

sta dal progetto della Commissione dei 75 e poi abbandonata in Assemblea costituente.

Degli aspetti tecnici di questa proposta mi sono occupato più dettagliatamente in uno scritto che, se mi è consentito, potrei lasciare agli atti della Commissione.

PRESIDENTE. Nel ringraziarla professor Guzzetta vorrei porle una brevissima domanda. Quando dice di perseguire una ponderata apertura alla giustiziabilità davanti alla Corte costituzionale nei rapporti interni alla Camere, intende solo in caso di lesione del rapporto di equilibrio tra maggioranza e opposizione o anche sul merito, come avviene, anche se con condizioni diverse, in Francia?

CARLO TAORMINA. A proposito della organizzazione dell'opposizione, che è un tema a cui siamo particolarmente sensibili, anche perché nella prossima legislatura potremmo essere all'opposizione, quindi ci prepariamo il terreno...

SERGIO MATTARELLA. È quello che speriamo!

CARLO TAORMINA. È meglio essere scaramantici, poi vedremo alla fine!

Sul tema potrebbe essere molto utile la comparazione. Lei ha detto che c'è la possibilità di intervenire su vari aspetti. Tenuto conto del tessuto da lei condiviso per quanto riguarda il rapporto tra maggioranza, premierato e via dicendo, le chiedo quale sarebbe lo strumento tecnico che, tenendo conto anche delle esperienze di diritto comparato, nell'ambito del nostro disegno di legge potrebbero essere oggetto di inserimento, senza modificare l'impostazione.

In secondo luogo, lei ha dato indicazioni importanti per quanto riguarda il Senato; ha suggerito di ridurre il potere di veto, un rapporto fiduciario con il Governo per evitare slittamenti di ogni genere e una composizione mista. Tuttavia, la riduzione del potere di veto, così come l'istituzione di un raccordo tra il Governo

e il Senato delle regioni, va nella direzione di una cifra nazionale più che regionale del Senato.

Dal punto di vista della rappresentatività regionale in senso stretto, vorrei capire che tipo di modello è quello al quale lei si ispira e sul quale ha calibrato le sue osservazioni. Dal disegno di legge sembrerebbe di capire che si sia tentato di compiere uno sforzo al fine di conciliare le esigenze di rappresentatività nazionale, per evitare che il federalismo sia una fonte di dissociazione interna all'organizzazione dello Stato, e quelle di una rappresentatività regionale in senso stretto. I tre suggerimenti che lei ci ha dato, secondo la sua valutazione, non presentano una contraddizione interna?

CARLO LEONI. Ho un altro punto di vista per quanto riguarda la presunta necessità di un'ulteriore stabilizzazione della figura del Primo ministro, ma non intendo soffermarmi su questa sede.

Per comodità di ragionamento, cercherò di pormi nella stessa ottica che lei condivide.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATO BRUNO

CARLO LEONI. Vorrei chiederle se non le sembra che quanto sto per leggere, che è una parte della nuova formulazione dell'articolo 94 della Costituzione, costituisca qualcosa che non rientra nel capitolo della stabilizzazione di Governo e maggioranza, ma rappresenta una forzatura del Governo nei confronti del Parlamento: il Presidente del Consiglio « può chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il Primo ministro rassegna le dimissioni (...) ».

Chi sta vivendo l'esperienza parlamentare, non solo in questa legislatura, ma anche chi osserva e studia la corrente vita parlamentare, non può non vedere che il problema dell'Italia di oggi non è esatta-

mente quello di un Parlamento che limita l'azione del Governo (vedi le leggi delega, i decreti-legge, eccetera).

Vorrei chiedere un suo parere non di carattere politico — questo è ovvio — sul secondo comma del nuovo articolo 94 della Costituzione; in altri termini, vorrei sapere se a suo giudizio quella previsione risponde ad una esigenza di stabilità del Governo oppure va oltre.

MARCO BOATO. Vorrei ringraziare il professor Guzzetta in quanto molte delle cose che lei ha detto non solo sono di grande interesse, ma non trovano obiezioni da parte mia.

Vorrei da lei un approfondimento, in parte sugli stessi temi affrontati dal collega Leoni precedentemente e, quindi, non tanto sulla questione del Senato o sullo statuto delle opposizioni, quanto sulla forma di Governo, che costituisce la parte che può apparire meno discutibile rispetto alle altre, come lei stesso ha accennato nella sua introduzione.

Oltre alle osservazioni del collega Leoni, che faccio mie, pongo l'attenzione su quanto da lei affermato relativamente alla cosiddetta norma antiribaltone, prevista dall'articolo 88, secondo comma, della Costituzione. Come viene da lei interpretata e, dal suo punto di vista, la ritiene adeguata? Infatti, qui ci troveremmo di fronte all'entrata in carica di un nuovo Primo ministro attraverso una mozione sottoscritta — non si sa dove né come — da una maggioranza dei componenti della Camera che appartengono alla maggioranza eletta nelle elezioni, senza un dibattito parlamentare, senza un voto di fiducia e senza un'approvazione di questa mozione.

Mi pare che il secondo comma dell'articolo 88, dal punto di vista costituzionale, ferme le finalità condivisibili, cosiddette antiribaltone, che condivido, costituisca un obbrobrio giuridico e difficilmente immaginabile nella sua concreta attuazione. Come interpreta il rapporto tra il secondo comma dell'articolo 88 e quanto prevedono gli articoli 92 e 94 in materia di scioglimento?

SERGIO MATTARELLA. Tra i tanti argomenti che lei ha trattato con estrema lucidità, ve n'è uno di fondo sul quale vorrei porle una domanda per capire se ho bene inteso la sua valutazione. La questione riguarda la posizione del Senato: in ogni sistema di democrazia rappresentativa, da sempre ci si basa sul sistema dei pesi e dei bilanciamenti. Mi pare che lei indichi nel sistema che ci perviene dal Senato un sistema di Governo fondato non sul criterio dei pesi e bilanciamenti, ma su due istituzioni (Governo e Senato) comunicabili se non attraverso una contrattazione che può superare i contrasti che si possono realizzare. A differenza dal sistema dei pesi e dei bilanciamenti non vi è una distribuzione di funzioni, così come si è sempre fatto, ma una condizione in cui soltanto la contrattazione — come ho già affermato — può risolvere i contrasti.

Vi è un altro aspetto, al quale lei ha accennato, rispetto al quale vorrei una precisazione: il rapporto tra le due Camere. In realtà, da quanto lei ha affermato — ma per la verità, sembra così anche a me — emerge un disegno con una Camera ai limiti dell'onnipotenza (ossia il Senato) e la Camera dei deputati sostanzialmente recessiva e, nel disegno complessivo, marginale nel concerto delle istituzioni.

Mi sembra che questo dato emerga dalla sua esposizione e ne vorrei confermarla.

MICHELE SAPONARA. Professore, vedo che lei, nel dimostrare sensibilità nei confronti dell'opposizione, prevede una parte dell'opposizione con diritti diversi; infatti, ha parlato di una differenziazione qualitativa tra i poteri dell'opposizione e quelli delle altre minoranze, pur sempre da salvaguardare, ma in misura diversa. Vorrei un chiarimento su questo aspetto.

Mi riferisco a quanto affermava in precedenza l'onorevole Mattarella: in sostanza, come si concilia l'accusa mossa a questo disegno di legge, che vede un *premier* forte, con il diritto di veto che è stato riconosciuto al Senato?

PRESIDENTE. Do la parola per la replica al professor Guzzetta.

GIOVANNI GUZZETTA, *Professore straordinario di diritto pubblico presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento*. Per quanto riguarda il tema della giustiziabilità, e quindi del sindacato della Corte costituzionale, io certamente immagino la possibilità di un sindacato sulle violazioni di tipo procedurale.

Sul problema del ricorso delle minoranze contro le leggi, personalmente ho qualche perplessità in più; tuttavia anche qui distinguerei tra il ricorso che riguarda i vizi formali delle leggi, cioè i vizi determinati dal procedimento parlamentare (per il quale secondo me l'opposizione ha pienamente titolo) e i vizi invece di tipo sostanziale, sui quali, nel caso si volesse introdurre questo sistema, bisognerebbe fare forse un lavoro di censimento. Ci sono infatti vizi sostanziali che, in qualche modo, incidono sul ruolo dell'opposizione e sul rispetto delle garanzie politiche (per esempio, penso a tutte quelle leggi che rischiano di non trovare un giudice, perché non c'è nessuno interessato alla loro impugnazione).

Viceversa, non sarei dell'idea di sottoscrivere la proposta che era stata avanzata nella Commissione bicamerale scorsa di attribuire all'opposizione un ruolo di garanzia dei diritti fondamentali. Ho la sensazione che quella dei diritti fondamentali sia una questione che non necessariamente coincide con gli interessi dell'opposizione.

L'opposizione è pur sempre una parte, è pur sempre interessata alla realizzazione, per così dire, di obiettivi politici di successo. L'attribuzione di un ruolo di garante dei diritti fondamentali all'opposizione, secondo me, non è opportuna. Preferirei forse pensare a modelli di ricorso diretto alla Corte costituzionale (con tutti problemi che ciò comporta); ma, insomma, la tutela dei diritti fondamentali, la sottrarrei alla competizione maggioranza-opposizione.

Un'altra domanda riguardava le garanzie e l'organizzazione dell'opposizione. Vedo qui due profili, di cui il primo riguarda una certa serie di norme di disciplina dell'opposizione che dovrebbero

essere indirizzate esattamente allo stesso scopo cui sono finalizzate le norme che rafforzano il Governo e la maggioranza; si tratta cioè di incentivare la coesione dell'opposizione, e quindi di creare dei meccanismi di incentivo che garantiscano all'opposizione la sua coesione.

Altre forme attribuzione di potere dovrebbero invece muoversi in quella logica che cercavo di esprimere prima, e cioè essere finalizzate a far sì che l'opposizione sia messa in condizione di parlamentarizzare il conflitto politico, e quindi di avere gli strumenti per reagire e predisporre delle controffensive rispetto al Governo. Io ho cercato di enunciarne alcuni.

La mia convinzione (con questo rispondo forse anche un poco alla domanda dell'onorevole Leoni) è la seguente: sono perfettamente d'accordo sul fatto che la « deriva istituzionale » (peraltro non solo italiana) vada nel senso di un rafforzamento del Governo al di fuori del circuito parlamentare. Vi sono quindi regolamenti di delegificazione, decreti delegati, decreti-legge e via dicendo. Questa è una tendenza generale, che certamente assume forme parossistiche nel nostro ordinamento.

Il problema è che per contrastare questa tendenza, e quindi per « riparlamentarizzare » in qualche misura il conflitto politico, è necessario che il Parlamento diventi un organo decisionale o maggiormente decisionale. È quindi necessario, ovviamente nei limiti delle garanzie costituzionali, che al Governo e alla maggioranza, qualunque essa sia, sia dato il potere di assumere decisioni che passano attraverso il Parlamento.

Credo che ci sia un legame ineluttabile tra queste due cose. Sono convinto che un rafforzamento decisionale del Parlamento (che è la sede in cui per l'opposizione c'è l'enorme vantaggio di essere rappresentata, a differenza di quanto non sia nel Governo) potrebbe consentire anche una limitazione dei poteri del Governo di tipo normativo esercitati al di fuori del circuito parlamentare.

Le due cose però secondo me stanno insieme e quindi la strada che mi sembra da perseguire è quella di un rafforzamento

parallelo di Governo e opposizione, con una distinzione di ruoli assolutamente ineluttabile. Le fughe dal Parlamento hanno rappresentato anche, rispetto alla storia italiana, una conseguenza della difficoltà decisionale nel Parlamento.

C'è un secondo profilo che vorrei sottolineare: la disciplina giuridica dei poteri del Parlamento ci consente di evitare quei fenomeni, ancora una volta, di elusione gravissima della Costituzione. Facevo cenno prima al fenomeno dei maxitemperamenti sui quali si pone la questione di fiducia. Si tratta sostanzialmente della introduzione nel sistema italiano del voto bloccato presente nella Costituzione francese: il Governo impone un testo interamente sostitutivo, pone la questione di fiducia e lo fa approvare. Tutto ciò rende completamente rituale ed inutile tutta la procedura parlamentare precedente, il sistema delle tre letture e via dicendo. Basta che il Governo arrivi all'ultimo minuto, imponendo il suo testo.

Allora, rispetto a questa riforma strisciante e giustificata dalla ineluttabilità della esigenza decisionale, causata dalla cosiddetta farraginosità (presunta o vera) delle procedure parlamentari, a mio parere, è sempre meglio che questi fenomeni vengano fatti emergere a livello costituzionale, perché questo costituisce già di per sé una maggiore garanzia. Questa è la mia opinione, ovviamente si può poi discutere nel merito. In questo senso l'articolo 94 mi pare riproduca sostanzialmente il modello della fiducia, ma su questo poi tornerò.

CARLO TAORMINA. Siccome la domanda l'avevo fatta io e non l'onorevole Leoni, volevo una risposta. Le avevo chiesto indicazioni precise.

GIOVANNI GUZZETTA, *Professore straordinario di diritto pubblico presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento*. Certo, avevo solo fatto un collegamento fra argomenti analoghi. Le indicazioni precise sono in parte insite in ciò che ho detto: il problema è che il Governo deve essere messo in condizione di poter far approvare le proprie proposte, ma

queste proposte devono essere in qualche modo chiare e definite con il massimo anticipo possibile. In questo senso, per esempio, quella norma che prevede che il Presidente del Consiglio si presenti in Parlamento ogni anno per comunicare lo stato di attuazione del programma va in questa direzione.

Forse bisognerebbe accentuarla negli aspetti *pro futuro*, nel senso che il Presidente del Consiglio dovrebbe presentarsi non solo per dire quale sia lo stato di avanzamento del programma, ma soprattutto che cosa vuole effettivamente fare, e dovrebbe forse dirlo attraverso la presentazione di indicazioni programmatiche molto dettagliate, consentendo così all'opposizione di intervenire.

Per quanto riguarda la questione del Senato, le tre proposte che ho fatto sono in parte alternative. Se il Senato diviene una Camera effettivamente regionale, allora si può pensare ad una strutturazione delle sue competenze che vada in questa direzione e che in una certa misura possa anche limitare l'indirizzo politico nazionale del Governo. Ciò sarebbe fisiologico, se vogliamo che in qualche misura le istanze locali vengano rappresentate: esse possono collidere in parte con l'indirizzo politico nazionale, per cui un minimo di frizione è previsto, anche negli ordinamenti federali. Se questa fosse la logica, allora il ragionamento sarebbe diverso.

Siccome io parto dal presupposto che questo Senato, così come di viene delineato, non sia un Senato federale, allora a questo punto, che cos'è? È una camera politica, composta diversamente, nella quale, anche per il meccanismo di non perfetta coincidenza tra le legislature che si può determinare, si può benissimo creare una maggioranza politica diversa da quella del Governo. Basta che la Camera sia sciolta anticipatamente e il Senato permanga nella sua durata ordinaria, perché si creino degli sfasamenti.

Se però entriamo nella logica di accettare che il Senato non sia una Camera delle regioni, ma una Camera politica, allora qui delle due l'una: o essa si inserisce nel circuito politico o se ne riducono

le competenze. Altrimenti, il potere di veto del Senato rischia di diventare (in questo sono d'accordo, seppure senza estremizzare, con quanto qui precedentemente sostenuto) una specie di cuneo nel buon funzionamento del Governo.

Per quanto riguarda l'articolo 94, e il problema dello scioglimento, risponderò raggruppando un poco le domande.

L'articolo 88, secondo comma, presenta un buon temperamento rispetto al modello dello scioglimento puro, attribuito al Primo ministro.

La logica alla base di tale disegno è che le elezioni sono il momento in cui si sanziona un collegamento tra una maggioranza e un *premier*. Di fronte all'eventuale rottura di tale collegamento in Parlamento, gli scenari sono due: o si ritorna immediatamente alle urne o si consente che la maggioranza sostituisca il *premier*. È necessario, però, perché rimanga il collegamento tra il momento elettorale e quello rappresentativo, secondo lo schema maggioritario, che quella maggioranza rimanga identica e che vi sia un punto di coerenza con il risultato elettorale.

Sono d'accordo con l'onorevole Boato sul fatto che la disciplina prevista al riguardo è formulata in modo piuttosto sfuggente — e si potrà certamente intervenire per una correzione — ma, a mio avviso, la scelta di fondo è senza dubbio condivisibile.

MARCO BOATO. Professor Guzzetta, ho precisato che ero d'accordo con lei sull'esigenza di cui questa norma si faceva carico, ma dobbiamo riflettere sul fatto che si avrebbe la sostituzione di un Primo ministro, e, quindi, anche dei membri del Governo, attraverso un pezzo di carta su cui qualcuno ha apposto una firma.

CARLO LEONI. Cosa avviene dopo che è stata presentata la mozione?

MARCO BOATO. Il problema è proprio questo: non c'è un dibattito e neanche un voto parlamentare, ma solo un pezzo di carta, sul quale qualcuno ha messo una

firma, che comporta il cambio del Primo ministro e della composizione del Governo.

GIANCLAUDIO BRESSA. Il tutto poi avviene con una procedura extraparlamentare, non essendovi alcuna definizione parlamentare di maggioranza.

GIOVANNI GUZZETTA, *Professore straordinario di diritto pubblico della facoltà di sociologia presso l'Università di Trento*. Sulla questione, a mio avviso, le possibilità di miglioramento sono numerose ed è certamente evidente che risulta necessaria una formalizzazione.

L'unico motivo per il quale può essere stato scelto questo sistema è che si sia voluto realizzare un parallelismo rispetto all'inizio della legislatura, nella quale non è previsto un voto di fiducia.

Per quanto attiene al Senato, ho già detto che credo che la soluzione prevista possa determinare una soluzione di conflittualità istituzionale molto forte, anche perché correremmo il rischio di conflitti di attribuzione costanti di fronte alla Corte costituzionale, competente a decidere sugli stessi in ultima istanza. Inoltre, il livello di conflittualità è potenzialmente molto elevato soprattutto nella misura in cui il Senato diviene il luogo in cui si può realizzare quell'opposizione che, alla Camera dei deputati, non è adeguatamente tutelata.

SERGIO MATTARELLA. La Corte diventerebbe così la regolatrice della vita parlamentare.

GIOVANNI GUZZETTA, *Professore straordinario di diritto pubblico della facoltà di sociologia presso l'Università di Trento*. Il rischio è proprio questo. Circa il discorso sollevato relativo ai pesi e ai contrappesi, nella mia ricostruzione, ci sono due tipi di contrappesi: un contrappeso politico, ed è il ruolo dell'opposizione, ed uno territoriale, che riguarda la forma di Governo; il primo dovrebbe essere realizzato nella Camera, il secondo

nel Senato, ma con una composizione radicalmente diversa.

Circa la domanda posta dall'onorevole Saponara che atteneva alle altre minoranze, insisto sull'idea che l'opposizione abbia uno statuto diverso dalle altre minoranze, proprio perché essa è caratterizzata dall'essere, quantitativamente e qualitativamente, il candidato più verosimile, realistico e attendibile alla sostituzione del Governo in carica.

CARLO TAORMINA. Bertinotti non è d'accordo su questo!

GIOVANNI GUZZETTA, *Professore straordinario di diritto pubblico della facoltà di sociologia presso l'Università di Trento*. È possibile che non lo sia, ma la cosa ovviamente non mi riguarda. Le altre minoranze dovrebbero essere garantite con poteri che riguardano intanto la propria posizione parlamentare, ma nella logica che si avvicina — al riguardo, forse, incontrerò qualche riserva da parte vostra — più al diritto di tribuna che al diritto di esercitare poteri paralleli e dialettici rispetto a quelli del Governo, il che significa anche incentivi differenziati all'aggregazione. Sarebbe un capovolgimento della logica, ancora attualmente presente, che la rappresentanza parlamentare sia governata attraverso un criterio di proporzionalizzazione. A mio avviso, l'opposizione non deve essere solo parlamentare, ma si tratterebbe di un'istituzione costituzionale: ad un Palazzo Chigi del Governo, dovrebbe affiancarsi un piccolo « Palazzo Chigi » dell'opposizione.

PRESIDENTE. Ringraziando il professor Guzzetta per la sua partecipazione e per la relazione che ha consegnato alla Commissione, dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11,45, è ripresa alle 11,50.

Audizione di Leopoldo Elia, presidente emerito della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione del professor Leopoldo Elia, presidente emerito della Corte costituzionale, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per la sua partecipazione, cui do la parola.

LEOPOLDO ELIA, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Vorrei anzitutto ringraziare la Commissione per questo invito, che mi onora e mi fa ritornare in aule che ho frequentato come parlamentare nella XII legislatura.

Devo dire che la delicatezza dei problemi da affrontare in ordine a questo disegno di legge costituzionale è enorme, tantoché già si comincia a parlare di Costituzione « incostituzionale ». Ciò richiama una distinzione che, spesso, viene trascurata: in sede di revisione costituzionale non si esercita un potere costituente, ma si esercita, pur sempre, un potere costituito.

Il potere costituente, come scelta dei principi supremi dell'ordinamento, si è esaurito il 22 dicembre del 1947 e, di conseguenza, il potere di revisione deve svolgersi nel rispetto dei principi allora adottati. Tra di essi emerge quello caratterizzante il costituzionalismo moderno e contemporaneo consistente piuttosto che nella separazione dei poteri legislativo ed esecutivo, nella limitazione e nella distribuzione del potere politico, con il divieto di concentrarlo in uno solo organo o nel solo titolare di un organo individuale; e viene in rilievo il principio democratico che, a differenza di quanto è avvenuto in passato, impedisce ogni delega da parte degli elettori di carattere integrale che espropri il popolo per la durata di una legislatura dell'esercizio di quella sovranità che gli spetta in base agli artt. 1 e 49 della Costituzione. È fondato il sospetto che se si approvasse questo testo si passerebbe dal pericolo di una delega ad una

oligarchia partitica alla realtà del trasferimento di un potere senza limiti ad una sola persona.

Bisogna evitare che per cinque anni tutto diventi esecuzione di ciò che è stato deciso nell'*election day* e che il tempo scorra solo a vantaggio dei vincitori.

Invece, con questo testo, a tutto ciò non si sfugge perché esso è stato costruito attraverso una combinazione tra istituti propri della tradizione del governo parlamentare (questione di fiducia, scioglimento delle Camere) e le regole antiribaltone. Ma le regole antiribaltone del *simul stabunt, simul cadent* realizzano automatismi incompatibili con la forma di Governo parlamentare, sia pure razionalizzata.

Sembrava che anche il senatore D'Onofrio, relatore a Palazzo Madama, fosse convinto della negatività di una applicazione a livello nazionale delle regole antiribaltone contenute nelle norme vigenti per i comuni, per le provincie e le regioni. Anzi egli dichiarava di ritenere «improprio» l'esportazione di questo sistema sul piano nazionale, motivando ampiamente la sua avversione (si confronti *L'Amministrazione civile*, agosto-settembre 2003, tavola rotonda sulla legge n. 81 del 1993, in particolare le pagine 14-16).

Ho sempre respinto come fuorviante lo slogan di Mario Segni che voleva un *premier* sindaco d'Italia e mi appare fallace la similitudine che ha indotto in errore anche il titolare di un'alta carica istituzionale, allorché ha dichiarato che il sindaco di Cernobbio ha più poteri del Presidente del Consiglio dei ministri italiano.

Perché questo equivoco? Perché si sottovaluta un fatto fondamentale e cioè che nel Parlamento si delibera su questioni che non vengono minimamente sfiorate in sede di consiglio regionale o in quelli degli enti locali.

A livello nazionale si discute di cambiare leggi che disciplinano diritti e libertà dei cittadini, indipendenza della magistratura, pluralismo dell'informazione, meccanismi elettorali e rapporti tra politica ed economia. Come è concepibile che la Camera dei deputati, su questioni di tale importanza, possa essere iugulata dal per-

verso congegno che collega voto bloccato e questione di fiducia, previsto dall'articolo 94 del progetto approvato dal Senato? Come è ammissibile che su temi di questo rilievo il deputato sia costretto a scegliere tra una difesa di quei diritti mediante la rieiezione della proposta governativa e lo scioglimento dell'Assemblea? Così si trascura il salto di quota che separa organi consiliari ed organi parlamentari: ciò che può essere accettabile negli organi di rappresentanza territoriale può non essere ammissibile nel Parlamento nazionale.

Inoltre, non si deve dimenticare il problema dell'affidabilità dei nostri partiti e dei nostri gruppi parlamentari. Ci si richiama spesso, dai sostenitori di questo disegno di legge, al modello *Westminster*. Ma bisogna ricordare che nella Camera dei Comuni il partito di maggioranza sostiene il *premier*, ma è capace di controllarlo. Leggo sul quotidiano *Il Foglio* che Eden, McMillan e la signora Thatcher avrebbero perso il potere per una congiura di palazzo; non è vero, si è trattato di un dissenso emerso con chiarezza per eventi che hanno avuto conseguenze di pari gravità in altri sistemi di governo.

Dopo il fiasco di Suez non è caduto solo Eden in Gran Bretagna, ma anche Mollet in Francia. Dove sono in Italia, in questo periodo, partiti parlamentari in grado di controllare seriamente i detentori del potere governativo?

Quando l'amico Augusto Barbera mi obietta che il *premier* non può sciogliere contro la propria maggioranza perché, successivamente, non sarebbe ricandidato a quella carica, egli dimentica che il polo italiano non è il partito del bipartitismo inglese. Infatti, solo in quel caso un *premier* che riuscisse a sciogliere contro la sua maggioranza non sarebbe ripresentato successivamente come *leader*. In Italia, però, con due poli formati da più partiti, nulla toglie che il *premier* possa sciogliere ed essere ricandidato come *leader* del partito più forte della coalizione perché, per esempio, potrebbe sperare nelle future elezioni di guadagnare consensi anche a danno di alcuni partiti alleati; quindi, la

situazione italiana è diversa e non dà gli affidamenti presenti in quella britannica.

Bisogna dunque ammettere che in altri paesi, spesso richiamati come modelli nella polemica in corso (Gran Bretagna, Germania, Spagna, Svezia, Canada), i partiti hanno dimostrato una vitalità che oggi da noi fa difetto in entrambi i poli, sia pure con le debite gradazioni.

La signora Thatcher aveva vinto tre elezioni di seguito a capo del partito conservatore, eppure è stata sostituita: lo stesso è accaduto al premier J. Chretien, leader del partito liberale canadese, vittorioso tre volte consecutive nelle competizioni elettorali eppure sostituito nel dicembre 2003.

Come si esprime nel disegno governativo la onnipotenza del Primo ministro? Innanzitutto si può affermare che il *premier* non è tanto il capo del Governo, ma è piuttosto il Governo stesso. Infatti, se si eccettua l'ipotesi evocata nel nuovo articolo 70 della dichiarazione da parte del Governo che le modifiche proposte dalla Camera in tema di determinazione dei principi fondamentali nella legislazione concorrente « sono essenziali per l'attuazione del suo programma », per il resto, cioè per le scelte più impegnative, decide il Primo ministro da solo.

In particolare egli ha il potere di vita e di morte sulla Camera dei deputati: può non solo chiedere in ogni tempo e sotto la sua responsabilità lo scioglimento della Camera al Presidente della Repubblica ma può porre la questione di fiducia con quel congegno che Amato ha definito « bomba atomica » perché utilizza insieme il ricorso al voto bloccato e la questione di fiducia (nuovi articoli 88 e 94). Su decisioni di questo rilievo il Consiglio dei ministri non può aprire bocca, il che riveste modesto rilievo in regime di bipartitismo, ma ha decisiva importanza in regime di poli pluripartitici.

Inoltre, il *premier* si fa legislatore chiedendo non solo la priorità ma il « voto conforme » al testo blindato su cui mette in giuoco il rapporto fiduciario. Se non si accetta il testo del Primo ministro, questi può rispondere con lo scioglimento della

Camera. Ci avviciniamo, per quanto riguarda l'agenda dei lavori parlamentari, alla legge mussoliniana del 1925.

In particolare, si ha una torsione della questione di fiducia del tutto anomala. Prima la questione di fiducia aveva come risultato, ove non fosse stata approvata dalla Camera, di far dimettere il Presidente del Consiglio mentre qui il risultato principale della reiezione è lo scioglimento.

Le dimissioni del Presidente del Consiglio sono una conseguenza secondaria. La conseguenza fondamentale della torsione che deriva dalla questione di fiducia, di cui all'articolo 94, è qualche cosa di completamente diverso.

È vero che dai sostenitori della nuova forma di Governo e dallo stesso Presidente del Senato si manifesta la disponibilità ad eliminare alcune « rigidità »: già ora l'automatismo assoluto dello scioglimento (come esito disposto senza alternative dalla norma costituzionale) è previsto soltanto se la Camera obbliga alle dimissioni il Primo ministro con l'approvazione di una mozione di sfiducia (nuovo articolo 94). Si parla invece di scioglimento semiautomatico quando l'obbligo delle dimissioni deriva dalla reiezione della questione di fiducia e il *premier* può chiedere lo scioglimento. Ma in questo caso, come in quello previsto nell'articolo 88, lo scioglimento può essere evitato se viene approvata una mozione di sfiducia costruttiva *interna* alla stessa maggioranza vittoriosa alle ultime elezioni.

Tuttavia il congegno del *simul simul* si caratterizza proprio per l'automatismo, che per la sua intrinseca rigidità rende impossibile valutare situazioni sopravvenute anche se alterano i rapporti di forza per fenomeni di transfughismo o trasformismo parlamentare. Del resto la storia della Camera dei Comuni conosce casi notissimi di abbandoni di partiti parlamentari (con andata e ritorno), ad esempio nei rapporti tra W. Churchill e il gruppo conservatore. Con le nuove regole sarebbe stata meno agevole la sostituzione di N. Chamberlain con Churchill e la formazione di governi di unità nazionale.

Quella che abbiamo di fronte è una serie di automatismi o di semiautomatismi che, coniugati con il fenomeno della personalizzazione del potere, dà luogo ad una situazione in cui il *premier*, essendo in grado con un manipolo di fedelissimi di rendere impossibile la sua sostituzione con un altro esponente della coalizione maggioritaria, può esercitare una forte dose di deterrenza nei confronti della maggioranza. Tuttavia, non si deve dimenticare anche la reversibilità della deterrenza! La deterrenza, infatti, con la minaccia dello scioglimento, può essere esercitata non solo dal Presidente del Consiglio nei confronti della sua maggioranza ma anche da uno o più piccoli gruppi di questa che ricattino il Primo ministro, nel caso rifiutasse di procedere a fare quanto gli si chiede, adottando, magari, una riforma piuttosto di un'altra, prendendo una decisione al posto di un'altra: pochi voti potrebbero impedire la nomina di un nuovo Presidente del Consiglio dalla stessa maggioranza oppure essere aggiunti a quelli dell'opposizione, determinando lo scioglimento della Camera.

Quindi, una modesta minoranza potrebbe avere un potere di deterrenza assai simile a quello del Primo ministro. Ci sarebbe, allora, una eterogenesi delle intenzioni che non va sottovalutata.

Si evoca ora, contro queste critiche, il testo A del relatore senatore Salvi nella Commissione Bicamerale D'Alema. Si tratta di un richiamo fuori bersaglio perché se il testo Salvi prevedeva, da un lato, un potere del Presidente del Consiglio di scioglimento, come è previsto in Spagna, dall'altro, ammetteva anche la facoltà, una volta che questo scioglimento fosse stato deciso, di impedirlo entro un certo numero di giorni, a seguito di una proposta di sfiducia costruttiva accolta dalla maggioranza della Camera (articolo 68 della Legge Fondamentale tedesca).

Quindi, il testo A di Salvi non c'entra e non c'entra neppure l'ordine del giorno da me proposto e approvato in Senato il 16 gennaio del 2001, in cui chiedevo che il Presidente del Consiglio « emergesse » dalla stessa consultazione elettorale da cui

promanava la maggioranza, perché questo testo significava soltanto un rifiuto del sistema israeliano (o francese per quanto riguarda il Presidente della Repubblica), fondato sulla previsione di due elezioni separate, per scegliere il vertice dell'Esecutivo e la sua maggioranza. Quindi, l'ordine del giorno Elia non c'entra nulla con le critiche che muoviamo a questo testo.

Nello stesso programma Prodi, dove si esprimeva chiaramente la volontà di non avallare mutamenti di maggioranza nel corso della legislatura, ci si rimetteva non ad una norma giuridica, bensì ad una convenzione. Si auspicava una convenzione, equivalente in questo caso ad un concordato impegno politico, per evitare i ribaltoni.

Orbene, né in Germania, né in Spagna, né in Svezia, né in Israele o in Francia, c'è un sistema a tenuta stagna, senza interstizi di sorta, come questo che si verrebbe a creare in Italia.

In Israele, quando c'era l'elezione diretta del *premier*, se il Presidente del Consiglio si dimetteva volontariamente, non era sciolta anche la *Knesset*, che rimaneva in carica, e si teneva un'elezione speciale per scegliere un nuovo Presidente del Consiglio. Nella V Repubblica, a parte la possibilità di coabitazione, vi è, perlomeno, la via d'uscita inventata da Giscard d'Estaing nel 1974, per cui una minoranza può invocare, contro leggi ritenute incostituzionali, l'intervento immediato del *Conseil Constitutionnel* (soluzione che manca totalmente da noi).

La riforma del premierato nel testo uscito da Palazzo Madama avrebbe conseguenze molto incisive su altri organi costituzionali di garanzia. Un potenziamento del Primo ministro così violento, incide, naturalmente, anche sui poteri del Presidente della Repubblica e, indirettamente, anche su quelli della stessa Corte costituzionale, specie se si procedesse attraverso modifiche della sua composizione, ad un aumento del tasso di politicizzazione.

Ora, per quel che riguarda il Presidente della Repubblica, c'è un presupposto da confutare sul piano storico. C'è una *vul-*

gata, sulla presidenza Scalfaro, che non ha un fondamento attendibile, perché il cosiddetto ribaltone del 1994, di cui sarebbe stato complice il Presidente della Repubblica in carica con un diniego di scioglimento, in realtà era stato preceduto da una situazione in cui il primo Governo Berlusconi non aveva la maggioranza in Senato per la fiducia di investitura. Derogando alla disciplina di gruppo alcuni senatori del partito popolare votarono a favore di quel Governo. Il primo ribaltone, semmai, si era consumato in Senato, senza dire che la coalizione del Polo aveva un carattere anomalo perché risultava dalla somma di due diverse coalizioni, territorialmente distinte. Quanto allo scioglimento del gennaio 1994, esso fu determinato dal sopravvenire di leggi elettorali nuove. In tutti i manuali di diritto costituzionale, a cominciare da quello di Mortati, troveremo questa motivazione per lo scioglimento delle Camere. Né c'è stato un diniego di scioglimento, a proposito del governo Prodi, sconfitto nell'ottobre 1998, perché Prodi ha partecipato alla riunione dei capigruppo di maggioranza in cui ha acconsentito alla designazione di D'Alema come suo successore. Nessuno ha chiesto a Scalfaro lo scioglimento, dopo il voto di sfiducia della Camera.

A mio avviso, invocare precedenti privi di reale consistenza aiuta solo a confondere le idee. L'unica questione che merita di essere discussa riguarda il potere presidenziale di scioglimento dopo il decreto Einaudi del 1953, senza proposta governativa ma con controfirma del Presidente del Consiglio, mediante il quale è stato sciolto il Senato con un anno di anticipo sulla durata di sei anni: io non credo che a partire da quel precedente si sia affermato un potere esclusivo del Presidente della Repubblica, esercitato in assoluta solitudine come avviene per la nomina dei senatori a vita o per quella dei cinque giudici costituzionali. Comunque, per evitare il monopolio del Capo dello Stato basterebbe stabilire in Costituzione che il *premier* può proporre al Presidente lo scioglimento e che questi può accettare o rifiutare la proposta, in base a valutazioni

di estrema delicatezza, fondate generalmente sulla sussistenza o meno della maggioranza uscita vittoriosa dalle ultime elezioni, ma, eccezionalmente, anche su situazioni imprevedibili sopravvenute.

Ci si chiede quale contrappeso può arginare il potere sterminato del *premier*. Il Senato è un punto interrogativo: questo Senato federale può costituire un freno ma può anche non esserlo, perché anche se fosse eletto con un sistema proporzionale (ma questa indicazione, accolta dalla Commissione, non figura più nel testo finale dell'articolo 57) potrebbe essere adottato il criterio spagnolo dei piccoli collegi conseguendosi un risultato maggioritario analogo a quello raggiunto per la Camera con i collegi uninominali; tanto più che dal 2011 si tratterebbe di coprire soltanto duecento collegi senatoriali. Ma se il rapporto maggioranza-opposizione fosse simile in entrambe le Camere, l'effetto di contrappeso non si potrebbe realizzare.

I nuovi poteri attribuiti al Presidente della Repubblica a titolo di « compenso » sono o doni avvelenati, come quello di decisione sull'interesse nazionale pregiudicato da leggi regionali, o facoltà pericolose, come quella sulla grazia, che impedirebbe al Parlamento di discutere degli atti di clemenza di natura politica (Moranino, terroristi alto-atesini). La nomina di membri di alte autorità da parte del Presidente della Repubblica, se dovesse risolversi nella scelta di un presidente di garanzia, come nel caso della *ex* presidente della RAI, rischia di tradursi in un potere molto modesto.

Anch'io mi preoccupo della stabilità dell'Esecutivo, pur sapendo che essa, se deve accoppiarsi alla efficienza di Governo, esige insostituibili capacità di *leadership* politica. La sfiducia costruttiva, anche nel rispetto dell'articolo 67 della Costituzione, è un'arma non trascurabile. Il primo Governo Berlusconi non sarebbe caduto se D'Alema, Buttiglione e Bossi avessero dovuto designare il nuovo *premier*, né sarebbe caduto il governo Prodi, se coloro che hanno negato la fiducia avessero dovuto designare un nuovo Presidente del Consiglio. Non va quindi af-

fatto sottovalutata la capacità della sfiducia costruttiva, che in Germania ha funzionato benissimo come deterrente, tant'è vero che abbiamo un avuto solo caso, quello del governo Kohl del 1982, in cui la sfiducia costruttiva ha prodotto un nuovo cancelliere. Tra l'altro, il ricorso alla sfiducia costruttiva *interna* alla maggioranza (nuovi articoli 88, 92 e 94) non è sostenibile solo perché manca, per ora, un procedimento parlamentare per la formalizzazione della appartenenza maggioritaria, ma soprattutto per il contrasto con l'articolo 67 della Costituzione che anche nella nuova formulazione prevede l'esercizio delle funzioni parlamentari « senza vincolo di mandato ».

Anche lo scioglimento, concepito come atto duumvirale, secondo l'interpretazione di Mortati, è un provvedimento che, esigendo il concorso sia della volontà del *premier* che del Presidente della Repubblica, offre elementi di garanzia per conseguire quello che manca oggi, ossia un equilibrio complessivo del sistema. Si può cambiare forma di Governo, ma solo se si accetta la separazione di poteri di tipo americano, o il sistema elvetico, con garanzia di durata dell'Esecutivo: sono sistemi diversi che hanno un loro equilibrio.

Questo progetto approvato dal Senato è privo di equilibrio, anche perché trascura il fatto che il famoso ordine del giorno Perassi, tendente a contenere le degenerazioni del parlamentarismo e a stabilizzare l'Esecutivo, è ormai un voto in gran parte adempiuto, con le leggi elettorali, con i regolamenti parlamentari che impediscono l'ostruzionismo e accelerano i lavori parlamentari attraverso il contingentamento dei tempi.

Quindi, non si vede perché si voglia contraddire quello che è stato affermato da personaggi tanto diversi: Bobbio, Dossetti, Ciampi, hanno detto che la Costituzione, sulla forma di Governo, avrebbe bisogno di qualche ritocco e non di un capovolgimento così radicale come quello che ci viene presentato. È posto a disposizione del *premier* un arsenale pericoloso, soprattutto nel complesso dei congegni che gli vengono offerti; congegni di deterrenza

sulla sua maggioranza ma anche poteri normativi che potrebbero alterare la parità delle *chance* per le future competizioni elettorali. Il cerchio si chiude con le modifiche dell'articolo 138 della Costituzione chiaramente mirate a blindare i risultati di *questa* riforma. Ciò dovrebbe rendere ancora più attenti.

Si chiede una legittimazione reciproca delle forze politiche; ma la legittimazione reciproca non si proclama. Si realizza con i fatti: la qualità liberaldemocratica di questa riforma diventerà il *test* principale delle possibilità di reciproca legittimazione tra le forze politiche.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore Elia, per la sua relazione. Chiedo ai colleghi se desiderino intervenire.

MICHELE SAPONARA. Signor presidente, desidero ringraziare il professore Elia per la sua esposizione; personalmente, non sono un costituzionalista e non ho l'autorità morale del professore. Possiedo, però, un po' di memoria e ritengo che l'impianto alla nostra attenzione non meriti il pessimismo di cui è pervasa la relazione del professore, nella quale sembra quasi emergere un rifiuto del nuovo. Ricordo, in proposito, la cosiddetta « legge truffa », il maggioritario, i lavori dell'ultima Bicamerale ed il progetto Salvi, la riforma del titolo V della Costituzione. Quindi, si tratta di una riforma che è conseguente a tutto ciò e alla quale noi dobbiamo procedere; chiaramente, essa dovrà essere la più decorosa possibile. Quindi, comprendo i timori espressi.

Lei, professore, sostiene che il *premier* avrebbe troppi poteri. Ebbene, poc'anzi, in una precedente audizione, si è asserito che il Senato della Repubblica, il Senato federale, così come congegnato dalla riforma, dovrebbe costituire un freno — sino, addirittura, a bloccarle con potere di un veto — alle velleità del Presidente del Consiglio e della maggioranza. Al riguardo, pongo una domanda semplice e concreta. L'articolo 88 della Costituzione, secondo comma, verrebbe così riscritto dalla riforma: « Il Presidente della Repubblica

non emana il decreto di scioglimento richiesto dal Primo ministro nel caso in cui, entro dieci giorni da tale richiesta, venga presentata alla Camera dei deputati una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo Primo ministro». Le chiedo, professore Elia, se tale norma non sia importante e, quindi, non valga a bloccare la « tirannia » del *premier*.

CARLO TAORMINA. Signor presidente, anch'io ringrazio il professore Elia, del quale tutti, in maniera diretta o indiretta, siamo stati allievi; pertanto, non possiamo prescindere dal suo importante intervento. Al di là delle preferenze che ciascuno di noi può avere per un assetto piuttosto che per un altro, evidentemente anche quello apprestato dal testo in esame — i cui contenuti possono essere più o meno condivisi — va considerato un modello. Naturalmente, tutto è perfettibile e le indicazioni fornite devono essere tenute in altissima considerazione.

Dunque, pur prendendo atto dell'esigenza di contenere i tempi dei nostri interventi, vorrei fare una osservazione considerando il tema in esame sotto un diverso profilo. Certamente, il nostro è un sistema politico caratterizzato non dal bipartitismo ma dal bipolarismo; peraltro, non va dimenticato che anche il bipartitismo al quale talvolta si fa riferimento parlando del caso inglese conosce non pochi temperamenti. Un elemento che unifica bipartitismo e bipolarismo è dato dal fatto che le campagne elettorali tra i due schieramenti si fanno sulla base dei programmi; programmi elettorali ai quali l'elettorato manifesta il suo dissenso o il suo consenso e rispetto ai quali si pone, poi, l'esigenza di darvi attuazione. Un'attuazione che deve essere puntuale e che, salvo l'intervento, in corso d'opera, di forti ragioni di modificazione, non può consentire alcuna deroga. Ragionevolmente, perché si verifichino contrapposizioni o

difficoltà tali da determinare lo scioglimento delle Camere — anzi, della Camera —, esse dovrebbero riguardare elementi qualificanti del programma ed impedire, dunque, che esso possa trovare attuazione.

Detto ciò, vengo al tema del cosiddetto ribaltone; non si tratta soltanto di episodi interni al Parlamento rispetto a precise contingenze (affrontate, vorrei dire, senza il dovuto senso di responsabilità). Piuttosto, evitare il verificarsi di episodi del genere è la proiezione dell'impegno che si è contratto con l'elettorato rispetto al programma elettorale. A mio sommo avviso, ciò non è di secondaria importanza.

Ebbene, tenuto conto di quanto già riferito, da lei anzitutto, a proposito, ad esempio, del pericolo insito nella doppia circostanza di un Presidente del Consiglio che può sciogliere la Camera e di una maggioranza che può opporsi al suo *leader*; tenuto, altresì, conto del potere di veto del Senato federale (cui, pure, lei ha fatto riferimento); tenuto, infine, conto di quest'ultimo e di altri accorgimenti che potrebbero essere apportati — e se fosse possibile fornirci qualche suggerimento in proposito, la Commissione le sarebbe senz'altro molto grata —, non le sembra, professore, che la logica sottesa a questo disegno di legge sia l'indefettibilità della realizzazione del programma elettorale rispetto al patto stipulato con gli elettori? Potrà essere anche un'ipertrofia ciò che si celebra attraverso questo disegno di legge, ma non pensa che quella testé indicata possa essere la ragione vera piuttosto che la ricerca di poteri fortissimi quali quelli da lei evocati, addirittura ricordando l'esperienza fascista?

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor presidente, non mi sento in condizioni di fare domande al professore Elia sulla questione della forma di Governo perché condivido interamente l'analisi da lui svolta, che assolutamente non considero, come ha detto il collega Saponara, un rifiuto del nuovo; mi sembra piuttosto un rifiuto dell'avventura di un modello squilibrato quale quello che, a mio modo di vedere, il

professore ha, in maniera molto puntuale e lucida, descritto.

Invece, vorrei rivolgere una domanda su una questione molto marginale — che il professore solo incidentalmente ha affrontato — e che però ritorna spesso nelle nostre audizioni. Il presidente Elia ha fatto riferimento alla cosiddetta « norma Giscard » introdotta nel 1974 per consentire nuove forme di ricorso al Consiglio costituzionale. Ebbene, lei ritiene che questo tipo di opposizione dinanzi alla Corte debba avvenire solo per le lesioni procedurali e procedurali nel rapporto tra maggioranza e minoranza o che possa anche avvenire per questioni di merito costituzionale inerenti alle leggi che vengono proposte e approvate?

PRESIDENTE. Non essendoci altre domande, do la parola al professor Elia per la replica.

LEOPOLDO ELIA, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Risponderò dapprima all'onorevole Saponara, chiarendo che certamente non vi è, da parte mia, un rifiuto del nuovo; ritengo, anzi, che alcune norme della legge n. 400 del 1988 andrebbero canonizzate in Costituzione per non lasciarle esposte a modifiche con legge ordinaria e per opporsi ai fenomeni di decostituzionalizzazione cui assistiamo quasi quotidianamente.

Quindi, in coerenza con quanto ho sostenuto, vi sono alcuni aspetti relativi al potere Esecutivo che meritano di essere riveduti. Ma sull'articolo 88 e sul potere di scioglimento della Camera non sono d'accordo con la preclusione a sottoscrivere la mozione di sfiducia costruttiva nei confronti dei deputati che siano espressione della maggioranza vincitrice. Prima di tutto perché dubito che questa ipotesi sia in armonia con l'articolo 67 della Costituzione (si potrebbe obiettare che si tratta di un motivo ancora formale, considerato che in regime di partitocrazia questa regola ha subito molte attenuazioni), ma anche e soprattutto perché quella norma promuove l'onnipotenza, oltre che del *premier* — quando funziona — anche di piccoli

gruppi che sarebbero in grado poi di ricattare la maggioranza ed il *premier* stesso. A chi mi obietta che l'ipotesi di una riserva di sfiducia costruttiva all'interno dello schieramento fiduciario iniziale esiste anche nella memoria Amato rispondo semplicemente che tale bozza su questo punto non mi convince.

Quanto alle osservazioni dell'onorevole Taormina, dò atto delle intenzioni che hanno guidato alcune di queste proposte; sono buone intenzioni ma la loro realizzazione non mi garantisce affatto. Ossia la loro realizzazione non assicura quel tanto di flessibilità che è propria della forma di Governo parlamentare, che naturalmente dispone di suoi contrappesi interni, come si è visto nella esperienza Westminster, ma anche in Germania dove, non dimentichiamolo, Adenauer è stato sostituito in corso di legislatura da Erhard e quest'ultimo, a sua volta, da Kiesinger.

È quindi necessario un certo grado di flessibilità, che era stato escluso — peraltro in forme quasi grottesche — quando si è legiferato in sede revisione costituzionale per le regioni, prevedendo che l'impedimento permanente e anche la morte del presidente della giunta regionale costringesse nuovamente al ricorso alle elezioni. Per fortuna ora si propone di evitare simili aberrazioni con una norma *ad hoc*.

All'onorevole Bressa dico che gran parte della mia risposta dipende dal quadro generale. In questo progetto il sistema delle garanzie viene, purtroppo, del tutto trascurato in quanto il rinvio ai regolamenti parlamentari promette ben poco; non c'è nemmeno la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale su questioni come i « seggi fantasma » o controversie analoghe. Ma se rimane questo deserto di garanzie (anche per le omissioni del centrosinistra nella XIII legislatura), allora io sono pienamente favorevole alla riforma Giscard, e cioè alla possibilità offerta ad una minoranza parlamentare di investire la Corte non solo per vizi relativi al procedimento legislativo ma anche per quelli relativi alle norme sostantive della Costituzione.

Vi è un interesse generale o meglio, ci sarebbe un interesse generale nello stabilire questo statuto garantista, perché la ruota gira, o può girare. E allora è bene che queste garanzie ci siano per tutti, contribuendo a quella reciproca legittimazione che è anche nei miei auspici.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Elia, che, come promesso, ci invierà una relazione scritta con un approfondimento degli argomenti trattati qui oggi. Dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 12,35, è ripresa alle 12,40.

Audizione di Francesco Pizzetti, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Francesco Pizzetti, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino, a cui do subito la parola.

FRANCESCO PIZZETTI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino*. Ringrazio la Commissione per avere avuto l'onore di essere stato invitato a questa audizione. Dico subito che mi iscrivo al gruppo di coloro che ritengono necessarie ulteriori riforme costituzionali per mettere in asse la nostra Costituzione con i mutamenti che già sono intervenuti nello scorso decennio, vuoi sul sistema politico, attraverso le riforme elettorali, vuoi sulla forma di Stato, attraverso le stesse modifiche costituzionali introdotte con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

Dico anche, però, che ritengo il disegno di legge in questione, sotto molti profili, un testo che non risolve i problemi che ab-

biamo di fronte, anche perché è tecnicamente confuso in quanto molte norme sono incoerenti fra loro, lasciando dubbi rilevanti. Ad esempio, non è mai chiaro se le mozioni vengano votate o meno, non è neanche chiaro se il primo ministro sia tenuto a dimettersi nel caso in cui la sua proposta sia respinta dalla Camera dei deputati e se sia tenuto a chiederne lo scioglimento; questo aspetto, tutt'altro che secondario, rimane equivoco. Trovo il disegno di legge in parte anche contraddittorio, perché da una parte mira dichiaratamente a rafforzare il Governo, ma dall'altra costruisce un Senato così forte e carico di poteri in un ampio spettro di materie da indebolire oggettivamente l'indirizzo del Governo, che in questa Camera, anche in materie che non sono specificamente legate alla dialettica centro-periferia, si trova costretto a ricercare il consenso di una Camera rispetto alla quale non ha alcun potere di indirizzo.

Il testo appare anche un po' arretrato, perché incentra tutto il rafforzamento del Governo sul potere del Primo ministro verso il legislatore, ma non costruisce alcuna nuova forma di *governance*. Anche il rapporto con le regioni è interamente risolto all'interno del Senato, che ha poi una struttura di raccordo con le medesime molto debole, così debole e pallida che, in certi momenti strategici, deve registrare l'ingresso diretto dei presidenti delle regioni nell'aula del Senato quando, ad esempio, si tratta di nominare i giudici della Corte Costituzionale o membri del CSM. È una forma di Stato tutta incentrata su uno dei due rami del Parlamento, in cui non vi è alcuna istituzionalizzazione di forme di *governance* corrette, nessuna costituzionalizzazione di forme già conosciute nel nostro ordinamento, come il sistema delle conferenze. Ricordo che l'onorevole Bressa, anche oggi presente, presentò, durante i lavori della Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema, una proposta di istituzionalizzazione delle conferenze come forma di raccordo fra i governi, coerente con

l'obiettivo di cercare un equilibrio rispettoso anche del rafforzamento del Governo centrale e di quelli periferici.

Una parte di questa riforma, che io pregiudizialmente apprezzerei, è parzialmente razionalizzatrice in quanto tenta di migliorare alcune parti del Titolo V. Tuttavia si tratta di una razionalizzazione poco comprensibile. Si tolgono gli obblighi internazionali come vincolo per i legislatori, una conquista della riforma del 2001, senza che se ne comprenda la ragione, anche se si lasciano per fortuna gli obblighi comunitari; non si razionalizza neanche il contributo importante fornito dalla cosiddetta legge La Loggia, quando ha cercato di individuare le forme di partecipazione delle regioni al processo europeo, che nell'attuale articolo 117 della Costituzione è accennato ma non strutturato.

Si parla di una sedicente intesa che sarebbe possibile richiedere con le regioni a statuto speciale nel procedimento di approvazione degli statuti, ma poi non si comprende con quali modalità dovrebbe avvenire e quali effetti dovrebbe avere. Si stabilisce che debba avvenire entro sei mesi dall'avvio del procedimento; qualora non avvenga, si procede ugualmente, quindi deve intervenire dopo la presentazione del progetto di legge, tutt'altra cosa dall'unica intesa di cui abbiamo consapevolezza, quella con le confessioni religiose prevista dall'articolo 8 della Costituzione, da attuare prima della presentazione del disegno di legge in Parlamento.

Vi è dunque una serie di perplessità che mi inducono ad affermare che questo testo, oggettivamente, è fortemente carente e sostanzialmente insoddisfacente. Tuttavia, per valutare meglio queste riflessioni è utile che io chiarisca perché ritengo che ulteriori modifiche costituzionali siano importanti.

Ritengo che i fenomeni che si sono sviluppati nel decennio che è ormai alle nostre spalle abbiano già modificato il nostro sistema costituzionale. Vi è stata una modifica formale, attraverso le due leggi costituzionali che richiamavo prima; in altra misura, attraverso i referendum

degli anni Novanta che hanno registrato una spinta popolare alla modifica della forma di Governo. Quale è stata la grande richiesta che ha portato al cambiamento del sistema politico? Non soltanto quella di fornire stabilità al Governo, non solo quella di garantire all'Esecutivo ed al suo *leader* una capacità di governo più strutturata, ma soprattutto quella di concedere agli elettori il diritto di scegliere chi li deve governare. Ciò è avvenuto attraverso leggi elettorali che hanno spinto verso un sistema bipolare. Proprio perché la vera domanda riguardava il diritto degli elettori di scegliere chi deve governare, il sistema si è strutturato nei fatti attraverso un processo che vede ormai da due legislature coalizioni contrapposte che definiscono un *leader*, una coalizione di supporto ed un programma di governo. Su tutti e tre questi aspetti viene chiesto un voto agli elettori.

Allora, io credo che si debba strutturare un sistema che fornisca la garanzia che qualora si rompa l'accordo fra il *leader* e la sua maggioranza sia possibile ridare all'elettore il diritto di parola, ma che garantisca anche che se la maggioranza coesa, in nome del programma su cui ha ricevuto la fiducia dell'elettore, ritiene di cambiare il *leader* lo possa fare. Quindi, io credo che occorra un sistema armonico che non dia al *leader* il potere di controllo della maggioranza e non dia alla maggioranza il potere di cambiare il *leader* cambiando se stessa, quindi non dia la possibilità di uno sfaldamento della maggioranza e di una continuazione della capacità di governo. Sono favorevole a norme che chiariscano non lo strapotere del *leader* sulla sua maggioranza, ma la sua capacità di registrare se la propria maggioranza è coesa sulla proposta di governo, coerente con il programma di governo e, contemporaneamente, diano alla maggioranza stessa la possibilità di cambiare *leader* se questo non è più in grado di interpretarne la volontà, purché essa rimanga coesa e fedele al programma contratto con gli elettori.

La critica che ha svolto il professor Elia mi pare, per certi versi, ancora legata ad

un'idea troppo incentrata sulla sovranità del Parlamento ma, per altri versi, perfettamente condivisibile. Occorre fare chiarezza. Cos'è il potere del *leader* previsto dall'articolo 94 del disegno di legge costituzionale? Il *leader* mette in gioco se stesso? Se la maggioranza respinge la sua proposta, è obbligato a dimettersi? È possibile per la maggioranza che ha stipulato il patto con gli elettori, purché rimanga tale, cambiare il *leader*? Tutto ciò non è chiaro, tant'è vero che si continua ad usare il termine mozione di sfiducia, come se si dovesse rimuovere il Primo ministro come salvaguardia. Viceversa, dovrebbero essere previsti meccanismi in cui la maggioranza, nel momento stesso in cui non approva la proposta del *leader*, possa tranquillamente continuare ad attuare il suo programma di governo, modificando e individuando un diverso *premier* nel quale riconoscersi.

In ogni caso, è troppo e troppo poco ciò che è contenuto nel testo: è troppo perché non è chiaro il rapporto fra il *leader*, la maggioranza e il programma e come tutti e tre si raccordano con gli elettori, che sono i detentori della legittimazione dell'Esecutivo a governare; è troppo poco perché manca ogni altro strumento effettivo di governo. Tutto è giocato sul potere di ottenere il consenso della propria maggioranza in aula, in una sola delle due; in questo caso, c'è veramente molto da lavorare.

Per quanto riguarda la forma di Stato, si assiste ad un'ipertrofia del Senato, accompagnata ad un suo debole raccordo con il sistema delle regioni e delle autonomie locali. Il fatto che i senatori siano eletti contestualmente ai consigli regionali assicura troppo poco, tanto più in un contesto in cui, da un lato, si passa ad un Senato federale e, dall'altro, si continua a dire che tutti i parlamentari — quindi anche i senatori — non hanno un vincolo di mandato e rappresentano la Nazione e la Repubblica.

Allora, si tratta di capire quale sia la coerenza di un sistema così schizofrenico, in cui i senatori dovrebbero tutelare il sistema dei soggetti periferici, senza però

avere con essi alcun vincolo, e sono, invece, allo stesso momento, come i deputati, rappresentanti della Nazione e della Repubblica e rispondono senza vincolo di mandato.

Anche i collegamenti tra il Senato e le regioni sono troppo deboli (i presidenti possono essere sempre sentiti dal Senato, i senatori, sempre se lo chiedono, possono essere sentiti dal consiglio regionale della regione in cui sono stati eletti). Fra l'altro, la norma attuale ha anche una strana formula, per cui i senatori possono essere sentiti nei consigli regionali della regione in cui sono stati eletti: prego almeno la Camera di correggere questa evidente svista lessicale del testo.

Credo che si debbano meglio definire i poteri reali del Senato, i suoi vincoli rispetto alle assemblee regionali e ai governi locali, nonché i rapporti — tutti da costruire perché in questo testo non si riscontrano — che assicurano il raccordo fra il Governo centrale e i governi regionali. In questo modo si darebbe al Governo centrale il potere effettivo di garantire al proprio elettorato il perseguimento del programma di governo anche nel rapporto con il sistema delle regioni e nel rispetto della loro autonomia e delle differenti competenze.

Questo testo solleva altri dubbi. Le riforme che sono intervenute, di fatto e di diritto, in questi anni, proprio perché incentrano tutta la legittimazione del sistema sul rapporto con l'elettorato e non più solo con il Parlamento, obbligano a dare un ruolo — di cui nel testo non c'è traccia sufficiente — alle minoranze e all'opposizione. Infatti, anch'esse sono espressione dell'elettorato e, quindi, ad un rafforzamento della maggioranza scelta dall'elettorato deve accompagnarsi un rafforzamento delle opposizioni, anch'esse conseguenza delle scelte dell'elettorato. Queste ultime sono opposizioni nel paese prima ancora di esserlo nel Parlamento e devono vedersi garantito un proprio ruolo in quanto pezzo del sistema democratico, importante tanto quanto la valorizzazione della maggioranza, di cui qui non c'è traccia.