

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 10,05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso, nonché mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Giulio Salerno, professore straordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'Università di Macerata.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte seconda della Costituzione, l'audizione di Giulio Salerno, professore straordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'Università di Macerata.

L'indagine conoscitiva si svolge, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del regolamento, nell'ambito dell'esame in sede referente del progetto di legge costituzionale C. 4862, approvato in prima deliberazione dal Senato, e delle abbinate proposte di legge costituzionale in materia di « Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione ».

Ringrazio il professor Salerno che, tra l'altro, ha consegnato una relazione riguardante, in particolare, il Senato fede-

rale della Repubblica, alla luce del disegno di legge di revisione costituzionale n. 4862.

Do ora la parola al professor Salerno.

GIULIO SALERNO, *Professore straordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'Università di Macerata*. Signor presidente, desidero preliminarmente fornire il quadro del mio intervento. All'inizio affronterò tre questioni di metodo e, successivamente, svolgerò un'analisi un po' più sistematica del disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal Senato ed ora all'esame della Camera dei deputati; in modo particolare, mi occuperò della tematica relativa al nuovo Senato federale.

La prima questione di metodo è relativa all'opportunità di una riforma costituzionale che tocchi la parte istituzionale della nostra Costituzione.

La seconda questione di metodo riguarda la necessità di affrontare — dato questo nuovo assetto costituzionale — il tema relativo alle istituzioni rappresentative. Si contempla, quindi, la necessità di una riforma costituzionale che leghi la struttura istituzionale rappresentativa del paese alle istanze del territorio.

Infine, la terza questione di metodo concerne la necessità che la riforma — nel tentare di assicurare un coordinamento tra le istanze territoriali e le decisioni a livello nazionale — assicuri un sistema efficiente.

Per quanto riguarda l'opportunità di una riforma costituzionale in materia istituzionale dobbiamo dire che nell'ambito della dottrina costituzionalistica vi sono opinioni discordi. Soprattutto negli ultimi tempi si sono levate voci volte ad evidenziare come si sia passati dal mito della Costituzione — vista come un qualcosa di assolutamente intangibile — al mito delle

riforme costituzionali (intese come oggetto di una possibile panacea), che possono consentire di risolvere ogni tipo di problema dell'ordinamento e della convivenza collettiva.

Effettivamente, a mio avviso, non si deve mitizzare l'uso dello strumento della riforma costituzionale; d'altro canto, l'esperienza di tutti gli Stati a Costituzione democratica e liberale ci insegna che tanto più le Costituzioni hanno dimostrato la capacità di essere flessibili e di adeguarsi ai cambiamenti e ai mutamenti delle circostanze, tanto più i valori ed i principi costituzionali incarnati da questi testi costituzionali sono rimasti saldi nel corso del tempo.

Quindi, non è vero che la riforma costituzionale di per sé rappresenti uno strumento in grado di scardinare i principi ed i valori essenziali dell'ordinamento; al contrario, la possibilità di riformare l'ordinamento nei suoi aspetti istituzionali è proprio il fattore che assicura alle Costituzioni di vivere nella realtà dei nostri comportamenti.

Riguardo alla necessità di creare un sistema istituzionale nel quale siano rappresentate — essenzialmente al livello della formazione delle leggi — le istanze del territorio penso che non vi siano dubbi. Si tratta di una posizione piuttosto comune, ormai consolidata ed assolutamente da analizzare perché necessaria.

Tale posizione è necessaria perché l'ultima riforma costituzionale ha convinto tutti relativamente all'esistenza di un intreccio tra le competenze legislative dello Stato e degli enti regionali. Si abbisogna quindi di una struttura statale nella quale possano essere effettivamente coordinate le istanze territoriali. D'altronde, è noto che le funzioni legislative esclusive dello Stato — così come definite dall'attuale Costituzione — hanno un carattere trasversale.

La Corte costituzionale ci ha insegnato che, pur esistendo una ripartizione delle competenze, le funzioni legislative esclusive dello Stato non possono non riflettersi nell'ambito delle competenze regionali.

Quindi, è necessario che la struttura delle competenze legislative dello Stato tenga conto delle competenze regionali.

D'altro canto, le competenze concorrenti regionali vivono nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato. Quindi, è necessario che nella definizione di questi principi fondamentali della legge dello Stato si tenga conto delle istanze del territorio.

D'altronde, penso sia corretta la soluzione scelta per il progetto di legge di riforma costituzionale in corso di approvazione, laddove si è mantenuta ferma la dizione di potestà legislativa concorrente, così come conosciuta nell'ordinamento dal 1948. Tale soluzione è corretta, anche se molti costituzionalisti ritenevano più opportuna la scelta tedesca che vede lo Stato intervenire ogni qual volta non vi è una legge regionale. Obiettivamente, la scelta tedesca appare difficile da trasfondere nel nostro ordinamento. In primo luogo, ciò comporterebbe un arretramento — che penso nessuno auspichi — rispetto alla soluzione alla quale siamo giunti oggi. Inoltre, ormai nella nostra tradizione di interpretazione ci siamo abituati a ragionare abbastanza correttamente per ciò che concerne la distinzione tra i principi fondamentali che spettano allo Stato e la legislazione che, invece, spetta agli enti regionali. Quindi, mi sembra che questa impostazione possa essere considerata corretta.

Riguardo alla necessità di una riforma che assicuri un funzionamento efficiente delle istituzioni rappresentative a livello statale — mi riferisco soprattutto a quelle istituzioni che producono leggi — mi sembra un principio di buon senso, ormai affermato anche dalla Corte costituzionale. Quando la Corte costituzionale procede all'interpretazione e all'applicazione delle stesse norme costituzionali intende far sì che queste ultime agiscano e funzionino secondo un criterio di efficienza che assicuri il buon funzionamento di tutte le istituzioni. Quindi, penso che proprio gli organi preposti alla modifica della

Costituzione debbano tener conto di come concretamente le norme possano funzionare.

D'altronde, è davanti ai nostri occhi l'esempio dato dall'articolo 119 della Costituzione concernente la materia fiscale e finanziaria. Si tratta di un articolo da considerarsi quasi una sorta di utopia perché concretamente non funziona, anche se la Corte costituzionale ne ha assicurato una sorta di attuazione parziale e ritardata sostenendo che non si possono approvare leggi innovative contrastanti con i principi in esso contemplati. Quindi, anche la stessa Corte nel momento in cui si debbono applicare norme di difficile implementazione del sistema cerca strumenti che assicurino efficienza e buon andamento.

Il Senato federale della Repubblica è stato costruito all'interno di una forma rinnovata di Governo modificando il bicameralismo paritario e perfetto che oggi conosciamo. Più esattamente, il Senato federale si presenta come un organo politico-rappresentativo dello Stato non particolarmente dissimile dalla Camera dei deputati, sia dal punto di vista della composizione sia dal punto di vista delle attribuzioni relative alla produzione normativa.

Sul versante della composizione il Senato risulterebbe formato sulla base del principio del suffragio universale e diretto, parzialmente corretto dalla cosiddetta base regionale che vivrebbe nelle limitazioni delle norme sull'elettorato passivo.

Per quanto riguarda il versante relativo all'esercizio della funzione di produzione delle leggi, il Senato federale concorrerebbe con la Camera dei deputati sulla base di una ripartizione delle competenze.

Per quanto riguarda il rapporto con il Governo, il Senato si troverebbe svincolato dal rapporto fiduciario e sottratto all'eventualità dello scioglimento anticipato da parte del Capo dello Stato. È quindi venuta meno anche quella possibilità di carattere residuale che consentiva al Presidente della Repubblica di procedere, secondo il progetto originario, allo sciogli-

mento anticipato in caso di prolungata impossibilità di funzionamento del Senato.

Il potere di scioglimento della Camera viene attribuito alla volontà preminente del Primo ministro o si prevede il suo automatico determinarsi allorché si verificano determinate condizioni, ossia il venir meno dell'accordo di maggioranza affermatesi nell'elezione della Camera stessa, salvo che non segua, entro termini molto ristretti, l'indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio legato al medesimo programma e alla medesima maggioranza di deputati.

Sono note le critiche di chi ha sottolineato lo sbilanciamento di un tale tipo di bicameralismo.

Come si potrebbe assicurare la stabilità e l'efficacia dell'indirizzo politico nazionale tracciato dal Governo sulla base del programma presentato al corpo elettorale, se non sussistano meccanismi idonei attinenti sia ai momenti costitutivo e risolutivo del Senato federale sia allo svolgimento delle attribuzioni legislative del Senato medesimo, capaci di assicurare una tendenziale uniformità tra la volontà della maggioranza della Camera e quella presente nel Senato? Non si prospetterebbe una sorta di *impasse* che sarebbe pericoloso per il buon funzionamento delle istituzioni, non risolvibile neppure con l'intervento del Capo dello Stato, ma solo con lo scioglimento della Camera, quando non si formi al suo interno una maggioranza coerente con quella esistente al Senato?

La domanda potrebbe essere posta anche in altri termini: le ragioni del federalismo, che sono la base della volontà di abbandonare l'attuale bicameralismo paritario e perfetto, sono tradotte in un nuovo e diverso sistema bicamerale che assicuri, in via tendenziale, l'efficienza necessaria al procedimento di formazione dell'indirizzo politico nazionale?

A mio avviso, bisognerebbe pensare a correzioni del testo al fine di perseguire un riequilibrio che appare opportuno, non tanto al fine di ristabilire una « parità delle armi » tra le Assemblee, quanto per

assicurare al circuito rappresentativo dello Stato, complessivamente inteso, una sufficiente unità di intenti e di azione.

A tal fine, si potrebbe agire sul complesso degli aspetti della questione, intervenendo sia sul versante della composizione del Senato, sia su quello della distribuzione e dell'esercizio delle competenze di produzione delle leggi, giacché è evidente che un solo aspetto non sarebbe sufficiente e che, comunque, entrambi devono essere coerenti tra di loro.

Insieme ad autorevoli colleghi, ho sostenuto che una soluzione ottimale sarebbe stata quella della composizione del *Bundesrat* che era stata gradita anche da parte di alcune forze politiche. È una soluzione che, con una grande esperienza alle spalle, è stata adottata in un ordinamento che, per molti aspetti, assomiglia al nostro, per vicinanza di cultura e per storia costituzionale, soprattutto negli ultimi tempi. Sappiamo, però, che le resistenze al riguardo sono molto forti e ci sono problemi di realizzazione pratica.

Se questa soluzione non si è voluta scegliere, devo dire, allora, che concordo con la scelta di principio effettuata, vale a dire di evitare che nel Senato siano presenti rappresentanze di diverse articolazioni territoriali. La contemporanea presenza all'interno del Senato di esponenti rappresentativi di diverse articolazioni territoriali, a mio avviso, sarebbe stata non solo molto difficile da escogitare con un complesso coerente ed omogeneo di norme, ma soprattutto avrebbe introdotto nel Senato stesso tali elementi di frizione, da renderlo davvero assemblea ingovernabile. A questo punto, la scelta per un sistema di suffragio diretto, scartando la soluzione del *Bundesrat*, con il collegamento immediato con i governi regionali, mi sembra una soluzione accettabile.

D'altronde, vorrei ricordare che Kelsen ci insegna che una democrazia è tale tanto più la rappresentanza viene formata in modo unitario. L'unitarietà del modo di formazione della rappresentanza è un carattere di un sistema democratico. Se frazioniamo la rappresentanza all'interno dello stesso organo, corriamo il rischio di

perdere alcuni connotati della democraticità del sistema; bisogna fare molta attenzione ad inserire diverse rappresentanze di articolazioni territoriali differenti all'interno dello stesso organo, perché si corre il rischio di perdere la democraticità complessiva del sistema.

La questione merita qualche cenno ulteriore soprattutto in relazione alla sottrazione del Senato dal circuito fiduciario e dallo scioglimento anticipato. La soluzione che viene adottata sembra configurare il Senato come luogo istituzionale dove possa manifestarsi una sorta di contropotere permanente, sempre potenzialmente collegato con gli organi rappresentativi regionali, cui spetterebbe una funzione di garanzia, largamente intesa, delle istanze del territorio, e che, dunque, eventualmente sia di freno, sia di prospettiva di posizioni alternative e diverse rispetto alla volontà decisionale che, guidata dal Governo, si afferma nella maggioranza della Camera dei deputati.

Tuttavia, questa interpretazione, che può essere corretta in un sistema nel quale vogliamo assicurare un bilanciamento tra i poteri e quindi la creazione di pesi e contrappesi, appare indebolita perché, nel processo di approvazione del testo, è stato eliminato il criterio proporzionale come criterio di composizione del Senato federale. Quindi, la legge elettorale per il Senato non sarà più guidata necessariamente dal criterio proporzionale, che è il criterio che assicurerebbe in modo migliore rispetto agli altri il fatto che il Senato sia organo di garanzia di tutti i soggetti e di tutte le forze politiche presenti nel paese.

Spetterà quindi alla legge elettorale, ora genericamente vincolata a garantire la rappresentanza territoriale da parte dei senatori, determinare le effettive modalità di composizione del Senato e stabilire attraverso quali forme si debba assicurare, in un modo più o meno tendenziale, la divaricazione o, al contrario, la corrispondenza tra i rapporti di forza presenti in un'assemblea e quelli rappresentati nell'altra.

È evidente che, se si intende dare al Senato federale un volto costituzionalmente preciso come contrappeso istituzionale, anche al fine di evitare una duplicazione rispetto alla Camera dei deputati, sarebbe forse auspicabile indicare con maggiore precisione quali principi di rango costituzionale debbano guidare la relativa legge elettorale e, soprattutto, intervenire nelle norme che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi, al fine di evitare che la contrapposizione tra le due assemblee conduca ad una situazione di stallo e, quindi, di impossibilità di decisione.

Al riguardo, devo considerare senz'altro positiva la modifica apportata al testo che prevede il mutamento della tipologia del procedimento legislativo — dal procedimento « a preferenza » del Senato al procedimento bicamerale — nel caso in cui il Governo dichiari l'essenzialità delle modifiche da apportare al provvedimento legislativo in atto. Se il Senato si oppone ad eventuali cambiamenti che il Governo vuole introdurre, ciò non determina uno stallo completo ma il procedimento tornerà ad essere quello vigente.

È anche apprezzabile lo sforzo che è stato fatto per risolvere il conflitto di competenza fra le due Camere mediante il procedimento delle intese tra i Presidenti delle Assemblee che, eventualmente, possono attribuire questo compito, in seconda istanza, ad un comitato misto.

Su questo aspetto specifico riguardante i problemi relativi ad eventuali conflitti di competenza tra la Camera e il Senato, occorre però prestare molta cautela poiché tali contrasti sono capaci di ripercuotersi sugli ambiti di esercizio dell'iniziativa legislativa dei parlamentari, i quali, inevitabilmente, all'interno di ciascuna Assemblea, potrebbero proporre leggi soltanto in materie di competenza dell'Assemblea stessa. Per risolvere questo problema — ai fini dell'ammissibilità del provvedimento —, in sede di applicazione del regolamento parlamentare, si potrebbe allora ipotizzare un'intesa dei Presidenti di Assemblea che sia preliminare al momento di presenta-

zione del testo del disegno di legge, evitando un conflitto di competenza alla fine del procedimento.

Le medesime considerazioni valgono anche per la distinzione tra la competenza legislativa di una Camera e l'altra. Ad una di esse, infatti, vengono attribuite materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e all'altra materie di competenza concorrente. Sul punto, la dottrina tutta si è sforzata, nei due anni decorsi dall'entrata in vigore dell'ultima legge di riforma costituzionale, di segnalare certi profili critici della legge costituzionale n. 3 del 2001, con particolare riferimento alla definizione esatta delle materie specifiche. In tal senso, ritengo che precisare in modo più puntuale e chiaro le materie di competenza dello Stato e quelle di competenza concorrente sarebbe di giovamento per tutti. Ovviamente, comprendo bene che si tratta di problemi estremamente complessi, come lo sono le questioni toccate da queste disposizioni.

Vorrei, in ogni caso, rilevare come la scelta effettuata dalla Camera e dal Senato nell'approvazione del disegno di legge in esame — tesa a favorire una maggiore attività di coordinamento della legge statale rispetto a materie di competenza amministrativa regionale — si inserisce in una logica attualmente prevalente anche in seno alla Corte costituzionale, il cui indirizzo interpretativo sembra preferire, nella dinamica dei rapporti reciproci, più che una rigida separazione di competenze (*ex* articolo 117 della Costituzione), il principio del coordinamento (per cui al legislatore statale compete coordinare l'esercizio delle funzioni amministrative regionali, *ex* articolo 118).

Da ultimo, mi limiterò ad un velocissimo accenno all'approvazione dei testi di legge in materia finanziaria, rispetto a cui è stato disegnato un sistema piuttosto intricato di competenze tra le due Assemblee: ritengo che qualche precisazione sul punto potrebbe rivelarsi utile.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Salerno per la sua chiarezza e cedo la parola ai colleghi per eventuali interventi.

GIANCLAUDIO BRESSA. Sono con lei, professor Salerno, quando sostiene che il modello migliore per una Camera federale sia rappresentato dal *Bundesrat* tedesco ed ugualmente concordo con lei sulle difficoltà di tipo politico a realizzare questa soluzione; ciò che, però, mi è sembrato non conseguente è la serie di argomentazioni che lei ha usato per dichiarare di essere soddisfatto dal modello partorito dal Senato. Sarò conciso: la rappresentanza federale in quel modello mi pare estremamente labile nella sostanza. Lei sarà perfettamente in grado di comprendere, senza che io mi dilunghi oltre, il motivo delle mie argomentazioni. Si tratta, infatti, di una Camera in cui la rappresentanza politica prevale su tutto il resto senza mostrare alcunché di realmente federale.

Ma non è su questo che vorrei porle la mia domanda. Lei, precedentemente, e molto opportunamente, faceva rilevare come la riforma del Titolo V porti con sé degli elementi di complessità che meriterebbero di essere sciolti. Convengo con lei sul fatto che questa debba costituire l'occasione per apportare modifiche migliorative all'articolo 117 della Costituzione, posto che, d'altra parte, il Senato non lo ha fatto. Lei si è riferito, inoltre, alla non immediata applicabilità dell'articolo 119, lanciando l'allarme che io condivido. Le chiedo, però, se sia davvero convinto che il modello, così com'è stato concepito sinora, funzioni, o non si siano poste le premesse, piuttosto, dal punto di vista della complessità nel procedimento di formazione delle leggi, per dar vita ad una sorta di articolo 119 all'ennesima potenza, creando un meccanismo destinato a paralizzare il processo legislativo. Ometterò qualsiasi osservazione e considerazione sulla questione della fiducia, soffermandomi invece sull'altra richiesta di chiarimento; se lei fosse in grado di illuminarmi circa le sue opinioni riguardo alla possibilità che il Senato — così come attualmente definito — funzioni o meno, le sarei grato.

MARCO BOATO. Domando scusa per non aver potuto seguire la prima parte del suo intervento che, tuttavia, mi sarà possibile esaminare leggendo la relazione in distribuzione. Nel suo intervento, lei ha parlato di aggiustamenti necessari rispetto alla composizione del Senato e alla distribuzione delle competenze legislative. Ha avuto modo di approfondire entrambi gli aspetti, per poi parlare di unitarietà del modo di formazione della rappresentanza: a questo riguardo, le chiedo di manifestare il suo pensiero a proposito dei senatori eletti nella circoscrizione estero, alla luce del ruolo della seconda Camera in qualità di « Senato federale ». Ancora, lei ha parlato della sottrazione del Senato dal circuito fiduciario, evidenziando, dunque, a tal proposito, la previsione di una sorta di potere permanente; apprezzeri molto, a questo punto, conoscere la sua posizione rispetto alla competenza che il Senato può assumere anche in materia di legge finanziaria e di bilancio, espressioni tipiche del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

LUIGI OLIVIERI. Ringrazio anch'io il professor Salerno per la sua relazione. Egli parte da una affermazione che mi sento di condividere, ovvero la tesi kelseniana della democrazia concepita come qualcosa di unitario. Sempre seguendo tale logica, deduce l'impossibilità che il Senato sia formato in modo diverso, ovvero possa esprimere una rappresentanza territoriale articolata — oltre che a livello regionale —, anche, eventualmente, su ulteriori livelli indicati all'articolo 114 della Costituzione. Non riesco pienamente a cogliere la consequenzialità di queste affermazioni, perché, mio avviso, risulterebbe democratico e fortemente unitario anche un altro tipo di concezione. Inoltre, vorrei porle una seconda domanda, tesa a comprendere in cosa lei possa individuare la caratteristica federale di questo Senato, perché il modello, come sottolineava giustamente il collega Bressa, così come è costruito, di federale sembrerebbe avere solo l'aggettivo e quasi niente altro.

MARCO BOATO. Vorrei integrare il mio intervento con un'ulteriore richiesta di chiarificazione, a proposito dell'istituto fiduciario. Il professore ha fatto riferimento al fatto che nel disegno originario si prevedeva la possibilità di scioglimento anche del Senato per prolungata impossibilità di funzionamento: vorrei sapere se è favorevole alla reintroduzione di questa ipotesi.

MICHELE SAPONARA. Ringrazio anch'io il professore per la chiarezza della sua relazione e, soprattutto, per la neutralità dimostrata nel commentare il disegno al nostro esame. In sostanza, il professor Salerno non si scandalizza di fronte a questo testo, sebbene rilevi l'opportunità di apportarvi adeguate correzioni e ci spieghi in quale parte la modifica dovrebbe intervenire. In proposito, apprezzeremmo sue indicazioni per affrontare i profili critici evidenziati.

Aggiungo, infine, che la legge costituzionale n. 3 del 2001 di modifica del Titolo V della Costituzione presenta evidenti lacune, note a tutti, compresi coloro da cui fu sostenuta sino all'ultimo minuto (ricordo le dichiarazioni di voto in Aula): si pensava però, sin dalla sua approvazione, che quelle carenze sarebbero state colmate. Alla luce di ciò, mi domando, quindi, fino a che punto questa nostra riforma riesca a sanare le mancanze presenti.

CARLO LEONI. Signor presidente, intervengo molto brevemente poiché non riprenderò le considerazioni già svolte da altri colleghi e con le quali concordo.

Professor Salerno, lei sostiene che per una più efficace composizione del Senato sarebbe stato meglio mantenere — a proposito della legge elettorale — il principio proporzionale, mentre tra le possibili correzioni indica l'estensione dei principi di rango costituzionale che debbono guidare la relativa legge elettorale.

Ha sostenuto che il sistema proporzionale è più adatto per la composizione di organismi di garanzia. Indubbiamente, ciò è vero anche se non necessariamente si

deve far riferimento ad organismi di garanzia territoriale. Se possibile desidererei che ella approfondisse meglio quest'ultima questione.

In altri termini, le chiedo quale principio proporzionale e quale meccanismo elettorale può, secondo lei, configurare un'Assemblea di rappresentanza territoriale.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Giulio Salerno per la replica.

GIULIO SALERNO, *Professore straordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'Università di Macerata*. L'onorevole Bressa sosteneva che la rappresentanza prefigurata nel disegno di legge è politica e non federale.

Vi sono però ordinamenti federali in cui la rappresentanza all'interno del Senato è pienamente politica e determinata da una sistema elettorale attraverso cui viene eletto un egual numero di parlamentari per ogni Stato, per ogni soggetto presente all'interno della federazione.

All'interno di questo progetto vi è il tentativo di ridurre lo scarto nell'ambito della rappresentanza territoriale delle regioni, al fine di assicurare una rappresentanza diretta ed universale maggiormente livellata fra le regioni; in tal modo, si darebbe a questa rappresentanza un maggiore connotato federalistico. Certo che se vi fosse stata una spinta ulteriore in questo senso — un numero pari di rappresentanti per ogni regione —, ciò per il federalismo sarebbe stato il massimo. In ogni caso, sono cosciente del fatto che, effettivamente, una spinta in tal senso sarebbe difficilmente praticabile nel nostro ordinamento.

Mi è stato anche domandato se sono convinto del fatto che il Senato possa funzionare concretamente e se questo sistema non introduca complicazioni. In questo caso, dobbiamo metterci d'accordo poiché è chiaro che il federalismo complica la situazione: non esistono infatti sistemi federali semplici. Il sistema federale impone la complicazione, anche se ciò che auspico è che in questa sede si pos-

sono apportare quelle correzioni utili a ridurre i problemi.

Rispetto al sistema odierno, sicuramente verranno a crearsi dei problemi che obbligheranno i funzionari e tutti noi a lavorare molto di più, anche se per i professori di diritto costituzionale ciò costituirà un gran vantaggio poiché avranno parecchio da scrivere e da pubblicare!

Anche la Corte costituzionale rappresenta un organo di garanzia nato nell'ambito dei sistemi federali, ad esempio, dell'Austria e della Germania.

GIANCLAUDIO BRESSA. Io non avevo chiesto se complica, ma se funziona.

GIULIO SALERNO, *Professore straordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'Università di Macerata*. Ciò, al momento non posso prevederlo.

Circa l'impossibilità di funzionamento del nuovo sistema, in realtà sono contrario ad uno scioglimento anticipato del Senato. Se la logica è quella di stabilire un organo di garanzia permanentemente presente nel sistema lo scioglimento deve rappresentare l'ultima risorsa.

A mio avviso una soluzione abbastanza interessante sarebbe quella di rendere il Senato un organo a formazione ripartita, così come accade negli Stati Uniti d'America. In ogni caso, sappiamo che ciò innescerebbe delle critiche di altra natura, quindi si tratta di un rimedio difficile da sostenere.

L'onorevole Boato, molto cortesemente mi aveva posto una domanda circa l'unitarietà e i senatori della circoscrizione estero. Effettivamente, si tratta di un problema molto delicato da risolvere attraverso una decisione politica; non credo, infatti, che un giurista possa dare un'opinione al riguardo. Se prendiamo in esame la mera coerenza formale del disegno di legge in questione debbo riconoscere, ad esempio, che non dovrebbero neanche più essere previsti i senatori a vita.

Per quanto concerne il rapporto fiduciario e le leggi di bilancio si tratta di una questione che ho già sollevato. Il Senato

deve ricoprire un ruolo nei confronti di leggi che trattano della finanza relativa agli enti territoriali: ruolo ricoperto, ad esempio, dal *Bundesrat*.

L'onorevole Olivieri non comprendeva come mai potessi essere contrario ad articolazioni territoriali plurime, in quanto anch'esse corrispondono ad un principio democratico.

È vero che qualsiasi rappresentanza risponde ad un principio democratico, però bisognerebbe anche domandarsi verso quale principio democratico si debba andare. Personalmente auspicherei un principio democratico coerente e logico, quindi mi sembrava che il sistema di elezione proporzionale fosse quello che maggiormente vi rispondesse essendo distribuito in modo omogeneo sul territorio.

Si sta parlando della rappresentanza dei comuni, delle province, delle città metropolitane; da questo punto di vista, ritengo che se il Senato non si fosse occupato della produzione delle leggi la presenza di articolazioni territoriali differenziate sarebbe stata ammissibile. Comunque, poiché il Senato produce leggi, mi sembra piuttosto complesso far partecipare alla loro formazione soggetti che non hanno competenza legislativa in senso stretto.

Debbo dire che il federalismo del Senato dovrebbe nascere soprattutto nel momento dell'attuazione della legge elettorale che determina esattamente i criteri di elezione del Senato stesso.

In questa sede mi sembra piuttosto complesso proporre un meccanismo proporzionale in senso specifico. Come sappiamo di meccanismi proporzionali ne possono esistere a migliaia; in ogni caso mi sembra che la proporzionalità del meccanismo elettorale, creata secondo le diverse formulazioni immaginabili, possa costituire un principio guida che il legislatore deve osservare. A tutt'oggi, viceversa, mi sembra che la rappresentanza territoriale venga lasciata con una certa eccessiva libertà al legislatore stesso.

L'onorevole Saponara mi aveva chiesto se questo disegno di legge, in sostanza, tende effettivamente a correggere la legge

costituzionale n. 3 del 2001. Senz'altro esso tende a colmare la lacuna fondamentale del sistema; si vuole creare cioè un organo istituzionale rappresentativo dello Stato nell'ambito del quale, in via di tendenza, si possano rappresentare le articolazioni territoriali.

Naturalmente non mi esprimo sulla forma di Governo poiché si tratta di una questione che oggi non ho preso in considerazione e, tra l'altro, penso che i miei colleghi possano dare al riguardo il loro contributo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Salerno per la sua cortesia e dichiaro conclusa l'audizione.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 10,45 è ripresa alle 10,50.

Audizione di Vincenzo Cerulli Irelli, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte seconda della Costituzione, l'audizione Vincenzo Cerulli Irelli, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma.

Do la parola al professor Cerulli Irelli per l'illustrazione della relazione che gentilmente ci ha fornito.

VINCENZO CERULLI IRELLI, Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma. Ringrazio il presidente per il cortese invito e chiedo scusa per la mia relazione alla quale ho apportato alcune correzioni.

Come da richiesta mi soffermerò esclusivamente sulle norme di modifica del

titolo V della Costituzione che rappresentano una parte del disegno di legge al vostro esame.

In via preliminare, constato due cose; in primo luogo, il titolo V della Costituzione in gran parte viene mantenuto e questo, per quanto mi riguarda, è motivo di una qualche soddisfazione. In ogni caso, debbo dire che, forse, qualche modifica ulteriore andrebbe introdotta.

Per ciò che concerne la questione delle materie, credo che qualche errore sia stato commesso, forse anche un po' per la fretta con cui nella scorsa legislatura dovemmo procedere.

Nei rapporti tra terzo e secondo comma dell'articolo 117 qualche spostamento sarebbe opportuno; nel dire questo penso alla politica dell'energia e, in genere, alla politica delle grandi reti di telecomunicazione. Personalmente, inserirei queste due materie nel secondo comma tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, anche se, tutto sommato, si tratta di una piccola notazione.

Per quanto riguarda il Senato, sia la maggioranza sia l'opposizione di allora notarono che il testo prodotto era monco poiché non prevedeva la costituzione di una Camera o di un Senato delle regioni. Tale manchevolezza non fu dovuta alla volontà delle forze politiche ma a difficoltà e contingenze obiettive di portare avanti il processo di trasformazione.

Per fare in modo che un Senato o una Camera delle regioni possa svolgere il suo ruolo di composizione e di concertazione di interessi — facendo in modo che le rappresentanze dei governi regionali e locali vengano fatte parte delle grandi scelte nazionali (soprattutto quelle di politica legislativa) — occorre che le regioni, direttamente o indirettamente, siano presenti nel Parlamento nazionale. Le modalità tecniche di questa presenza possono essere studiate, in ogni caso debbono essere presenti a questi fini.

Il Senato, così come previsto dal testo del disegno di legge di riforma, ha però diverse caratteristiche delle quali si può discutere positivamente o negativamente. Esso è composto da membri eletti dal

popolo italiano su base regionale, così come oggi. La stessa presenza dei presidenti delle regioni è prevista — se non ricordo male — esclusivamente per l'elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura: francamente è troppo poco.

Per quanto concerne il complesso delle modifiche vi è il problema di Roma. Non si tratta del problema principale; in ogni caso il testo approvato dal Senato, a mio giudizio, risulta difficilmente comprensibile.

Nella scorsa legislatura fu presa la decisione di affidare l'ordinamento della città di Roma — in quanto capitale della Repubblica — alla legge dello Stato, svincolandola dalla modellistica rappresentata da comuni, province e città metropolitane. Quindi, il Parlamento avrebbe costruito l'ordinamento della città senza particolari vincoli, e ciò perché Roma ha particolari esigenze. Naturalmente, questa ipotesi presenta il limite della potestà legislativa. La città di Roma, infatti, tutto può avere tranne che la potestà legislativa, e ciò perché un'altra norma costituzionale afferma che tale potestà spetta esclusivamente allo Stato ed alle regioni. Quindi, una volta stabilito questo limite sulla parte restante la legge dello Stato può avere piena capacità inventiva.

Adesso il nuovo testo, da una parte conferma questa scelta — si stabilisce infatti che la legge dello Stato disciplina l'ordinamento della capitale —, ma dall'altra affida allo statuto della regione Lazio l'individuazione di forme e condizioni particolari di autonomia — anche normativa — nelle materie di competenza regionale. Francamente, anche sul piano tecnico, non si capisce cosa ciò possa significare. Ovviamente, infatti, la regione Lazio potrà attribuire alla città di Roma con propria legge — e, se possibile, anche attraverso lo statuto — quello che vuole; comunque, l'ordinamento particolare della città di Roma è stabilito dalla legge dello Stato.

Quando si usano i termini « condizioni particolari di autonomia, anche normativa », se con ciò si intende prendere in considerazione il potere regolamentare la

cosa allora è pacifica, ma di contro non credo sia possibile che tali parole possano riguardare il potere legislativo perché, in tal caso, bisognerebbe modificare la norma costituzionale che distribuisce la potestà legislativa tra lo Stato e le regioni.

Passando ad un'altra questione, sinceramente non comprendo il motivo per cui il Senato ha voluto sopprimere il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione con il quale si consente a regioni — principalmente a quelle del nord d'Italia come, ad esempio, la Lombardia ed il Veneto — dotate di maggiori capacità di governo e di maggiore solidità istituzionale e finanziaria di negoziare con il Governo nazionale (con l'approvazione del Parlamento) un ampio modello di autonomia che investe più materie e necessita di maggiori mezzi.

Questa scelta è non vincolante ma libera: è il Parlamento che dispone, dopo la proposta della regione e la negoziazione del Governo. Dato che, quindi, la norma in questione non fa che eliminare un'opportunità e non un vincolo, non capisco perché il Parlamento ed il Governo si vogliano togliere questa possibilità e ritengo, invece, che andrebbe conservata una tale ricchezza di intervento da parte del Parlamento, del Governo e delle regioni, contenuta nell'articolo 116, terzo comma.

L'articolo 117, così come è stato riformulato, comporta una serie di problematiche. Nel testo approvato dal Senato, è stato riscritto il quarto comma del suddetto articolo, il quale individua le materie nelle quali le regioni hanno potestà legislativa esclusiva, ossia non limitata dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, di cui al terzo comma.

Nella passata legislatura, quando fu redatto il testo in vigore, non fu inserito l'aggettivo « esclusivo » riferito alla potestà legislativa delle regioni: si intese, infatti, che la competenza legislativa regionale fosse esclusiva nei limiti stabiliti dai principi fondamentali delle leggi dello Stato, ma non nel medesimo significato con il quale si intende quella esclusiva statale, di cui al secondo comma. Per esempio, una

materia come l'agricoltura, è certamente di competenza legislativa regionale, ma i contratti agrari sono di competenza esclusiva dello Stato; nello stesso senso, si pensi ancora all'organizzazione sanitaria, vincolata dai livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dalle leggi dello Stato o, ancora, al commercio, limitato dalla legislazione statale sulla tutela della concorrenza.

Occorre quindi intendersi su cosa significhi la nozione « esclusiva » riferita alla potestà legislativa regionale: se voglia intendersi come potestà non limitata dai principi fondamentali delle leggi dello Stato, così come nel testo attuale, oppure se essa implichi una deroga al secondo comma dello stesso articolo e, in tal caso, comporti che, nelle materie ivi indicate, non operi la legislazione esclusiva dello Stato. Dalle dichiarazioni del ministro Bossi e dall'incontro con il ministro La Loggia, si è appreso che la nozione « esclusiva » non vuole essere intesa in senso espansivo. Mi permetto di osservare, come modesto cultore del diritto, che, comunque, un tale aggettivo, inserito nella Costituzione, potrebbe dar luogo a conflitti interpretativi.

Per quanto riguarda le materie espressamente elencate nel quarto comma dell'articolo 117, mostro perplessità sulla polizia locale: non rappresenterebbe una grande novità, se con essa si intendesse la vecchia polizia urbana e rurale, di cui all'articolo 117 nel precedente testo, ma comporterebbe una modifica sostanziale all'assetto complessivo del settore interessato se, invece, per polizia locale si intendesse l'ordine e la sicurezza pubblica di carattere locale. A mio avviso, tale questione necessiterebbe qualche riflessione in più da parte del Parlamento. Voglio però essere chiaro: si può pure fare come in Catalogna, ove opera esclusivamente la polizia catalana e non quella del Regno di Spagna, ma ritengo opportuno che il Parlamento abbia consapevolezza di una tale inequivocabile modifica e di ciò che ne consegue.

Mi permetto anche di consigliare qualche aggiustamento delle materie indicate nel quarto comma dell'articolo 117. È

possibile tecnicamente attribuire una competenza che si autodenomina esclusiva alle regioni in materia di organizzazione scolastica, quando, al terzo comma, è prevista sull'istruzione — esclusa l'autonomia delle istituzioni scolastiche — la competenza legislativa concorrente di Stato e regioni, ed ancora, al secondo comma, le norme generali sull'istruzione vengono assegnate alla competenza statale esclusiva? Insomma, si pone qualche difficoltà interpretativa, essendovi tre menzioni della stessa materia contenute nello stesso articolo, che daranno certamente luogo ad un contenzioso costituzionale più intenso e ricco di quello attuale, che è già preoccupante.

Riguardo alla questione relativa alle intese tra regioni, di cui all'articolo 117, ottavo comma, ritengo che il Senato abbia giustamente indicato che tali intese siano volte al miglior esercizio delle funzioni amministrative regionali. Ciò è assolutamente evidente e lo credevo scontato, comunque l'averlo specificato non dà luogo ad equivoci.

Tuttavia, richiamo la vostra attenzione sul fatto che la suddetta norma convive con la modifica apportata all'articolo 72, che prevede che il Senato è organizzato in commissioni, anche con riferimento proprio a quanto previsto dall'articolo 117, ottavo comma. Si potrebbe desumere che le commissioni senatoriali possano essere organizzate regionalmente, inserendo quindi in esse anche membri designati dalle regioni che, a loro volta, sono membri di organi comuni tra le stesse. Rilevata qualche perplessità sulla formazione di articolazioni regionali del Senato (si pensi al Senato della Padania o a quello della Sicilia), sarebbe opportuno avviare all'ambiguità che comporta l'aver specificato, nel nuovo testo, che gli organi comuni delle regioni hanno esclusivamente funzioni amministrative, quando le Commissioni permanenti svolgono compiti legislativi.

Vorrei anche accennare alla questione relativa all'interesse nazionale. Ricordo che tale nozione, presente nel testo della Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema, venne espunta dal

titolo V della Costituzione sia per non dar luogo ad ulteriori ambiguità nel riparto di competenze tra Stato e regioni, sia per ragioni di difesa regionalistica; infatti, attorno a tale concetto, la Corte costituzionale aveva costituito una vera barriera alla competenza legislativa regionale.

D'altra parte, si ritenne — e lo ritengo tuttora — che l'interesse nazionale fosse abbondantemente presente nel testo attuale: tutte le competenze indicate nel secondo comma dell'articolo 117, che investono largamente la capacità di governo delle regioni, si esercitano in funzione dell'interesse nazionale.

Ora, nel testo approvato dal Senato, si è voluto reinserire questa nozione, laddove si attribuisce al Governo il potere di impugnare davanti al Senato federale le leggi regionali che non si ritengano compatibili con le esigenze di interesse nazionale. Viene così affidato ad un organo politico, esclusivamente statale — in tale sede, il Senato opera senza la presenza dei rappresentanti regionali — il giudizio sulla violazione da parte di una legge regionale delle esigenze di interesse nazionale. Ciò rappresenta, quindi, una forte limitazione dell'autonomia regionale e si tratta di una scelta politica che ha un certo peso.

A mio avviso, è poi assolutamente impensabile affidare la decisione definitiva sulla questione sollevata al Presidente della Repubblica, il quale non è organo politico ma di garanzia. Una tale decisione, comportando una scelta eminentemente politica, potrebbe porlo in conflitto sia con il Senato sia con il Governo che ha avuto la fiducia della Camera dei deputati. Ha un senso invece — pur essendo discutibile — affidare tale competenza al Senato che è un organo politico (in tal caso, tra l'altro, suggerirei l'inserimento di rappresentanti delle regioni).

Da ultimo, vorrei fare un'osservazione assolutamente positiva sulla modifica operata all'articolo 118, ultimo comma, laddove si inseriscono gli enti di autonomia funzionale nella protezione della norma, come già era stato inteso dall'attività interpretativa e dalla Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore per la relazione testé svolta e do la parola ai colleghi che intendono intervenire.

MARCO BOATO. Anche io ringrazio il professor Cerulli Irelli per la sua partecipazione e per la relazione che ci ha consegnato.

Condivido molte delle affermazioni del professor Cerulli Irelli, compresa anche quella incidentale, su cui avevamo già discusso all'epoca del dibattito sulla revisione costituzionale, in materia di devoluzione.

Vorrei chiedere al professore un approfondimento sul secondo punto che ha affrontato nella relazione sulle caratteristiche politico-istituzionali del Senato. Avendo rilevato che, così come è configurato, tale organo non ha una rappresentanza del sistema regionale in quanto si prevede una forma di elezione del tutto analoga a quella attuale, vorrei sapere se aveva suggerimenti da rivolgere alla Commissione al riguardo.

Altro approfondimento merita la questione del rapporto fra l'articolo 117, ottavo comma, e l'articolo 72, quinto comma, nel testo approvato dal Senato.

Non ritengo che tale testo — da me non condiviso — faccia riferimento alla partecipazione di rappresentanti regionali a queste Commissioni. Mi sembra di poter ricavare, piuttosto, dalle disposizioni contenute nel provvedimento la possibilità di costituire Commissioni parlamentari per il Senato di tipo territoriale, cioè non relative a ripartizioni per materia, bensì legate al territorio, ipotesi che, come noi sappiamo, ci è stata più volte prospettata da parte di alcuni settori politici della maggioranza. Condivido, dunque, le riserve manifestate ma ritengo comunque che dal testo in esame non sia desumibile un'ipotesi di partecipazione diretta dei rappresentanti regionali.

Da ultimo, farò cenno ad un problema di redazione normativa, di *drafting*, che io pongo perché potrebbe rivelarsi utile un approfondimento a riguardo, condotto in questa sede.

Lei si è dichiarato concorde sull'opportunità di riconoscere — tra i soggetti ri-

chiamati all'articolo 118, ultimo comma — anche gli enti di autonomia funzionale, così come previsto dall'articolo 35 del disegno di legge in discussione. Però, mi chiedo — e un eguale domanda pongo a lei — se sia necessario aggiungere un periodo aggiuntivo all'ultimo comma di quella disposizione.

Fra l'altro, ricordo che il testo vigente della norma suddetta venne approvato, all'epoca, in Assemblea e non in Commissione, se ben ricordo (fui io, peraltro, a firmare l'emendamento), e pressoché all'unanimità della Camera, da maggioranza e opposizione. Per ottenere l'effetto voluto, occorrerebbe semplicemente aggiungere all'attuale ultimo comma dell'articolo, dopo le parole « Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni, riconoscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati » le parole : « e degli enti di autonomia funzionale » (il resto del testo proseguirebbe poi inalterato nella sua versione nota: « per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà »).

Invece, il testo che ci proviene dal Senato ha compiuto diversa operazione, aggiungendo dopo il quarto comma, questo periodo: « Essi riconoscono e favoriscono altresì l'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale per le medesime attività e sulla base del medesimo principio » con evidenti ripetizioni, certamente censurabili dal punto di vista della redazione legislativa, anche perché inserite nel corpo della Carta costituzionale.

Ripeto, invece, che sarebbe sufficiente ad ottenere il medesimo risultato, ma con maggiore chiarezza e correttezza formale, l'operazione che all'inizio suggerivo. È una questione apparentemente soltanto di *drafting*, che però, avendo a che fare con la Costituzione della Repubblica italiana, il cui testo ha una propria unità stilistica generale, acquista un certo significato; alla luce di ciò, apprezzerai molto il suo parere.

LUIGI OLIVIERI. Signor presidente, sarò molto breve. Ringrazio il professore per il suo contributo e soprattutto per la

capacità — dovuta anche alla sua esperienza di legislatore — di calarsi nel merito. La mia domanda sarà molto rapida e precisa. Lei si è soffermato, in modo che condivido, sulla questione dell'interesse nazionale, criticando poi la composizione del Senato, come configurata dal disegno di legge approvato dall'altro ramo del Parlamento; ha, quindi, sottolineato la valenza politica dell'organo parlamentare definito dal provvedimento in discussione. È sicuramente vero che, in ogni Costituzione, soprattutto in quella « federale », vi è la necessità di una norma di chiusura. Tuttavia, così come è costruita, tale norma sembra assolutamente inaccettabile, rischiando di divenire uno strumento attraverso il quale il Parlamento nazionale, nella fattispecie il Senato, servendosi della potenziale versatilità interpretativa dell'interesse nazionale, la cui individuazione è oggetto di una valutazione politica, potrebbe riappropriarsi di tutto, e dunque le stesse competenze cosiddette esclusive ben riuscirebbero a rientrare dalla finestra. Qual è il suo suggerimento in proposito, dato che la definizione di interesse nazionale è generale e generica? Quale sarebbe il suo suggerimento, per la norma di chiusura? Forse quello di mutuare l'esperienza della Costituzione tedesca, oppure ha qualche altro suggerimento da fornirci?

MICHELE SAPONARA. Signor presidente, anch'io la ringrazio, professor Cerulli Irelli, per la sua relazione chiarissima e onestissima. Dico onestissima essendo noto a tutti che la formulazione e redazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 è dovuta, in gran parte, alla sua opera ed al suo impegno. Tutti voi dell'allora maggioranza avete sostenuto che quella legge fosse blindata, di fatto, e comunque ne avete riconosciuto l'incompletezza unitamente alla necessità di un successivo intervento per colmare i vuoti presenti. Le domando, pertanto: fino a che punto la proposta di legge approvata dal Senato ha risposto, secondo lei, alle esi-

genze che voi evidenziavate, in che misura è riuscita a sanare le carenze da voi lamentate e contestate?

PIETRO FONTANINI. Il professor Cerulli Irelli ha sostanzialmente definito la seconda Camera — come prevista dal disegno di legge in esame — uno pseudo Senato federale, per il modo in cui è stata configurata; volevo, però, sottolineare, professore, come nell'articolo 4 del testo siano contenuti alcuni requisiti innovativi per quanto riguarda l'elettorato passivo, come la residenza o l'aver ricoperto cariche pubbliche elettive presso gli enti territoriali locali. Questi elementi, secondo lei, sono sufficienti a qualificare il nuovo Senato « federale »? E se lei preferisce un Senato federale, qual è la sua ipotesi, quella tedesca del *Bundesrat*?

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. In primo luogo, rendo nota la mia disponibilità a trasmettere a questa Commissione un eventuale documento per illustrare le mie posizioni attorno ai problemi appena delineati, qualora il presidente fosse così cortese da richiederemi un intervento scritto. In ogni caso, risponderò anche immediatamente e in modo sintetico alle domande che mi sono state poste nel corso della seduta odierna.

Innanzitutto, mi soffermerò sul Senato, vero punto chiave dell'intera la riforma. Mi permetto anche di osservare — lo faccio in questa sede a ragion veduta — che il Senato, così come concepito, è un po' troppo forte perché il sistema possa correttamente funzionare, e questo a prescindere dalla questione squisitamente federalistica. Un Senato che non dà la fiducia al Governo e quindi non può subire gli effetti — di converso — di una eventuale questione di fiducia posta dal Governo, un Senato che non può esser sciolto e ha competenza esclusiva — cioè di ultima istanza — su tutte le materie dell'articolo 117, terzo comma, cioè sulla gran parte delle materie oggetto del programma di

Governo (politica dell'energia, delle infrastrutture, delle reti), sembra scontrarsi, almeno in parte, con l'esigenza di governabilità.

Lo dico *a latere* delle vostre osservazioni e dell'oggetto della mia conversazione. Certamente, che la Camera dei deputati possa approvare un testo, il quale vede la stessa Camera ridotta a svolgere una funzione servente rispetto al Governo, mentre il Senato, viceversa, è dotato di una forza politica insuperabile, sembra difficilmente realizzabile. Trovo, cioè, improbabile che la Camera dei deputati possa approvare, sul punto, una scelta che per essa stessa sia di così evidente *deminutio*.

Vengo, ora, alle osservazioni più specifiche. Il problema è che il Senato, ai fini del Titolo V e della riforma federalista, deve essere rappresentativo delle regioni e degli enti del governo territoriale, o almeno anche rappresentativo di questi soggetti. Ritengo che, in tal senso, quanto contenuto nell'articolo 4 non introduca alcunché di decisivo, perché il fatto che i senatori debbano essere stati consiglieri comunali o debbano risultare residenti nella regione non introduce in realtà qualcosa di significativamente nuovo rispetto ai requisiti già posseduti dai componenti del Senato: chi di voi non ha mai ricoperto una carica elettorale presso i consigli regionali, almeno una volta? Chi di voi non è residente nel territorio di una determinata regione? Queste condizioni si realizzano già adesso. Credo che, invece, l'elemento più significativo sia rappresentato dall'elezione contestuale a quella dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 57 secondo comma, che introduce effettivamente principio idoneo a configurare la rappresentanza senatoriale come « regionalizzata ». Tuttavia, anche in tale caso, occorrerebbe esplicitare ciò che appare sotteso alla disposizione. Cosa significa contestuale? Forse che, in caso di scioglimento del consiglio regionale, decadono anche i senatori? Il testo è silente in proposito, ma se fosse effettivamente questo ciò che si intende affermare, quando si scrive « contestuale », allora ne sarebbe