalità con cui disegnare l'elezione secondo grado, ricorda che i nostri governi locali sono di tipo presidenziale. Tale dato rende più problematica la strada di una designazione di terzi da parte dei Consigli regionali, in quanto accentuerebbe la scarsa responsabilità e *accountability*.

Un'ulteriore preoccupazione è sintetizzabile con questa domanda: «siamo sicuri che sia auspicabile avere rappresentanti locali in un organo nazionale?». Si avrebbero così esponenti del presidenzialismo locale e ci sarebbe il rischio che questi governi locali usino il potere di veto nell'organo legislativo per facilitare i compiti dell'esecutivo locale, di cui sono responsabili di fronte all'elettorato locale. Sarebbe meglio sanare i conflitti tra governo locale e nazionale in organi come la Conferenza Stato-Regioni, che non in una Camera come il Senato.

In merito ai «contro» dell'elezione diretta, rileva che, come è già stato sostenuto in altri interventi, tale meccanismo evidenzia il rischio, specie quando è abbinato all'elezione regionale, che vi sia un conflitto politico-partitico tra Camera e Senato, governate da maggioranze politiche diverse. Naturalmente, però, questo conflitto può sussistere anche quando il Senato è rappresentato da organi locali, perché anche lì i partiti hanno il loro peso. Tale rischio è attenuato dalla contestualità tra elezioni regionali e locali, perché diventa più importante per il dibattito politico locale ciò che viene discusso in quel momento in quella Regione. Esso è attenuato, inoltre, dalla perdita del voto di fiducia del Senato, la quale riduce la presa dei partiti sul Senato.

In chiusura, evidenzia che c'è un'aspettativa legittima di innovazione istituzionale, la quale potrebbe provenire dalla Commissione degli Esperti, e sarebbe un peccato deluderla. I due punti sui quali si potrebbe cercare di innovare sono i seguenti:

- 1) conflitto d'interessi: non è d'accordo sulla circostanza che la Camera decida sull'immunità parlamentare, tale potere dovrebbe essere delegato a una Commissione *ad hoc*;
- 2) i giovani: si potrebbe abbassare l'età e immaginare la possibilità di un voto ponderato in modo diverso per i cittadini che sono genitori di figli minori.

LIPPOLIS.

Non ritiene opportuno parlare di «partiti» rispetto agli orientamenti emersi in Commissione; è preferibile parlare di «opzioni». Riguardo alla composizione del Senato esse sono quattro.

La prima è quella di Ciarlo, che propone un Senato di garanzia (una visione già emersa negli anni Novanta).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale
e della connessa legislazione in materia elettorale*

In alternativa vi sono coloro che vogliono un Senato rappresentativo delle autonomie locali. Qui però vi sono tre sfumature (perciò ha parlato di quattro posizioni):

a) elezione diretta contestuale;

b) elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali all'interno del Consiglio regionale stesso;

c) infine, la posizione espressa da Violante, che cerca di mediare tra queste diversi orientamenti. Si tratta di un'elezione di secondo grado che apra all'elezione di esterni. Non una vera e propria rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma che deriva da esse. Un aspetto importante della proposta di Violante è l'inserimento dei Presidenti della Giunta perché il sistema di governo locale ha nel Presidente della Giunta una figura decisiva. Se l'interlocuzione tra centro e periferia non è impostata sul Presidente della Giunta è un'interlocuzione che può non essere efficace. Nello stesso tempo l'idea di creare un collegio *ad hoc* (che elegga gli eletti di secondo grado) riecheggia il sistema francese. In Francia c'è un collegio appositamente costituito per l'elezione dei Senatori, i quali possono essere anche esterni al Consiglio regionale. Così si potrebbe creare un organo che rappresenti le autonomie, ma che non chiuda all'interno dei Consigli regionali la rappresentanza. Se si restringe l'elettorato passivo solo ai consiglieri regionali o comunali si potrebbero trovare ostacoli in Senato. Questa soluzione ibrida è preferibile perché può consentire i vantaggi prospettati.

In merito al richiamo e alla parola definitiva, ritiene essenziale decisivo l'aspetto procedurale. Ci si deve sbarazzare del bicameralismo paritario. È dell'avviso che il Senato debba poter interloquire con qualsiasi progetto di legge, ma il richiamo possa essere effettuato solo da un numero non trascurabile di Senatori. Per altro verso, sarebbe pericoloso prevedere *quorum* elevati affinché la Camera dei Deputati possa superare il contrario avviso del Senato. Ritiene che la parola definitiva spetti alla Camera dei Deputati con maggioranza semplice o al massimo assoluta dei presenti.

Con riferimento alle leggi bicamerali, ritiene che queste debbano essere pochissime per non creare blocchi.

Ricorda che nella precedente riunione aveva accennato ad un'altra questione, che aveva visto tutti contrari, tranne la professoressa Carlassare. Tale questione riguardava le leggi costituzionali: secondo il relatore queste non dovrebbero essere bicamerali. Era giunto a tale conclusione in un contesto in cui si discuteva di un Senato composto da consiglieri regionali e Presidenti di Giunta: non è opportuno attribuire un potere di blocco della revisione costituzionale a un organismo composto solo di membri degli enti territoriali. Per rispondere all'obiezione basata sul modello francese, ricorda che in Francia è pur vero che il Senato partecipa alla revisione costituzionale, ma non ha un potere di blocco, perché il Presidente della Repubblica può sottoporre a referendum le leggi di revisione costituzionale (quindi c'è sempre la possibilità di superare la contrarietà del Senato). Se però il Senato avesse una composizione diversa la sua contrarietà a prevedere come bicamerali le leggi costituzionali verrebbe meno.

GRISOLIA.

Ribadisce, preliminarmente, la propria sfiducia all'eccessivo ricorso alla fantasia costituzionale come, invece, preferisce fare Ainis.

Afferma di appartenere al partito della rappresentanza indiretta nella formazione del Senato, anche se in alcuni Paesi ha mostrato di non funzionare bene, come è stato



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

sottolineato in precedenti interventi. Mette in evidenza come a vederla con gli occhi di chi sta fuori, se si considerano gli effetti prodotti dai meccanismi della rappresentanza diretta nella formazione del Senato, insistere su questa scelta potrebbe apparire incomprensibile.

Si sofferma, quindi, sul meccanismo della rappresentanza indiretta, già ben descritto da Onida, e si interroga sulle modalità da seguire per realizzare tale rappresentanza. Ricorda le due opzioni riprese da Lippolis, delineando i pro e i contro. Spiega di non essere d'accordo sull'opportunità di creare un nuovo organismo a cui affidare il compito di designare i nuovi Senatori. Concorda, invece, sulla circostanza che vi siano alcuni membri di diritto tra cui i Presidenti di Regione ed altri membri variamente designati. Ritiene necessario definire subito chi debba nominare questi ulteriori membri. Ritiene che questi debbano essere nominati, almeno in parte, dai Consigli regionali, rimanendo aperta l'opzione se tali membri debbano essere scelti solo tra componenti del consiglio oppure se possano essere scelti anche tra membri esterni. Rileva come la prima opzione (membri interni) presenti alcuni profili problematici: 1) un problema riguarda l'identità delle cariche difficilmente proponibile di fronte all'opinione pubblica); 2) un problema riguarda gli equilibri interni che potrebbero essere alterati da consiglieri divenuti troppo forti per la doppia carica); 3) un problema riguarda il rapporto tra detti membri nominati dal Consiglio e la durata stessa del consiglio, potendosi verificare una sfasatura tra organo che nomina e soggetti nominati, qualora il primo venga meno. È favorevole a una componente scelta fuori dai consigli regionali, nonostante le questioni già da alcuni evidenziate, riguardanti a) il rischio di creare una classe di persone in qualche modo dipendente da chi li nomina e b) il rischio che vengano mandati in Senato coloro che non sono riusciti ad essere eletti nelle elezioni regionali. Sottolinea come forse si potrebbero ridurre questi inconvenienti, stabilendo alcuni requisiti tassativi per poter essere nominati. Un ulteriore problema riguarda la rappresentanza degli enti locali. In proposito, è d'accordo con una rappresentanza degli enti locali, ma è contraria a una rappresentanza che debba passare attraverso i Consigli regionali. A tal proposito sottolinea l'importanza di una assoluta autonomia di scelta. Si interroga, però, su chi debba provvedere a tali nomine e sostiene che potrebbero essere i consigli delle autonomie locali, naturalmente, ancora una volta, vincolati dalla pre-definizione dei requisiti necessari per la nomina a Senatori.

Per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa da parte del nuovo Senato, è d'accordo nell'affidare alcune tipi leggi al sistema bicamerale. Negli altri casi rimarrebbe, come proponeva Barbera, il potere decisionale definitivo alla Camera. In questo caso, sottolinea, tuttavia, la necessità, per garantire equilibrio fra le due camere, che il richiamo della legge operato dal Senato sia seguito dalla necessità di una approvazione Camerale a maggioranza assoluta (non qualificata), per evitare di bloccare con maggioranze troppo alte l'approvazione di leggi.

Con riferimento ai poteri di controllo sul Governo, in particolare in riferimento alla necessità, espressa in precedenti interventi, di dare al Senato un potere di controllo forte pari a quello esercitato dalla Camera, esprime alcuni dubbi: dubita che un Senato che non dà la fiducia possa interloquire quotidianamente con il Governo con gli ordinari strumenti del controllo. Ritiene, invece, opportuno insistere sui poteri ispettivi e di vigilanza e sui controlli legati alle nomine (questi ultimi proprio in considerazione della loro valenza spiccatamente garantista). Non vede, poi, ostacoli alla partecipazione del Senato alla nomina dei membri della Corte Costituzionale, del CSM e del Capo dello Stato.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

È contraria al mantenimento dei Senatori a vita e se mai, di trasferire tale categoria alla Camera, anche se sottolinea l'inopportunità del mantenimento di questo tipo di parlamentari. Non ritiene utile mantenere la circoscrizione estero per l'elezione del nuovo Senato, ma solo per la Camera.

CATELANI.

Si interroga sul significato da attribuire, in concreto, all'obiettivo riguardante la riduzione del numero dei parlamentari, ricordando come dall'intervento di Caravita siano emersi alcuni numeri, molto ridotti al Senato. A suo avviso, il modello da seguire dovrebbe essere quello tedesco: 1 eletto ogni 118.000 cittadini. Ciò considerato, e premesso che la Camera potrebbe essere ridotta al massimo alla metà, il Senato dovrebbe avere circa 150 Senatori.

Un obiettivo che ci si deve porre è ridurre, ma non a tal punto che non sia accettabile dal Senato attuale e che comunque non sia rappresentativo delle caratteristiche e del peso che un determinato territorio deve avere ai fini della rappresentanza. Esclude infatti che possa applicarsi per l'Italia un modello federale classico di pari rappresentatività delle varie Regioni, in quanto il modello regionale, che si vuol mantenere giustamente, non consente di parificare le Regioni da un punto di vista di rappresentanza. Si interroga, così, su quale potrebbe essere il criterio. Qualora si seguisse il meccanismo dell'elezione indiretta, l'ipotesi potrebbe essere quella indicata da Caravita, ovvero 100 Senatori se non addirittura meno e si potrebbe scendere anche ad 80. Quest'ipotesi, però, porta a conseguenze di forte riduzione di rappresentanza per alcune Regioni rispetto a quella attuale: si potrebbe passare da 50 a 10 Senatori per la Lombardia, come prospettato da Caravita. Certo un'ipotesi di questo genere è ammissibile, ma che si può giustificare prevalentemente in un contesto federale, dove vi deve essere una parificazione delle varie Comunità territoriali (Stati, *Länder*, Comunità o Regioni). Se invece, si afferma la necessità di prevedere un Senato regionale e non un Senato federale, occorre mantenere il rapporto Senatori/cittadini simile rispetto a quello attuale, sia perché in questo modo è maggiormente accettabile dai partiti, ma anche perché segue le logiche del rapporto proporzionale Senatori/cittadini sostanzialmente paritario, salvo piccole differenze come quello della Valle d'Aosta. Questo non esclude che sia necessario introdurre dei correttivi connessi al rapporto territorio/densità abitativa, in quanto non solo il numero dei cittadini può influenzare la rappresentatività, ma anche gli interessi di un territorio devono essere valorizzati e tutelati (o, quantomeno non penalizzati), cosicché anche un territorio ampio, benchè non densamente abitato, ha la necessità di far valere ancor di più interessi locali, che il Senato, in quanto Camera delle Regioni, deve garantire. D'altra parte la minore/maggiore densità abitativa non può incidere in maniera sostanziale e comunque superiore a circa il 10% dei Senatori che spetterebbero facendo solo riferimento al criterio della popolazione (per i numeri rinvia alla tabella inviata).

Per quanto riguarda il metodo di elezione precisa che, qualora ci si indirizzi verso un'elezione indiretta, sia preferibile una nomina che provenga dal Consiglio con una rappresentanza anche delle minoranze. In questo caso, tuttavia, ritiene che non sia opportuno prevedere il sistema tedesco del voto unitario per tutta la delegazione regionale. Pur essendo particolarmente utile il modello tedesco con riguardo al bicameralismo che si vuole istituire con questa riforma, ritiene che sia una forzatura rispetto alla storia costituzionale italiana e, ancor di più al carattere tipico della nostra democrazia, obbligare i rappresentanti della minoranza a votare in blocco con la maggioranza (anche se sono in gioco solo interessi locali). Ritiene che sia preferibile lasciare la libertà di voto a ciascun Senatore e comunque



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

qualora si volesse introdurre il sistema tedesco, sarebbe preferibile escludere una rappresentanza delle minoranze. Tale principio della libertà di ciascun Senatore di votare *uti singuli* ancor più si giustifica se oltre alla rappresentanza regionale si prevede anche la rappresentanza degli enti locali. Gli interessi dei Comuni non si possono identificare con quelli della Regione.

Non esclude, tuttavia, ma ritiene ragionevole la possibilità di introdurre un meccanismo di rappresentanza mista, ossia metà dei Senatori nominata dai Consigli regionali, eventualmente anche dai CAL, (ritenendo che sia opportuna una rappresentanza dei territori intesi in senso più ampio), oltre, ovviamente al Presidente della Regione che dovrebbe essere il rappresentante di diritto (e che per la Regione valle d'Aosta potrebbe essere anche l'unico rappresentante) e l'altra metà eletta invece dai cittadini.

Questa parziale elezione diretta consentirebbe da un lato una maggiore realizzabilità di tutto il processo di riforma da parte dell'attuale Senato, che, ovviamente, non può costituire il centro della valutazione della Commissione e che non può condizionare le scelte future in un contesto di importanti trasformazioni della Costituzione, ma che non può completamente essere dimenticato (per il rischio che questo processo di riforma che la Commissione sta aprendo, abbia l'esito che dal 1983 hanno sempre avuto le proposte di riforma). Dall'altro, poi, la rappresentanza diretta consentirebbe di portare all'interno del Senato regionale sensibilità locali più differenziate, che non si collochino solo in contrapposizione ad interessi nazionali, ma che, pur mantenendo un collegamento con il territorio, siano portatori di interessi generali.

PITRUZZELLA.

Indica la necessità di partire da tre premesse:

1) la prima si riferisce alla circostanza che questa è un'epoca in cui si assiste ad una profonda trasformazione della Costituzione materiale. L'elaborazione della proposta, pertanto, non può prescindere da queste trasformazioni. Le riforme costituzionali per non essere un trattato sul buon governo devono essere un adeguamento della Costituzione formale alla Costituzione materiale;

2) la seconda premessa riguarda il tema, importante, della praticabilità. Non è possibile, dunque, fare un esercizio accademico.

A tal riguardo, ricorda come tutti i membri della Commissione siano d'accordo sulla necessità di ridurre il numero dei parlamentari e sulla necessità di eliminare il bicameralismo paritario. Si interroga, pertanto, sulla strada da seguire per attuare tali obiettivi. In proposito, sostiene che una parte del dibattito riguarda ciò che pensiamo delle Regioni e afferma che, a suo parere, la Camera delle Regioni non tiene conto di due cose: a) che l'istituto regionale è in crisi profonda, collegata a quelle grandi trasformazioni che stiamo vivendo. Non ritiene, tuttavia, che sia necessario eliminarle. Individua, piuttosto, il punto di criticità nella circostanza che siamo attaccati a un modello di Regione che non funziona, cioè il modello Regione-Legislatore (il regionalismo legislativo non funziona). Tant'è che le Regioni fanno poche leggi (la sanitaria, l'urbanistica e poche altre). In proposito, ricorda anche che il trasporto pubblico locale è disciplinato dai regolamenti Comunitari e la Regione fa solo aggiustamenti amministrativi. A fronte di ciò, si chiede: «siamo sicuri che il raccordo lo fa il Parlamento e che la legge sia lo strumento di unità dei vari livelli territoriali di governo?»; b) ulteriori i dubbi derivano da una seconda ragione, sintetizzabile nella seguente domanda: «



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

chi lo dice che se ci sono rappresentanti eletti in via di secondo grado, in Senato non si ripropongano le divisioni politiche anziché le espressioni territoriali?ö.

3) La terza premessa (elemento di contesto) è data dal ruolo del Parlamento. Il relatore ricorda che il momento storico attuale vede una notevole crisi di legittimità delle istituzioni; ci si deve chiedere, pertanto, se si sia certi che privare i nostri concittadini del diritto di votare direttamente i membri della Seconda Camera restituisca legittimità al Parlamento.

Si sofferma, poi, su altri due aspetti riguardanti le funzioni del Parlamento:

1) ritiene che non sia vero che se una Camera riduce il ruolo di legislatore non conta nulla, poiché rimangono ampi spazi ad altri poteri, come il potere di controllo. Il problema è che il controllo è poco esercitato in generale dal Parlamento;

2) ritiene importante pensare al c.d. òelemento Europaö. Probabilmente c'è un grande spazio per ricostituire il ruolo dei parlamenti in una rete dei parlamenti europei che conferisca legittimazione alle Istituzioni europee.

Conclude il suo intervento affermando che non è certo che la Camera delle Regioni sia la soluzione ai problemi del bicameralismo paritario. Forse è meglio l'elezione diretta. In un contesto di elezione diretta, possiamo chiederci se questa Seconda Camera debba necessariamente dare la fiducia al Governo. Opta per una Camera politica che si occupi dell'Europa e delle garanzie, senza fiducia. La scelta di c.d. *second best* riguarda il Collegio *ad hoc* di esterni.

MINISTRO QUAGLIARIELLO.

Espone una sintesi sulla riunione odierna, che chiude la prima sessione sul bicameralismo, ritenendo che sia emerso un rafforzamento delle tre conclusioni che già si erano palesate nella prima riunione, sintetizzabili come segue:

1) riduzione del numero dei parlamentari, con specificazioni importanti nelle varie posizioni emerse;

2) necessità di differenziare la composizione e le funzioni delle due Camere;

3) necessità di riservare alla Camera dei Deputati la funzione di indirizzo politico e il rapporto fiduciario con il Governo.

Ritiene che rimangano aperti due problemi, relativi alle funzioni e all'elezione.

Ritiene che, per quanto riguarda le funzioni, si sia delineata una linea maggioritaria, sintetizzabile come segue:

a) evitare un riparto per materie, salvo eccezioni;

b) competenza della Seconda Camera su tutte le leggi, cioè bicameralismo procedurale, salvo alcune eccezioni;

c) ultima parola alla Camera politica, con possibilità di esercitare la clausola di supremazia nel caso la composizione della Seconda Camera veda una presenza consistente delle autonomie;

d) una forte propensione a lasciare al Senato competenze in materia di controllo e di nomine. Ritiene che il problema più spinoso riguardi l'elezione, rispetto alla quale sembrano individuabili tre grandi òcorrentiö:

1) elezione diretta;

2) elezione indiretta, nell'ambito dei Consigli;

3) elezione indiretta con membri esterni ai Consigli (soluzione mista) con l'eventuale opzione per un collegio *ad hoc* per l'elezione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Afferma come, all'interno di questa tripartizione, siano emersi due problemi specifici:
1) nell'ambito della corrente per l'elezione di secondo grado, ci si chiede se questa debba riguardare solo i membri dei Consigli regionali oppure comprenda anche i membri dei Consigli comunali;

2) vi è poi il problema relativo al ruolo (anche politico o sociologico) dei Presidenti delle Giunte regionali e al fatto se debbano essere membri di diritto. Il Ministro ricorda anche, nonostante non sia emerso nella seduta odierna, che era stata prospettata la possibilità di attribuire ai Presidenti delle Giunte la sola facoltà di partecipare, senza essere, però, membri del Senato. Il problema rimane aperto.

Il Ministro conclude, su questo punto, evidenziando una larga prevalenza a favore della elezione indiretta e una consistente minoranza per l'elezione diretta. All'interno dell'ipotesi riguardante l'elezione indiretta ci sono alcune varianti, compresa quella della soluzione mista (elezione di secondo grado di esterni ai Consigli regionali).

Sia la discussione sul Titolo V che sulla forma di Governo potrebbero portare a ulteriori chiarimenti su questi punti.

Il Ministro ricorda le esigenze di fondo dalle quali il Governo è partito e sulle quali ha chiesto una risposta.

Il primo problema è quello di evitare il contenzioso tra legislatori, che ha costituito la caratteristica del nostro sistema dalla riforma del Titolo V in poi. In proposito, ricorda che anche l'Europa chiede una risposta sul punto. Evidenzia, quindi, la necessità di fornire una soluzione all'incertezza del diritto e alla lunghezza del contenzioso che creano difficoltà anche a quanti vogliono investire in Italia.

Il secondo problema riguarda la riduzione di tempi eccessivamente lunghi della legislazione.

La terza grande questione consiste nel fatto che la riforma del bicameralismo deve garantire la governabilità. Uno degli obiettivi, infatti, è che situazioni come quelle create all'inizio di questa legislatura siano sempre più un'eccezione, fino a essere escluse.

Il Ministro ricorda, in ogni caso, che il dibattito odierno proseguirà anche alla luce di quello che emergerà sul Titolo V, trovando una soluzione il più possibile unitaria o, quantomeno, fortemente maggioritaria, non escludendo il fatto che su questo, come su altri temi, ci possano essere due opzioni.

Il Ministro precisa che il raccordo tra legislatori appare fondamentale. Non è un caso che chi ha espresso una fortissima posizione per l'elezione diretta abbia poi immaginato un Senato che non legifera.

Il Ministro, infine, sottolinea la necessità di prestare attenzione sia alla praticabilità della proposta di riforma, sia ai messaggi lanciati all'opinione pubblica (in particolare, sarebbe da evitare che con la riforma si passi al tricameralismo attraverso le Conferenze).

In conclusione, comunica che entro venerdì della settimana in corso sarà inviato il documento riguardante i paletti della seconda sessione sul Titolo V e sarà approfondita la questione inerente i tempi e i modi della stesura del rapporto finale, che senza essere un articolato, dovrà essere un testo il meno letterario possibile.