

necessaria un'esplicitazione. Da quanto ho potuto evincere dalle discussioni in Senato, questa conseguenza logica e interpretativa è stata esclusa, almeno nelle dichiarazioni rese dai parlamentari.

MARCO BOATO. No, lo si evince anche dal testo.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma*. Questo non lo so, almeno non ho avuto modo di notarlo. Sicuramente sarà come lei sostiene, onorevole. In ogni caso, si tratta di un elemento importante che occorre tener presente. Ritengo, comunque, che la contestualità delle elezioni, per quanto significativa, non sia un presupposto sufficiente per fare in modo che le regioni si sentano rappresentate. La mia è una valutazione quantitativa. In sintesi, il problema che pongo è il seguente: una volta che il Senato abbia assunto delle scelte, le regioni si sentiranno coinvolte e rappresentate, o invece le decisioni compiute saranno percepite come espressione di un potere diverso, cioè dello Stato, cui queste non partecipano? Il problema attuale è, dunque, quello di coinvolgere le regioni nelle scelte da compiere. In tal senso, un risultato certamente positivo è stato ottenuto in sede di Conferenza Stato-regioni, il cui peso, originariamente modesto, sta crescendo progressivamente; la Conferenza, infatti, è ormai divenuta un tavolo di negoziazione ove Governo e regioni pervengono congiuntamente a conclusioni politicamente condivise.

Alla luce di ciò, quel tavolo sta acquistando una rilevanza piuttosto considerevole nell'assetto complessivo del governo del paese. Il Senato così come è, però, a mio giudizio, è privo di queste caratteristiche. Capisco le difficoltà esistenti, le conosco benissimo, e so pure che il Senato è ostile a modificare se stesso. Anche all'epoca della precedente modifica del testo costituzionale incontrammo grandi difficoltà che il legislatore affronterà anche questa volta. Il Senato, certamente,

non accetterà modifiche di un certo tipo. Ma questa è una difficoltà politica di cui dobbiamo tener conto.

Se volete, invece, una osservazione di carattere tecnico-istituzionale, allora mi sento di poter dire che il Senato, così come concepito, non è rappresentativo delle regioni, essendo inidoneo a garantirne il pieno coinvolgimento nelle grandi scelte del paese. Un correttivo al testo attuale potrebbe essere rappresentato — e di ciò si è ampiamente discusso, a quanto mi risulta, in Senato —, dal coinvolgimento di rappresentanti delle regioni non soltanto nella umiliante funzione di eleggere i componenti del CSM — iniziativa a cui le regioni dovrebbero risultare estranee, come estranee sono alla materia della giustizia —, ma, lo ripeto, nell'adozione delle rilevanti decisioni nazionali, come nel caso della valutazione dell'interesse nazionale. In tali processi decisionali avrebbero dovuto essere coinvolti i presidenti delle regioni, come pure in alcune delle scelte legislative che riguardano l'articolo 119, cioè la distribuzione delle risorse, e l'articolo 117, terzo comma della Costituzione. Se voi riuscite, mantenendo il Senato così com'è, ad inserire, in alcuni momenti determinanti della politica legislativa, i rappresentanti delle regioni, allora potrebbe cambiare la situazione. Occorrerebbe, dunque, individuare alcuni snodi dell'attività senatoriale, importanti ai fini degli interessi regionali e in quelli inserire rappresentanti delle regioni. Questa potrebbe essere una soluzione, una via d'uscita.

È chiaro che io penso al modello tedesco, l'ho sempre pensato, e nella scorsa legislatura ne proposi l'adozione, ma so bene che quel modello da noi non avrebbe fortuna politica, pertanto non mi dilungherò troppo a discuterne, non essendovi la possibilità di una sua accettazione. In alternativa, come correttivo del sistema attuale, ripeto, mi permetto di suggerire agli onorevoli commissari quanto appena detto, cioè un più ampio e più forte inserimento dei rappresentanti delle regioni nei momenti deliberativi importanti del Senato. Quanto alle intese, può essere

che l'onorevole Boato abbia ragione. Se la sua fosse l'interpretazione corretta, allora *nulla quaestio*.

MARCO BOATO. La *quaestio* c'è ma di altra natura...

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma*. Appunto, di altra natura. Che il Senato possa organizzarsi in Commissioni a base regionale, intese nel senso di organi parlamentari capaci di coinvolgere i senatori eletti in una certa area territoriale, è una scelta che può esser ovviamente anche criticata ma è di natura minore. Se così è, però, occorre modificare la criptica formula usata dal Senato, che potrebbe dar luogo alle conseguenze più diverse. Quando si dice, infatti, che «Il Senato (...) è organizzato in Commissioni», il che è ovvio, «anche con riferimento a quanto previsto dall'articolo 117, ottavo comma», cioè quando si fa riferimento ad una norma che prevede organi comuni tra regioni, qualche dubbio interpretativo ovviamente si pone.

Sulla questione dell'articolo 118, ultimo comma, gli onorevoli mi trovano assolutamente favorevole; se fosse possibile trovare una formula adeguata (utilizzando, ad esempio, un inciso fra due virgole) per poi inserirla nel corpo del testo attuale sarebbe sicuramente preferibile alla formulazione attuale usata nel disegno di legge. Ma, in ogni caso, deve restare il riferimento alle autonomie funzionali, perché, pur essendo questo, secondo alcuni, già implicito nella versione vigente dell'articolo 118, ultimo comma — la stessa Corte costituzionale lo ha affermato recentemente a proposito delle fondazioni bancarie — dichiararlo esplicitamente sarebbe di certo auspicabile.

Mi sia infine consentita una brevissima precisazione a proposito di ciò che aveva precedentemente menzionato l'onorevole Saponara: il testo della legge costituzionale n. 3 del 2001 non era affatto blindato, il testo fu ampiamente condiviso. Poi, nel-

l'ultima fase della legislatura si disse legittimamente da parte dell'opposizione di arrestarne il percorso e di non procedere oltre. La maggioranza volle approvare il provvedimento e ricordo che anche alcuni autorevoli esponenti di quella ritenevano inopportuno l'ultimo passaggio, non intendendo affermare un precedente. Quella posizione fu assunta, però, più per una motivazione di opportunità politica che per altre ragioni; infatti, sul testo, in realtà — come può confermare l'onorevole Soda che conosce meglio di me l'intera vicenda — le intese furono ampie.

Vorrei ricordare, da ultimo, che l'articolo 119, cioè una delle norme chiave dell'impalcatura costituzionale, non è stata toccata dal Senato, e bene ha fatto il Senato a non farlo. Aggiungo che in questa Commissione, fummo l'onorevole Soda ed io a trattare e redigere il testo dell'articolo 119, insieme con l'onorevole Tremonti.

MARCO BOATO. Con gli onorevoli Tremonti e Salvati, per l'esattezza...

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma*. Giustamente. Costoro dettero un contributo decisivo alla stesura del testo e ne dà prova il fatto che il Senato oggi non lo ha modificato, come del resto è intervenuto in modo assai modesto sul testo complessivo della Costituzione vigente. Ciò che in quella legge costituzionale mancava, ovviamente, erano norme sulla configurazione del Senato. Mancava, forse, anche una parziale modifica della Corte costituzionale, che è stata infatti attualmente introdotta in modo opportuno, ma fondamentalmente difettava una modifica relativa alla configurazione del Senato, più specificamente riguardo all'inserimento delle regioni nelle grandi scelte nazionali.

Questo è stato fatto oggi? A mio giudizio no! Perlomeno non è stato fatto a sufficienza. Quindi, pur consapevole delle difficoltà politiche — date dai rapporti tra i due rami del Parlamento — che caratterizzano tale questione, suggerirei a que-

sta Camera di apportare alcune significative modifiche.

Tornando a ciò che dicevo in precedenza, bisognerebbe anche riesaminare il rapporto tra Senato e Governo poiché il fatto che questa Camera sia completamente succube del Governo e l'altra completamente svincolata da ogni impegno di governo qualche problema di funzionamento lo produce. Ciò, soprattutto se si fa riferimento ad un testo che assieme all'indirizzo federalista contempla anche un indirizzo teso alla governabilità.

Questa cosiddetta governabilità verrebbe pienamente assicurata — forse anche troppo — nei rapporti tra il Governo e questa Camera, ma verrebbe completamente ostacolata nei rapporti tra il Governo e l'altra Camera. Quest'ultima, non ha una funzione consultiva, ma su alcune materie fondamentali (elencate dall'articolo 117, comma terzo) ha l'ultima parola, cioè la potestà legislativa decisiva.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Vincenzo Cerulli Irelli e dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11,40, è ripresa alle 11,50.

Audizione di Nicolò Zanon, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte seconda della Costituzione, l'audizione di Nicolò Zanon, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano.

Ringrazio il professore — che gentilmente ci ha fatto visita anche la settimana scorsa per discutere di un altro argomento — ed annuncio che la sua relazione tratterà la questione relativa alla riforma della Corte costituzionale.

Do ora la parola al professor Zanon.

NICOLÒ ZANON, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano.* Signor presidente, innanzitutto intendo ringraziare i commissari per avermi concesso di riflettere assieme a loro all'interno di questa prestigiosa sede.

Cercherò di concentrare la mia attenzione su alcuni aspetti fondamentali del progetto di riforma della Corte costituzionale, inserito naturalmente nel contesto più complessivo, più ampio dell'intero progetto di revisione della seconda parte della Costituzione.

Innanzitutto, desidero ricordare a me stesso cosa si intende fare della Corte costituzionale e, successivamente, inserirò e valuterò il relativo progetto nell'ambito del quadro complessivo. Infine, mi concentrerò su alcune questioni particolari — decisive per la revisione dell'organo costituzionale in questione — riguardanti il numero dei componenti, il problema dei giudici di elezione parlamentare e il problema dell'equilibrio delle tre componenti della Corte. Inoltre, se vi sarà tempo affronterò qualche altra questione che attiene sempre alla giustizia costituzionale, in particolare il tema relativo all'eventuale introduzione del ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte contro le leggi appena approvate dal Parlamento. Questo è un problema molto vecchio che ciclicamente ritorna all'attenzione del legislatore costituzionale.

L'articolo 40 del progetto di legge costituzionale non tocca le competenze della Corte e, probabilmente, si tratta di una scelta saggia perché è vivo ancora il ricordo delle molte critiche avanzate nell'ambito dell'ultima Commissione bicamerale competente in materia.

Non si interviene sui requisiti richiesti per l'elezione a giudice costituzionale. Probabilmente, anche questa è una scelta molto saggia perché l'eccellenza giuridica dei componenti è un presupposto irrinunciabile.

Non si interviene nemmeno sui *quorum* richiesti per l'elezione dei giudici, ma si

trasforma la normativa vigente nel senso — naturalmente molto importante — che il solo Senato federale (quindi non più il Parlamento in seduta comune) elegge i giudici di competenza parlamentare. In ogni caso, tale elezione avviene sempre a scrutinio segreto con la maggioranza dei due terzi, mentre per gli scrutini successivi al terzo basta la maggioranza dei tre quinti.

Quindi, fondamentalmente si interviene sulla composizione della Corte costituzionale.

Come va valutata questa scelta nel complesso del progetto? Innanzitutto, partirei da qualche considerazione relativa alla riforma del titolo V della Costituzione approvata nella scorsa legislatura.

Si tratta di una riforma che ha fortemente ampliato le competenze legislative delle regioni, anche se ha dato luogo ad incertezze molto gravi per ciò che concerne i rapporti tra competenza legislativa dello Stato e competenza legislativa delle regioni. Come conseguenza si è avuto un fortissimo aumento del contenzioso tra Stato e regioni di fronte alla Corte costituzionale.

Questa situazione, se volete, ha ridato corpo a due esigenze fra loro collegate e da tempo inserite nell'agenda delle riforme. Da una parte, la creazione di una vera Camera delle regioni e dall'altra la modifica della composizione della Corte con la previsione al suo interno di componenti non di nomina regionale ma dotati di una sensibilità regionalista-federalista. Queste due modifiche sono strettamente collegate tra di loro.

Secondo il mio parere il Senato federale — la cosiddetta Camera delle regioni — dovrebbe essere il luogo della mediazione politica preventiva fra le esigenze del centro e le esigenze dei territori regionali. Tale mediazione politica preventiva deve consentire alle stesse leggi statali — approvate da un Parlamento che contempli un tal Senato federale — di rappresentare il frutto di scelte condivise tra centro e periferia. Ciò aiuterebbe ad evitare in via preventiva il contenzioso costituzionale di fronte alla Corte, che ha fatto del nostro

federalismo/regionalismo un singolare federalismo o regionalismo di carattere giurisdizionale.

La cosa è sotto gli occhi di tutti: non vi è scelta legislativa seria — dello Stato o delle regioni — che non finisca sotto il controllo, a seguito di ricorsi, della Corte costituzionale. Se volete, l'esempio del condono edilizio è il più eclatante, ma è solo uno degli esempi che si possono fare.

Il risultato è che noi, a mio avviso, assistiamo ad una contrazione della responsabilità e del ruolo delle assemblee parlamentari e ad una sovraesposizione politica di un organo giurisdizionale quale è la Corte costituzionale. Stiamo parlando di un ruolo che non è né richiesto, né gradito, come ha detto l'attuale presidente della Corte in una recente conferenza stampa.

Il progetto approvato dal Senato non mi pare che lavori realmente nella direzione di creare un Senato che sia davvero la Camera di mediazione preventiva tra le esigenze del centro e della periferia. Non mi sembra — anche se, probabilmente, se ne può discutere — che ne esca un Senato autenticamente federale e legato ai territori; qualche elemento è presente, ma molto debole.

Non mi sembra che il progetto introduca semplificazioni e razionalizzazioni necessarie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni. Anzi, penso che questo progetto complichì ancor di più il quadro della tipologia delle leggi statali perché crea categorie molto opinabili.

Come avrete sicuramente avuto modo di osservare, vi sono le leggi a prevalenza della Camera, le leggi a prevalenza del Senato, le leggi necessariamente bicamerali e le leggi eventualmente bicamerali. Naturalmente, tutto ciò sembra fatto apposta, non per attenuare il contenzioso di fronte alla Corte, ma per consentire di aumentarlo. Infatti, anche sulla qualificazione di queste leggi potranno nascere conflitti non più tra enti territoriali — Stato e regioni — ma addirittura conflitti costituzionali tra i due rami del Parlamento.

Il progetto non esclude tutto ciò poiché nel testo si afferma che, nel caso di contrasto, la scelta è rimessa ai Presidenti che possono rivolgersi ad un comitato paritetico. Quella decisione non è sindacabile in sede legislativa, ma lo sarebbe in sede giurisdizionale. Quindi, anche da questo punto di vista, mi pare che il servizio compiuto per cercare di attenuare il contenzioso non sia positivo.

Tutto ciò, innalzerebbe ancor più la sovraesposizione politica della Corte, accentuando a mio avviso la deprecabile giurisdizionalizzazione del nostro federalismo.

Tornando al ragionamento sul modello ideale, naturalmente deve essere chiaro che il rimedio del ricorso alla Corte per la difesa delle proprie competenze è, pur sempre, una garanzia fondamentale ed irrinunciabile, sia dello Stato sia delle regioni perché fa parte di quello che si potrebbe chiamare lo statuto minimo di un ordinamento federale. Semmai, ciò che conta è che il contrasto tra Stato e regioni — da risolvere in via giudiziaria — deve tornare ad essere una mera possibilità e non, invece, una forte probabilità come accade attualmente.

Comunque, è chiaro che questo complessivo assetto verso il quale si andrebbe giustificare in ogni caso la modifica della composizione della Corte con l'ingresso di componenti che abbiano — come dicevo prima — una sensibilità di tipo regionalista. Naturalmente, si tratta poi di vedere come può essere organizzata questa presenza di componenti di sensibilità regionale.

Per quanto concerne le parti del progetto che riguardano la Corte costituzionale bisogna innanzitutto parlare del problema relativo al numero totale dei componenti il collegio. Relativamente a tale questione, indipendentemente da ogni considerazione circa gli organi che nominano o eleggono e la proporzione tra le diverse anime all'interno della Corte costituzionale, direi che la soluzione — ancora un poco instabile — verso la quale si è orientato il Senato tutto sommato è da approvare.

I giudici restano quindici anche se in precedenza e in molte circostanze si è parlato di diciannove componenti. A mio avviso, mantenere il numero di quindici componenti è importante allo scopo di tutelare due questioni di fondo. In primo luogo, mi riferisco all'autorevolezza dell'organo; un organo troppo numeroso perde di autorevolezza e di credibilità diventando pletorico, ed inoltre vi è anche il rischio che esso si trasformi in una sorta di parlamentino parapolitico, il che francamente sarebbe da evitare.

L'altro aspetto — più tecnico — riguarda la preservazione della collegialità reale delle decisioni della Corte costituzionale; credo si tratti di un questione sulla quale la stessa Corte costituzionale si dimostra molto attenta. La collegialità infatti è presente all'interno della Corte costituzionale: il relatore non è il solo che si occupa della redazione della decisione.

Voi sapete che spesso si discute sulla eventuale introduzione della *dissenting opinion* all'interno della Corte costituzionale. Secondo me si tratta di una misura di civiltà molto importante che esiste anche in altri ordinamenti. In ogni caso, all'interno dell'organo questa ipotesi — che avrebbe potuto essere introdotta con norma interna — non è stata accolta proprio perché si è sostenuto che con l'introduzione dell'opinione dissenziente verrebbe meno quello sforzo di partecipazione alla costruzione di una motivazione comune che fa parte dell'esperienza attuale dei giudici costituzionali.

Attualmente l'equilibrio che si basa sui quindici giudici costituzionali è instabile, quindi bisognerebbe lavorare per mantenerlo.

Per ciò che concerne i componenti di nomina parlamentare parto da un assunto. Il Senato federale nella forma prevista dal disegno di legge elegge troppi giudici e, secondo me, non ha senso escludere del tutto la Camera politica. Il problema è un po' complesso e va affrontato con calma; la questione è capire da dove provengono i membri della Corte costituzionale di sensibilità regionale.

Si tratta di una questione che, ovviamente, non può essere risolta se si pensa alla Corte costituzionale come ad una sorta di collegio arbitrale, nel cui seno le parti — Stato e regioni — inviano i propri rappresentanti.

I commissari sanno meglio di me che ogni giudice della Corte costituzionale svolge le sue funzioni in assoluta indipendenza e non rappresenta alcunché se non l'esigenza della Costituzione: è questo il modello ideale al quale — credo — siamo tutti attaccati. Naturalmente, ciò non significa negare che ciascun giudice svolge le sue funzioni con la particolare sensibilità che gli proviene dalla sua esperienza, dalla sua storia e dalla sua origine. Ovviamente, questa sensibilità è influenzata — non può non esserlo — oltre che dalla professione di origine, anche dalle modalità della nomina e dal soggetto che l'ha effettuata.

Quindi, se non è pensabile che i giudici costituzionali siano rappresentanti dello Stato o delle regioni — perché ciò vorrebbe dire svilire la Corte costituzionale a collegio arbitrale —, la presenza di un Senato autenticamente federale risolverebbe il problema perché consentirebbe una soluzione equilibrata e conforme ai modelli stranieri più conosciuti, consistente nella nomina di un certo numero di giudici da parte del Senato federale.

Il modello che il progetto accoglie è quello che vede sette dei quindici giudici nominati dal Senato federale, integrato dai presidenti delle giunte delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano.

In ogni caso, se si analizzano i lavori preparatori e l'ispirazione complessiva del progetto, con riguardo al Senato ci accorgiamo che la ragione di fondo di questa scelta non risulta legata completamente all'idea di fare di quei giudici l'espressione delle sensibilità regionali o territoriali, ma ad altri motivi che provo ad elencare. A fronte della rilevanza delle competenze che la riforma attribuisce in via esclusiva alla Camera, si afferma che sarebbe ragionevole attribuire al solo Senato federale il compito di provvedere alla nomina della quota di giudici costituzionali di elezione parlamentare. Si aggiunge — e questo è

importante — che la nomina dei giudici da parte di un organo svincolato dal circuito fiduciario sarebbe in grado di fornire maggiori garanzie. Il Senato stesso, in quest'ispirazione, rappresenterebbe un organo di garanzia, anche perché svincolato dal circuito fiduciario.

Credo che questa argomentazione sia poco convincente perché, a mio avviso, è difficile ragionare in termini di garanzia avendo a riferimento un Senato eletto democraticamente, oltretutto sulla base di un sistema elettorale di tipo proporzionale in cui i partiti ricoprirebbero un ruolo fondamentale.

Se poi ci si riferisce alle competenze che il progetto complessivo distribuisce, non pare che il Senato federale risulti particolarmente debole. Nell'attuale versione si afferma che il Senato decide in ultima istanza su tutte le leggi affidate alla cosiddetta competenza concorrente; si tratta di quelle famose leggi a prevalenza Senato di cui in precedenza ho fatto l'elenco.

Insomma, proprio la natura politica e non federale o di garanzia di questo Senato non consente di considerare decisivo il suo essere svincolato dal rapporto fiduciario. Anzi, uno degli aspetti di maggiore irrazionalità del progetto è proprio quello di aver disegnato un Senato fondamentalmente politico svincolato dal circuito fiduciario. In questo modo, si viene a creare un contropotere che non è una garanzia, ma un ostacolo al buon funzionamento ed all'efficienza del sistema.

Da una parte questa giustificazione non mi convince, però dall'altra se considerassi il Senato federale davvero tale — una Camera legata ai territori —, anche da questo punto di vista la scelta secondo me sarebbe poco convincente. Ciò perché in molti Stati federali alcuni giudici sono eletti dal Parlamento con la partecipazione dell'assemblea che rappresenta le autonomie territoriali.

In ogni caso, il progetto prevede che tutti i giudici di quota parlamentare siano eletti dal Senato federale, con esclusione di qualsiasi intervento della Camera politica. Ciò, secondo me porta ad una solu-

zione squilibrata nell'altro senso. Infatti, se fosse vero che il Senato è Camera territoriale, la decisione di escludere ogni compartecipazione della Camera politica nella scelta dei giudici è eccessiva perché squilibra la Corte costituzionale sul versante delle sensibilità territoriali, forse determinando la presenza di un vizio speculare rispetto a quello che si è sempre lamentato in relazione alla Corte ordinaria che si diceva essere centralista; insomma, non si avrebbe più una Corte costituzionale centralista, ma iperegionalista.

Infine, ricordo che la Corte non si occupa solo dei contrasti tra Stato e regioni, ma vi sono tante altre competenze che restano ferme e per le quali la sensibilità centrale e regionale non conta nulla.

Se il Senato federale è davvero una Camera legata ai territori, il problema dello squilibrio derivante dall'ingiusta esclusione della Camera politica dall'elezione dei giudici è evidentissimo.

Tra l'altro, nella funzione di eleggere i sette giudici il Senato viene integrato dai presidenti delle regioni e delle province autonome. Questo dato accentua simbolicamente, anche se non numericamente, la natura territoriale dell'elezione in esame.

Se, invece, come sembra evincersi dagli stessi lavori preparatori, il Senato federale tale non è fino in fondo (anzi si potrebbe insinuare che l'integrazione, che ho appena ricordato, smaschera la realtà, perché, se fosse davvero un'assemblea territoriale, non ci sarebbe bisogno di integrarla in funzione regionale quando si procede all'elezione dei giudici), presentandosi piuttosto come un originale modello di Camera politica per le regioni, tra l'altro eletta con un sistema diverso da quello previsto per la Camera dei deputati, ebbene, anche in tal caso — si direbbe *a fortiori* — l'esclusione di ogni compartecipazione di quest'ultima appare irragionevole, proprio perché non avrebbe senso escludere completamente la Camera autenticamente politica dalla scelta di quella quota di giudici che, allora, conforme-

mente alla natura dell'organo che elegge, andrebbe a costituire l'anima politica della Corte.

Comunque si voglia costruire la natura del Senato, a mio avviso, la scelta contenuta nel progetto si presta a critiche.

Dubito che il rimedio possa essere tornare ad un'elezione da parte del Parlamento in seduta comune perché, nel progetto di revisione, il bicameralismo perfetto viene spezzato per lasciare spazio a due camere fortemente disomogenee e non avrebbe senso prevedere una loro riunione per eleggere i giudici della Corte.

Forse, il rimedio allo squilibrio potrebbe semplicemente consistere nel prevedere che, di quei sette giudici, almeno una quota — potrebbero essere tre — siano nominati, separatamente, dalla Camera politica.

Altra possibilità, nella logica del progetto, sarebbe quella di attribuire l'elezione di tutti e sette giudici all'assise che elegge il Presidente della Repubblica, ai sensi del nuovo articolo 83 della Costituzione, che viene chiamata Assemblea della Repubblica e che è composta dai componenti delle due Camere, dai presidenti delle regioni e delle province autonome e da un certo numero di delegati regionali; in questo caso, sarebbero da espungere gli ulteriori delegati regionali eletti dai consigli delle autonomie locali tra i sindaci, presidenti di provincia o città metropolitana che non sembrerebbero da coinvolgere nella scelta dei giudici costituzionali, non occupandosi la Corte direttamente di competenze degli enti locali e regionali.

Naturalmente questa è un'ipotesi da studiare con cautela, perché, da un lato consentirebbe di recuperare per intero i membri della Camera politica alla funzione di eleggere i giudici, dall'altro sembra concedere questa scelta ad un'assemblea ancora fortemente caratterizzata in senso territoriale.

Altro questione attiene all'equilibrio fra le diverse anime della Corte: l'anima politica dei giudici eletti dalle due Camere, l'anima giurisdizionale dei giudici eletti dalle supreme magistrature ed infine quella istituzionale, propria dei giudici

nominati dal Capo dello Stato. Naturalmente, ogni tentativo di distinguerle schematicamente pecca di semplicismo, ma si deve rilevare con molta forza che l'anima politica della Corte assumerebbe una posizione numericamente preponderante, trattandosi di ben sette giudici su quindici, a differenza della composizione vigente (cinque giudici).

Ci si potrebbe chiedere, dopo aver criticato l'esclusione totale della Camera dalla partecipazione a questa elezione, se non sarebbe opportuno mantenere quella proporzione. Ciò comporterebbe diminuire a cinque il numero dei componenti complessivamente eletti dalle due Camere, separatamente, assegnandone — è solo un'ipotesi — tre al Senato federale e, magari, due alla Camera. Da ciò conseguirebbe che tornano ad essere cinque sia i giudici nominati dal Capo dello Stato sia quelli eletti dalle supreme magistrature.

È chiaro che, in questo modo, la fisionomia del progetto del Senato ne uscirebbe alquanto stravolta, però ci sono forti ragioni che sostengono questa scelta: innanzitutto non alterare un equilibrio delicatissimo, non modificare, in modo irrimediabile, la fisionomia dell'organo che ha dato buona prova in questi cinquant'anni di vita, mantenerne salda la natura realmente terza e di garanzia, evitare qualunque rischio di colonizzazione politico-partitica che, inevitabilmente, porterebbe al deperimento dell'organo di giustizia costituzionale e all'insignificanza della sua funzione.

In termini generali, con riferimento all'impianto complessivo del progetto che — voglio dirlo — valuto positivamente, il rafforzamento dell'efficienza e della forza dell'Esecutivo, nell'ambito della forma di Governo orientata verso il cosiddetto premierato, si accompagna al mantenimento e alla rivitalizzazione degli organi di garanzia, Corte costituzionale in primo luogo.

Ritengo utile approvare senza riserve la previsione contenuta nel nuovo testo dell'articolo 135 della Costituzione, ove stabilisce che, nei cinque anni successivi alla scadenza del mandato, il giudice costituzionale non può ricoprire incarichi di

governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge.

Si tratta di una modifica importante, da molto tempo auspicata, che la stessa prassi degli ultimi anni sembra sollecitare. Essa appare attuazione di un'evidente esigenza di imparzialità nell'esercizio delle funzioni, perché bisogna evitare che il modo in cui sono state esercitate le funzioni di giudice durante il mandato possa essere « premiato » con l'attribuzione, alla fine del mandato, di cariche o incarichi di varia natura, che appaiano come una sorta di premio alla carriera. Tali nomine potrebbero gettare un'ombra retroattiva di sospetto sulla reale imparzialità e indipendenza del modo in cui il giudice costituzionale ha esercitato il proprio mandato. Forse, dovrebbe essere considerato quale espressione di un principio più generale da estendere anche ad altri giudici.

Concordo anche con la previsione, contenuta nel progetto, per la quale questa disposizione non si applicherebbe nei confronti dei giudici in carica alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale, perché, altrimenti, la disposizione potrebbe suonare come un inopportuno giudizio negativo sul modo in cui attualmente i giudici costituzionali stanno svolgendo le proprie funzioni e, in secondo luogo, perché i diritti, i doveri e tutte le complessive conseguenze dell'assunzione dello *status* di giudice costituzionale devono essere noti al nominando, prima dell'accettazione della nomina.

In conclusione, vorrei accennare a qualche spunto sul ruolo della giustizia costituzionale per la creazione di uno statuto dell'opposizione. Da tempo si ragiona in dottrina sull'opportunità di attribuire all'opposizione il diritto di ricorrere alla Corte costituzionale per chiedere che questa si pronunci, prima della promulgazione, sulla legittimità di una legge appena approvata.

Questa è una vecchia questione sulla quale ci sono opinioni diverse: chi vede con favore questa innovazione sostiene che essa accrescerebbe i diritti delle mino-

ranze contro lo strapotere delle maggioranze parlamentari; chi l'avversa, teme, invece, che in tal modo la Corte, dovendo decidere sulla costituzionalità delle leggi appena approvate, verrebbe trascinata nella contingenza della polemica politico-partitica, fino ad assumere addirittura l'indebito ruolo di una terza Camera.

Un progetto presentato dall'ISLE (Scuola di scienza e tecnica della legislazione « M. D'Antonio ») riattualizza questa proposta con varie precisazioni.

Accogliendo lo spirito di tale proposta, si deve tener presente che il progetto andrebbe a toccare e ad ampliare significativamente le competenze della Corte costituzionale, ciò che, finora, è stato escluso.

C'è poi un problema di coerenza complessiva del progetto stesso, perché, fin qui, abbiamo ragionato nell'ottica di prevedere una riduzione delle possibilità di contenzioso di fronte alla Corte costituzionale, mentre questo tipo di riforma chiaramente orienta verso un aumento delle possibilità di contenzioso di fronte alla Corte stessa, con l'ulteriore minaccia di sovraesposizione politica della stessa, sulla quale verrebbero facilmente scaricati conflitti politici interni al Parlamento.

Bisognerebbe, inoltre, avere cura di precisare chi siano i titolari del potere di ricorso e per quali vizi che esso potrebbe essere sollevato. Un riferimento tradizionale può essere il modello francese della *saisine parlementaire*, dove il potere è attribuito ad una certa quota di parlamentari, non qualificato come di opposizione o di maggioranza.

Il progetto dell'ISLE attribuisce la titolarità di questo ricorso al capo dell'opposizione o addirittura ad un capogruppo di minoranza. Ciò naturalmente presuppone che esista un forte e stratificato statuto dell'opposizione.

La scelta di investire del potere il capo dell'opposizione, come *leader* dell'insieme dei parlamentari non collegato al Primo ministro, dotato della più estesa consistenza numerica, potrebbe essere ragionevole nell'ambito della costruzione di un efficace statuto dell'opposizione. Inoltre, la

scelta compiuta dal *leader* dell'opposizione sarebbe presumibilmente soggetta ad efficaci meccanismi di responsabilità e, quindi, usata con una certa cautela.

Meno comprensibile risulterebbe l'allargamento del potere di ricorso ad un altro capogruppo di una qualunque minoranza diversa dall'opposizione che potremmo definire istituzionale, proprio per i rischi che comporterebbe un suo uso incauto.

Ribadisco, comunque, le mie forti perplessità sull'introduzione di questo meccanismo per il rischio che determinerebbe, soprattutto nel clima italiano, un facile coinvolgimento della Corte in polemiche che potrebbero sminuirne il ruolo.

Quanto al profilo di vizi censurabili, il suddetto progetto fa riferimento alla violazione da parte di una legge approvata dal Parlamento dei diritti dell'opposizione o di una minoranza riconosciuti nella Costituzione. Qui, però, si dovrebbe avere cura di chiarire molto bene quali siano i diritti riconosciuti dalla Costituzione all'opposizione, perché, altrimenti, il rischio sarebbe quello di travolgere e sottrarre definitivamente alla sovranità parlamentare tutti gli *interna corporis* che, invece, la giurisprudenza costituzionale ha dimostrato in passato di voler salvaguardare.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Zanon per la sua relazione e do la parola ai colleghi che intendono intervenire.

EGIDIO STERPA. Vorrei brevemente chiedere al professore se non ritiene che l'impianto costituzionale costruito nel progetto approvato dal Senato crei una sorta di diarchia parlamentare estremamente conflittuale.

MARCO BOATO. Innanzitutto, vorrei ringraziare il professor Zanon per le sue osservazioni puntuali, tutte peraltro assolutamente condivisibili, osservando che sul tema più delicato, l'alternativa al testo attuale, il professore è stato più cauto, sia pure indicando alcune ipotesi che vanno certamente prese in considerazione.

Vorrei sapere dal professore se abbia qualche indicazione da sottoporre alla Commissione circa una diversa soluzione rispetto all'attuale configurazione costituzionale ed istituzionale del Senato, posto che essa si giustificerebbe, almeno in parte, laddove quello delineato dal progetto approvato fosse effettivamente un Senato federale o una Camera delle regioni, che diventerebbe un luogo di mediazione politica preventiva. Siamo tutti d'accordo sul superamento del bicameralismo perfetto o paritario, ma la soluzione lì prevista sta suscitando insoddisfazioni trasversali e non soltanto da parte dell'opposizione.

Inoltre, vorrei precisare che sono favorevole alla *dissenting opinion*, cui il professore ha accennato, definendola una misura di civiltà che comunque potrebbe essere introdotta con norma interna. Come saprà, al riguardo il testo approvato dalla Commissione bicamerale, di cui ero relatore, è stato molto criticato. La Corte costituzionale, come tutti gli organismi sottoposti ad ipotesi di riforma, non avrebbe voluto cambiare una virgola. Le riforme possono essere giuste o sbagliate ma il problema è che ogni istituzione, a cominciare dal Parlamento, fa fatica ad accettarle. A quell'ipotesi di riforma, da parte di molti componenti della Corte, informalmente, ci venne risposto di non procedere con la riforma costituzionale, in quanto se ne prevedeva l'introduzione con una modifica al regolamento interno. Ovviamente, non hanno fatto nulla e non avevo alcun dubbio al riguardo.

Mi interessa sapere se il professore sarebbe favorevole all'introduzione della *dissenting opinion*, che ritengo possa diventare un forte strumento di equilibrio di fronte alle critiche, anche molto forti, mosse nei confronti della Corte, provenienti non solo dai radicali ma anche da esponenti dell'attuale maggioranza in Parlamento, e se non ritenga che essa sarebbe un istituto che porterebbe la Corte ad una maggiore attenzione ai rischi di sovraesposizione politica e di sottoposizione a critiche all'esterno.

Vorrei porre un'ultima questione, emersa anche alcuni giorni fa, quando una delegazione di questa Commissione (composta da alcuni di noi, a partire dal presidente) ha avuto un inedito incontro con il Consiglio costituzionale francese. Credo sia la prima volta che una Commissione parlamentare abbia potuto discutere con ben sette componenti su nove di questo organo di giustizia costituzionale. È un'esperienza di grandissimo interesse, anche per gli stessi giudici del Consiglio costituzionale francese che si sono potuti confrontare per la prima volta con un organo politico.

Fra le principali questioni emerse, è figurata l'enorme differenza tra il Consiglio costituzionale francese e la Corte costituzionale italiana, questione collegata anche al rischio della « terza camera », cui lei faceva riferimento quando parlava della possibilità di ammettere un ricorso diretto delle opposizioni. In Francia, a presentare ricorso, ai sensi normativi, non sono soltanto le opposizioni, ma anche il Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera, quello del Senato, il capo del Governo e, infine, 60 deputati o 60 senatori. In realtà, ci è stato spiegato che, di fatto, in questo ultimo caso, a presentare ricorso sono soltanto deputati o senatori dell'opposizione. Ad ogni modo, il rischio di esposizione politica, nell'imminenza di approvazione della legge, obiettivamente risulta rilevante. Riconosco, comunque, che il professor Zanon abbia fatto bene ad approfondire questo tema.

Un altro punto fondamentale è quello del contenzioso elettorale, ambito non riconducibile alle competenze della Corte costituzionale italiana. Si tratta di un tema particolarmente attuale, basti pensare alla vicenda occorsa in questa legislatura: come sappiamo, attualmente, questa è una Camera a *plenum* mancato, e per tutta la legislatura opererà con 12 deputati in meno. Probabilmente, se vi fosse stato un organo terzo, esterno il problema avrebbe potuto essere, in un senso o nell'altro, risolto.

Questo interrogativo lo pongo anche a lei che, sin dall'inizio, ha dichiarato di

ritenere giusto non modificare le competenze, per poi aggiungere che la Commissione bicamerale aveva, in proposito, commesso degli errori radicali. Poiché sono stato io, insieme ai miei colleghi, l'autore di quelle ipotesi di competenze aggiuntive, sono anche molto attento alle critiche rivolte a certe soluzioni prospettate. Detto ciò, trovo che l'ipotesi di ricorso in queste materie così delicate possa essere una ipotesi da considerare. Rendo noto, inoltre, che in tale materia il Consiglio costituzionale francese opera, in fase istruttoria, per sezioni, ognuna delle quali è formata da un giudice di nomina del Presidente della Repubblica, un giudice di nomina del Presidente del Senato e uno del Presidente della Camera, estratti a sorte. Tale ripartizione è stata chiaramente assunta per soddisfare la necessità di diversificare le fonti di nomina. Lei, professore, sarebbe favorevole a questo meccanismo? In ogni caso, come valuterebbe l'ipotesi di articolare il lavoro della Corte costituzionale italiana per sezioni, ovviamente in relazione alla fase istruttoria, dal momento che la deliberazione dovrà comunque spettare all'organo collegiale?

LUIGI OLIVIERI. Sarò breve, signor presidente, benché immagini già la risposta del professore Zanon, contrario ad ogni momento di contenzioso della Corte costituzionale.

Venendo alla mia richiesta, apprezzerai molto conoscere il suo pensiero in merito all'introduzione in Italia del giudizio diffuso di costituzionalità: allo stato attuale, nel nostro sistema, esiste un filtro giudiziario preliminare al promovimento del giudizio di costituzionalità dinanzi alla Corte, costituito dalla verifica della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione. Lei ritiene che possa essere utile introdurre uno strumento di tutela così ampio, come avviene in altri ordinamenti, oppure andremmo a ricadere nel rischio già evidenziato? E se è utile, come io ritengo, quali sarebbero, secondo lei, le modifiche da apportare all'attuale struttura della Corte costituzionale?

GIANCLAUDIO BRESSA. Nel ringraziare il professore per la solidità e la correttezza argomentativa, che mi hanno fatto capire in maniera molto trasparente la sua opinione sulla riforma — non solo della Corte ma anche del Senato —, volevo porre una domanda un poco impertinente relativamente ad una norma transitoria, quella che affiderebbe al Senato, non a quello futuro del 2011, ma a quello attuale, ridenominato « federale », la nomina dei sette membri della Corte costituzionale: qual è il suo giudizio?

NICOLÒ ZANON, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano.* Cercherò di procedere nell'ordine in cui sono state poste le domande, peraltro molto corpose, alle quali tenterò di rispondere in modo sintetico.

L'onorevole Sterpa si chiede e mi chiede se l'impianto della riforma non dia vita ad una diarchia parlamentare estremamente conflittuale. Sono perfettamente d'accordo, ritengo che questo sia uno dei difetti fondamentali del progetto. Se l'idea era quella di spezzare il bicameralismo perfetto, proposta su cui si ragiona da tantissimo tempo, allora, reputo che la situazione in concreto adottata sia la peggiore in assoluto. Accennavo già precedentemente al fatto che, se una riforma fosse approvata in questi termini, dovremmo scervellarci non solo sulle famose competenze legislative esclusive regionali, ma anche sulle procedure da scegliere a seconda del tipo di materia. Cioè, il problema delle materie, definite in astratto e scritte in Costituzione, diverrebbe ostacolo non solo per scegliere in capo a quale ente ma anche a quale organo parlamentare affidarne la competenza. Naturalmente, le definizioni contenute in una norma scritta possono essere significative, ma intanto sono soggette ad interpretazione. La realtà è sempre più complessa delle definizioni, per cui non è difficile immaginare che il corretto procedimento parlamentare darebbe luogo ad un contenzioso, soprattutto nei primi anni di applicazione di una riforma di questo tipo. In base al disegno

di legge che si discute, in caso di contenzioso, a livello parlamentare, la questione verrebbe automaticamente rimessa ad un accordo dei Presidenti dei due rami del Parlamento, i quali sono competenti a decidere in materia di contenzioso per competenza tra le due Camere in ordine all'esercizio della funzione legislativa. I Presidenti, in ogni caso, possono devolvere la questione ad un comitato paritetico (una trasposizione nel nostro ordinamento della famosa commissione comune che esiste anche in Germania), la cui decisione è insindacabile in qualunque sede legislativa. Come dicevo prima, questo meccanismo apre la strada al conflitto di attribuzione tra poteri.

Un altro aspetto da analizzare, uscendo adesso dal problema del contenzioso e del procedimento parlamentare, è rappresentato da un'ulteriore diarchia inquietante che vedo crearsi in questo progetto: quella — poco efficiente — tra un Governo rafforzato, il premierato, che a mio avviso rappresenta la razionalizzazione di una tendenza manifestatasi nel nostro sistema politico da una parte, ed un Senato federale, fortissimo, dall'altra, che mantiene l'ultima parola su tutte le materie di competenza concorrente, fra le quali, tra l'altro non è difficile individuare numerose leggi fondamentali per la realizzazione dell'indirizzo politico della maggioranza.

In base alle ulteriori disposizioni del progetto di legge, tuttavia, si prevede espressamente la possibilità per il Governo di qualificare come essenziali per l'attuazione del suo programma eventuali modifiche proposte dalla Camera dei deputati, facendo scattare il meccanismo di convocazione di una commissione mista — previa intesa dei Presidenti delle due Assemblee — incaricata di proporre un testo sulle disposizioni che siano oggetto di contrasto tra le due Camere, con il risultato di far diventare automaticamente i relativi provvedimenti legislativi « bicamerali ».

In merito a tale previsione, ritengo si possa discutere ampiamente in termini giuridici, poiché essa apre la strada a possibilità di contenzioso, diversità interpretative, e quindi scarsa funzionalità.

Sono, quindi, d'accordo sul fatto che questa soluzione crei una diarchia estremamente conflittuale.

Vengo, poi, alle questioni sollevate dall'onorevole Boato. Lei ha chiesto, onorevole, come poter realizzare un Senato federale. Ovviamente, in materia il dibattito è stato molto intenso, soprattutto all'inizio quando dovevano essere compiute le scelte di riferimento. Vorrei però premettere che le costituzioni redatte dai professori sono le peggiori in assoluto, perché non tengono conto della realtà politica. L'esempio storicamente più interessante è quello della Costituzione di Weimar, una carta bellissima finita però come tutti sappiamo.

Perciò, ritengo che gli accademici debbano muovere un passo indietro. Il senatore D'Onofrio è stato sempre molto attento nel ricordare a tutti gli accademici questa necessità di arretrare rispetto alle esigenze della politica reale. Occorre grande cautela, da parte degli studiosi, nell'avanzare proposte di riforma che lasciano il tempo che trovano, sono il frutto di un pensiero individuale, molto spesso privo di agganci alla realtà politica.

Le costituzioni durevoli sono quelle in cui la classe politica riesce a dare forma duratura, in nome di interessi di lungo respiro, ad esigenze emerse realmente dal contesto sociale. È del tutto evidente che questo progetto scontava e sconta ancora una difficoltà fondamentale. Non si tratta solo di modificare le competenze legislative e di intervenire su questioni secondarie; il Senato doveva innanzitutto modificare se stesso, e quindi doveva e deve rendere appetibile questa riforma, in primo luogo ai suoi componenti; chiaramente, lo stesso problema si ripresenterà anche alla Camera quando il *plenum* esaminerà il testo del provvedimento. Non vorrei riesumare la categoria del conflitto di interessi, ma è evidente che le istituzioni entrino in un conflitto di interessi quando ragionano su se stesse. Non avendo, però, altra scelta possibile, le alternative si ridurranno solo a due: o attribuiamo la scelta della Costituzione ad

un collegio di saggi che vive sulla montagna, oppure accettiamo che le istituzioni riformino se stesse.

Detto ciò, naturalmente, i modelli del diritto comparato hanno comunque una certa importanza; tra quelli, il Senato federale trova sicuramente una adeguata espressione nel *Bundesrat* tedesco, in cui tutti i componenti del Senato sono nominati dagli esecutivi dei *Länder*, cioè dei singoli enti territoriali. È chiaro che una soluzione di questo tipo determinerebbe lo stravolgimento di una tradizione storica, prestigiosa e autorevole, creando problemi nella costruzione di una classe dirigente politica alternativa a quella esistente: è pertanto chiaro che si tratta di un progetto di difficile attuazione.

Alla luce di ciò, l'alternativa sembra essere quella di salvaguardare l'elezione diretta per il Senato, che è un altro punto fondamentale del nostro sistema — è chiaro, infatti, che i senatori non rinuncerebbero facilmente alla legittimazione politica derivante da questa forma di elezione —, conciliandola con il collegamento territoriale. Tuttavia, il sistema della contestualità affievolita che è stato individuato, a mio parere, è un poco debole. Bisognerebbe rafforzare ulteriormente la connotazione territoriale del Senato, ad esempio, inserendovi, come membri di diritto, i presidenti delle regioni. Reputo del tutto praticabile questa proposta; del resto, alcune tracce della stessa si rinven- gono nel progetto di legge in discussione, come nel caso dell'elezione dei sette giudici della Corte costituzionale. Si tratterebbe di un'integrazione numericamente debole (sono pochi i presidenti di regione), ma politicamente molto forte, intanto perché garantirebbe quel prestigio che deriverebbe dall'elezione quasi sempre diretta (più o meno tutti gli statuti prevedono questa scelta), e poi perché intorno ai presidenti di regione si potrebbero costruire delle logiche di schieramento non soltanto politico e partitico ma veramente territoriali. La presenza di questi soggetti potrebbe rappresentare un'innovazione quantitativamente piccola ma qualitativa-

mente molto significativa. Si tratta ovviamente di un'ipotesi, è come tale deve essere considerata.

Quanto poi alla *dissenting opinion*, si tratta un tema di grande interesse, a cui non sono contrario, in realtà. Nel mio intervento osservavo semplicemente come dalla Corte fosse stata respinta la *dissenting opinion* in nome della collegialità, ma quando mi riferivo a questo, lo dicevo soltanto per far capire come la collegialità sia un bene a cui la Consulta è molto legata, e che va preservato. Personalmente, di questo istituto ho un'opinione estremamente favorevole; ritengo che introdurlo sarebbe una reale misura di civiltà, a livello generale: consentirebbe, infatti, di disvelare i meccanismi interni attraverso i quali le decisioni sono assunte e di capire, inoltre, che certe decisioni sono frutto di contrasti molto forti all'interno della Corte costituzionale.

Questo molto raramente si comprende all'esterno, se non in casi estremi, quando accade che il relatore, originariamente designato, non firmi la motivazione, non condividendola: in quel caso, il relatore originario viene sostituito. Questo è l'unico caso in cui il dissenso emerge anche all'esterno. In realtà, mi chiedo perché vergognarsi del dissenso; in una democrazia matura le opinioni dissenzienti — anche di ordine costituzionale — minoritarie (per non aver avuto peso giuridico, ma diffuse nell'ambiente sociale della comunità delle persone interessate) rappresentano un elemento di grande civiltà.

Per poter arrivare a questo risultato, l'ideale sarebbe quello di intervenire con una norma di carattere costituzionale, piuttosto che con una interna. Peraltro, in questo caso, non ritengo che un intervento normativo sarebbe percepito come un controllo, un atto di imperio nei confronti di un organo costituzionale. Questa è semplicemente la mia opinione, ovviamente.

Quanto al contenzioso elettorale, ritengo si tratti di una delle poche questioni che andrebbero inserite come nuova competenza della Corte. L'esempio che lei ricordava della mancata integrazione del *plenum* è, del resto, molto significativo.

L'affidamento di questa competenza ad un organo quale la Corte, all'interno di uno stato di diritto in cui la terzietà delle decisioni dell'organo decidente è molto importante, sarebbe auspicabile. Ovviamente, sull'affidamento del contenzioso elettorale e le relative modalità, occorrerebbe svolgere una approfondita riflessione, sebbene la proposta mi trovi fondamentalmente favorevole.

Da ultimo, interverrò a proposito dell'articolazione in sezioni della Corte costituzionale, che innanzitutto sembrerebbe rispondere ad uno scopo pratico, ovvero consentire a ciascuna di esse di non essere un organo eccessivamente pletorico.

L'unico rilievo che mi sento di fare, riguarda, però, l'estraneità di questa soluzione alla tradizione della Corte costituzionale, e sottolineo, pertanto, che la sua introduzione potrebbe creare alcuni problemi. Tuttavia, non è neppure sbagliato riconoscere che, ad esempio, il contenzioso tra Stato e regioni sia ormai un ambito che richiede specializzazione. Del resto, già esistono specializzazioni interne alla Corte (per cui ciascun giudice si occupa prevalentemente di un determinato settore), la cui presenza potrebbe agevolare l'introduzione di soluzioni tese ad un'integrazione dei componenti e alla successiva articolazione per sezioni della Corte stessa. Ribadisco, però, ancora una volta, che si tratterebbe di intervenire introducendo un'innovazione estranea al tradizionale modo di organizzazione della Corte costituzionale.

L'onorevole Olivieri ha posto una domanda molto interessante sul giudizio diffuso di legittimità costituzionale, chiedendosi se non si potrebbe lavorare sul provvedimento approvato dal Senato per inserirvi disposizioni a riguardo. Questo, ovviamente, è un tema di portata enorme e dunque sollecita uno studioso di giustizia costituzionale a svolgere alcune considerazioni.

In proposito, vorrei pertanto sottolineare che qualcosa di simile, a parte il giudizio di non manifesta infondatezza, esiste già. La stessa Corte, nella sua giurisprudenza più recente, è stata molto

attenta a invitare i giudici a sollevare la questione di legittimità costituzionale solo allorché il giudice *a quo* abbia dimostrato *per tabulas* di non essere in grado autonomamente di procedere ad un'interpretazione delle norme secondo Costituzione. L'interpretazione *secundum* Costituzione, infatti, rappresenta la prima regola ermeneutica che il giudice deve seguire nella risoluzione del caso. Solo laddove il testo della disposizione scritta non gli consentisse, proprio in quanto formulata in un certo modo, tale operazione interpretativa, solo allora il giudice potrebbe sollevare la questione; diversamente, se l'autorità giudiziaria intervenisse autonomamente senza averne gli strumenti, si verificherebbe un'ipotesi di manipolazione del testo costituzionale inammissibile.

Questo, in nuce, introduce qualcosa di simile al controllo di costituzionalità diffuso. Aggiungo che già nel dibattito in seno alla Costituente si dubitava della opportunità di affidare la Costituzione ad una classe giudiziaria nella quale non si aveva ancora estrema fiducia. L'iniziativa è diffusa, ma il giudizio finale è centralizzato: credo che sia difficile prescindere da questo elemento che pesa molto nella nostra tradizione.

Infine, l'onorevole Bressa esprime un concetto su cui sono assolutamente d'accordo, del quale ho peraltro scritto nella mia relazione e che non ho citato solo per ragioni di tempo: al punto 5 della menzionata relazione (« La prima applicazione della modifica della composizione: un passaggio delicato), si osserva come le disposizioni transitorie del progetto abbiano cura di precisare che, in sede di prima applicazione della riforma, il Senato federale nomini i giudici di propria competenza alla scadenza di giudici già eletti dal Parlamento in seduta comune, e alle prime scadenze, di un giudice già eletto dalla suprema magistratura ordinaria e di un giudice già nominato dal Presidente della Repubblica. Il punto delicato, però, come risulta dall'articolo 42, comma 1, è che la modifica della composizione della Corte si applicherebbe a decorrere dall'inizio della prossima legislatura. Però, il prossimo Se-

nato resterebbe tal quale. Sarebbe semplicemente chiamato Senato federale senza esserlo. Insomma, si tratta ovviamente di un aspetto molto delicato che forse andrebbe corretto.

MARCO BOATO. Signor presidente, mi consenta di ringraziare il professor Zanon per la sua diplomazia nel rispondere alle domande che sono gli state poste nel corso di questa seduta.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Zanon per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione. Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 12,45, è ripresa alle 12,50.

Audizione di Stefano Ceccanti, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche 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 di Stefano Ceccanti, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università « La Sapienza » di Roma.

Ringrazio il professor Ceccanti della sua presenza e per la documentazione consegnata. Egli ha presentato, oltre alla relazione, alcune proposte emendative nonché il testo dell'esercitazione — da lui guidata unitamente al professor Barbera — svolta presso l'ISLE. Tale testo, in corso di pubblicazione sulla rivista *Rassegna parlamentare*, si intitola « Norme per uno statuto dell'opposizione ».

Do ora la parola al professor Ceccanti.

STEFANO CECCANTI, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università « La Sapienza » di Roma.* Signor presidente, inizierei il mio intervento

prendendo in esame la parte più deficitaria del progetto, concernente lo statuto dell'opposizione e le garanzie costituzionali.

Tra l'altro, segnalo che lo statuto della regione Toscana — approvato in prima lettura venerdì 6 maggio — in realtà è l'unico che contiene elementi significativi sullo statuto dell'opposizione e sulle garanzie costituzionali. Anzitutto, esso prevede la figura del *leader* dell'opposizione, il capo della coalizione arrivata seconda alle elezioni — non comprensiva di tutte le minoranze esistenti — che può essere cambiato in corso di legislatura.

Accanto a questo dato molto rilevante sono compresi nello statuto della regione Toscana altre due significativi elementi. Anzitutto, le commissioni di inchiesta — il tradizionale strumento che dovrebbe servire all'opposizione per controllare la maggioranza ed il Governo — sono istituite su richiesta di un quinto dei membri del consiglio regionale della Toscana. Una norma analoga è prevista anche nella bozza di statuto della regione Umbria approvata però solo in commissione.

Un ulteriore elemento significativo che contraddistingue lo statuto della regione Toscana è rappresentato dalla modifica del *quorum* di partecipazione ai referendum.

Io penso che quest'ultimo, sotto vari profili, sia il fattore che garantisce di più le minoranze poiché le raccorda con spinte presenti nel paese e magari anche con parti di elettorato della maggioranza al Governo che non vedono tutelati i loro interessi specifici. Infatti, in fin dei conti viviamo in una società complessa dove i cittadini, pur riconoscendosi in uno schieramento, magari non ne condividono l'intero programma.

Molto opportunamente e in maniera analoga a quanto previsto dal lavoro *bi-partisan* svolto presso l'ISLE da persone che hanno collaborato con tutti i gruppi parlamentari della maggioranza e dell'opposizione, lo statuto della regione Toscana prevede un *quorum* ragionevole e lo fissa alla metà più uno dei votanti alle precedenti elezioni regionali. Quindi, evidente-

mente, si identifica una soglia di partecipazione normale, ordinaria — che non può oggi presumersi nell'interesse del corpo elettorale — che si desume sulla base di un dato effettivo e riscontrato: la partecipazione alle precedenti elezioni regionali.

Evidentemente, la trasposizione di questo meccanismo permette che per le elezioni politiche nazionali si riporti la metà più uno ai votanti, il metro di misurazione effettivo della normale partecipazione. Altrimenti, il *quorum* di partecipazione odierno — configurato alla metà più uno degli aventi diritto e pensato in un periodo in cui la partecipazione elettorale superava il 90 per cento dei voti —, quando attualmente vi è la tentazione di utilizzare l'astensionismo come una sorta di no rafforzato, blocca la possibilità di adoperare il referendum come contropotere.

Gli ultimi referendum che nel nostro paese hanno raggiunto il *quorum* sono stati quelli del 1995. Essi contemplavano una serie di temi — tra i quali la questione relativa alle televisioni — e non registrano nessuna campagna astensionista: nonostante ciò, si raggiunse solo il 58 per cento dei voti.

Se ci troviamo in una situazione in cui — avendo a riferimento i normali rapporti di forze — ad una maggioranza parlamentare — qualunque essa sia — basta convincere meno della metà del proprio elettorato ad astenersi, risulta evidente che mantenere il *quorum* di partecipazione attuale significa sostanzialmente eliminare il referendum abrogativo dalla Costituzione; vi inviterei quindi a riflettere sulla soluzione già adottata dal consiglio regionale della Toscana.

In ogni caso, possiamo ragionare diversamente partendo, non tanto dall'elemento rappresentato dal *quorum* dei partecipanti al voto, ma dalla presa d'atto di quanto sia rappresentativo il sì. In altri termini, cosa si chiedeva in sostanza attraverso il nostro articolo 75 pensato quando partecipavano al voto pressoché tutti gli elettori? Si chiedeva che i sì fossero più di un quarto del corpo elettorale. Quindi, in realtà il dato effettivo era rappresentato dal fatto

che il sì non fosse tipico solo di una minoranza, ma espressione di almeno un quarto del corpo elettorale.

In conseguenza di ciò, si potrebbe pensare in alternativa ad un unico *quorum* prevedendo che i sì debbano comunque, oltre che prevalere sui no, essere superiori ad un quarto degli aventi diritto.

Questo ragionamento mi consente di parlare anche della norma relativa alla modifica dell'articolo 138 della Costituzione, una delle disposizioni più delicate del testo.

Il vigente articolo 138 della Costituzione, al di là del dato tecnico, intendeva esprimere una scelta preferenziale per riforme condivise: per questo motivo i due terzi esentavano dal referendum oppositivo. Inoltre, tale articolo consentiva in subordine — se proprio non si raggiungevano i due terzi — la possibilità di votare con la maggioranza assoluta, anche se in questo caso pendeva il referendum abrogativo.

È evidente che, così come è scritta, quella norma presenta dei problemi; infatti, noi sappiamo che al giorno d'oggi anche una riforma votata dai due terzi dei parlamentari potrebbe non essere condivisa dai cittadini. Il rapporto tra i cittadini e i partiti non è più quello che vi era nell'immediato secondo dopoguerra.

La legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia venne votata in consiglio regionale registrando un numero di voti superiore ai due terzi del totale, mentre venne bocciata dal referendum popolare (l'unico caso in cui vi è stato un referendum sulle regioni speciali) promosso grazie alla legge costituzionale n. 2 del 2001, attraverso la quale — opportunamente — si prevede la facoltà di ricorrere al referendum anche nel caso in cui si superassero i due terzi dei voti in consiglio regionale.

Non vi può essere una presunzione di rappresentatività che esenta dal referendum, tuttavia dobbiamo trovare un sistema che ci consenta di esprimere la preferenza attraverso un dato tecnico: bisogna cioè privilegiare riforme largamente condivise.