

Non si può lasciare al solo regolamento della Camera, come se fosse un fatto solo parlamentare, definire i ruoli delle opposizioni e al solo regolamento del Senato definire — tra l'altro non è neanche chiaro quali e cosa siano le opposizioni in Senato — le garanzie dell'opposizione. Se dobbiamo costruire la vera razionalizzazione della democrazia governante dobbiamo farci carico di questo problema, risolto il quale le critiche del professore Elia sono assolutamente condivisibili, così come sono condivisibili le osservazioni riguardanti l'esigenza di chiarire il rapporto tra il *leader*, la maggioranza e l'elettorato. Inoltre, in un sistema corretto di democrazia governante i diritti del pluralismo e del confronto democratico devono trovare uno *status* costituzionale maggiormente definito; questo è uno degli aspetti dei diritti dell'opposizione ma non l'unico, perché la stessa maggioranza deve avere il diritto garantito di poter dialogare con il proprio elettorato, così come l'opposizione.

È evidente a tutti che il sistema delle comunicazioni e il ricorso ai *media* devono trovare una garanzia costituzionale nell'interesse degli elettori, delle regole del gioco e della dialettica maggioranza-opposizione in Parlamento, di cui qui non c'è traccia.

Infine, in questo contesto il sistema delle garanzie, fondamentale, non è risolto, anzi per certi versi è reso ancora più complesso. In un sistema di forte decentramento — quindi, in una struttura di carattere federale — è necessario dare garanzie serie di funzionamento sia nei rapporti centro-periferia sia in quelli maggioranza-opposizione.

Questo non può risolversi nell'attribuire ad una sola delle due Camere, proprio a quella che dovrebbe rappresentare il solo sistema delle comunità territoriali, il compito di nominare in via esclusiva i giudici di competenza parlamentare che fanno parte della Corte costituzionale. Allora, è più corretto e più equilibrato il sistema attuale, che almeno ripartisce su entrambe le Camere tale nomina. Inoltre, che significato avrebbe

dare alla sola Assemblea che rappresenta i sistemi periferici la nomina dei membri del CSM? Forse la magistratura deve tutelare soltanto il rapporto centro-periferie? Non si tratta di un potere dello Stato e della Repubblica in tutte le sue forme? E come si giustifica incentrare il CSM nel rapporto con il Senato, per la parte di nomina parlamentare, e poi mantenere la competenza esclusiva nella sola Camera dei deputati per ciò che riguarda la legislazione sull'ordinamento giudiziario? Come si giustifica prevedere l'esercizio della funzione legislativa da parte delle due Camere per le leggi in attuazione dell'articolo 125 della Costituzione sulla giustizia amministrativa di primo grado e poi mantenere la competenza esclusiva della Camera dei deputati per le leggi sulla giustizia amministrativa?

Ci sono troppe incongruenze nel sistema. Condivido pienamente le osservazioni del professore Elia sul ruolo del Presidente della Repubblica: secondo quale logica vengono aumentati i poteri del Capo dello Stato i merito alla nomina dei presidenti delle autorità di garanzia? Per quale motivo si considera soltanto la nomina dei presidenti e come viene « giocata » la nomina degli altri membri nella ripartizione tra Camera e Senato? Dove si collocano le autorità di garanzia? Le si evocano soltanto per definirne la nomina dei presidenti in capo al Presidente della Repubblica: è troppo poco. Le autorità di garanzia in un sistema equilibrato di democrazia governante e di corretto rapporto tra centro e periferie debbono avere da parte del legislatore costituzionale, così come la *governance*, ben altra attenzione.

Quale significato ha il fatto che il Presidente della Repubblica nomina il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura in un contesto, però, in cui i membri sono tutti di nomina della Camera delle rappresentanze territoriali? Mi sembra che in molti, troppi casi siano state effettuate scelte che sembrano rispondere ad una logica di equilibrio contingente dei ruoli dei diversi soggetti ma non ad un disegno razionale e compiuto.

Come si spiega che una riforma, che vorrebbe stabilizzare e portare a compimento il processo — come ho già detto, a mio giudizio già avvenuto — di mutamento della forma di Governo centrale e dei rapporti tra centro e periferia, veda un rinvio al 2011 per quanto riguarda la sua piena entrata in vigore? Come si giustifica una anomalia così forte rispetto ad ogni Costituzione a noi nota? Già la riforma del 2001 aveva una propria anomalia, il « famoso » articolo 11, che dichiarava non compiuta — come di fatto essa è — la riforma medesima in attesa della riforma del Titolo I. Ora si intende aggiungere un'altra più rilevante anomalia, quella di una riforma che si autodefinisce ad entrata in vigore differita (fate attenzione, non ad attuazione, ma ad entrata in vigore differita). Infatti, la seconda Camera rimane immodificata per l'intera prossima legislatura ma le si attribuiscono fin d'ora i nuovi poteri, fatto giustificabile se il Senato fosse già, sia pure in una pallidissima forma, rappresentanza dei corpi elettorali regionali.

Mi sembra che la riforma richieda molte riflessioni ed aggiustamenti, addirittura mutamenti di asse in certi contesti. Dico ciò con la passione di chi è convinto occorra — perché vitale per il paese — completare le modifiche intervenute in questi anni, ponendo completamente in asse la Costituzione formale ed il funzionamento reale del sistema. Il rischio è che se si sbagliano le scelte, si darà vita a riforme con troppe ombre e poche luci, dando ragione a chi, forse in modo troppo pessimistico, ritiene che sarebbe meglio non modificare nulla. Non sono di questa opinione e ritengo essenziale che modifiche vi siano, ma dovranno essere quelle di cui si ha bisogno, non quelle, come sembra, legate a disegni, congiunture e strategie di cui sfugge, obiettivamente, la razionalità complessiva.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi per le domande.

CARLO TAORMINA. Professore, a parte la difesa che lei ha fatto della

relazione del professore Elia, su cui non concordo perché ha teorizzato l'esigenza della permanenza del « ribaltone », dico subito che condivido moltissime delle osservazioni da lei fatte, in particolare sul fenomeno da lei definito di ipertrofia del Senato delle regioni, sulla questione delle opposizioni e dell'esigenza che si pervenga ad un regime che costituzionalizzi le relative prerogative.

Lei ha rappresentato due interrogativi, ma nel far ciò ha fornito anche la risposta. È evidente che le mozioni si votano ed è chiaro che il Presidente del Consiglio nei riguardi del quale sia stata approvata una mozione di sfiducia non possa che dimettersi. Diversamente, si tratterebbe di uno stravolgimento dell'ordinamento costituzionale.

Eliminata allora l'ipertrofia del Senato, che nella logica del disegno di legge in esame aveva il compito di svolgere un contrappeso ai poteri del *premier*, e colmata la lacuna relativa all'opposizione (e dopo aver giustamente fatto riferimento alla costituzione materiale che in questi anni ha compiuto molto di quanto si sta cercando di realizzare con il disegno di legge), sembra di capire che la filosofia del disegno di legge su cui abbiamo chiesto il suo parere sia pienamente accolta da parte sua. Lei ha detto due cose importanti: ha sostenuto che il disegno di legge punta a disciplinare il rapporto tra *leader*, maggioranza ed elettori ed ha fatto riferimento all'esigenza di studiare attentamente il rapporto del *premier* rispetto alla maggioranza. Approdiamo, dunque, oggi ad un risultato che rispecchia la costituzione materiale in relazione al sistema elettorale, ai candidati *premier* che si confrontano e così via.

Dopo la sua « filippica » sul disegno di legge e l'indicazione di alcuni aspetti che non vanno (ma, ripeto, nel quadro di un'accettazione della filosofia di fondo), le saremmo grati di sapere quali dovrebbero essere (oltre a quelli già citati) le modifiche cui la Camera dovrebbe prestare attenzione.

GIANCLAUDIO BRESSA. Poiché anch'io condivido in larga parte quanto detto dal professor Pizzetti, la cosa mi inquieta essendo accomunato ad un giudizio analogo a quello espresso dal collega Taormina...

CARLO TAORMINA. Non è certo una vergogna.

GIANCLAUDIO BRESSA. Non ho detto che sia una vergogna, ma che il fatto mi inquieta. È la prima volta. Non ho voluto formulare alcun giudizio. Lascio, comunque, al professor Pizzetti l'interpretazione corretta del suo pensiero.

Per quanto riguarda la forma di Governo lei, professore, ha detto in maniera molto chiara che le questioni da tenere presente, se intendiamo giungere a modifiche importanti, opportune e necessarie, sono tre: garantire la stabilità e la capacità del Governo e, terzo aspetto, garantire anche il diritto di scelta degli elettori. Non ritiene, però, che il modello approvato dal Senato abbia elementi di squilibrio tali da non riuscire a definire questi tre aspetti?

Non ritiene utile e opportuna, proprio per definire in maniera chiara la stabilità del Governo, una definizione della maggioranza parlamentare? Fino ad oggi, la nozione di maggioranza è stata desunta solo in sede extraparlamentare, al momento della presentazione delle liste, dall'apparentamento tra il candidato e il Presidente del Consiglio.

Inoltre, relativamente alla garanzia della libertà di scelta degli elettori, non ritiene che si debba tenere presente, comunque, l'articolo 67 della Costituzione e che, pertanto, non sia possibile incatenare un parlamentare allo schieramento attraverso il quale è stato eletto? Non ritiene che ci possa essere, invece, la possibilità, e la connessa responsabilità parlamentare, di modificare anche questo tipo di confine, definito dalle elezioni, magari stabilendo la clausola dell'obbligo di elezioni entro un termine predeterminato? In altri termini, lei rammenta il modello che era stato proposto nella scorsa legislatura e firmato da tutti i presidenti di gruppo dell'Ulivo?

Esso prevedeva la possibilità di una modifica della maggioranza, la quale doveva essere certificata parlamentariamente al momento del suo insediamento, ma stabiliva che, ove la maggioranza fosse stata alterata, in qualche modo ciò avrebbe comportato lo scioglimento delle Camere entro dodici mesi, perché la responsabilità parlamentare della modifica del voto avrebbe dovuto subire, entro tempi certi, una verifica da parte dell'elettorato.

MARCO BOATO. Signor presidente, mi scuso anch'io con i nostri interlocutori per il ritardo. Dal momento che devono ancora svolgersi alcune audizioni, già programmate per la seduta odierna, sotto il profilo metodologico credo che sia opportuno evitare, sia nelle relazioni, sia nel dibattito, ogni riferimento a quanto affermato dai relatori ascoltati in precedenza. Ciò sarebbe scorretto dal punto di vista formale, dal momento che chi è intervenuto in precedenza, anche se sta ascoltando, non può più intervenire, e sarebbe un po' anomalo ai fini del resoconto. Perciò, dal punto di vista procedurale, ritengo opportuno che ciascuno di noi si rapporti con l'interlocutore che ha di fronte.

Anch'io sono rimasto un po' stupito per le affermazioni del collega Taormina; del resto, il professor Pizzetti è l'interprete autentico di se stesso. Io ho annotato alcune espressioni tra cui: « testo tecnicamente confuso », « norme incoerenti », « testo fortemente carente e sostanzialmente insoddisfacente ». Ho l'impressione che ciascuno di noi dovrebbe evitare di pretendere di attribuire ai nostri interlocutori le proprie idee, che possiamo manifestare in tutti gli ambiti, sia in sede parlamentare sia in sede extraparlamentare. Soprattutto, tutti abbiamo interesse ad ascoltare il parere di coloro che abbiamo invitato a intervenire.

Premetto che condivido alcune domande formulate dal collega Bressa, con una precisazione che mi riservo di effettuare alla fine del mio intervento relativamente al progetto della scorsa legislatura (che era nel dibattito ma non era nel

testo). Il professor Pizzetti ha rilevato che non è prevista alcuna istituzionalizzazione di forme di *governance*, al di là del rafforzamento del ruolo del Primo ministro. Vorrei chiedergli di approfondire questo argomento e vorrei chiedergli anche se abbia indicazioni a riguardo.

In connessione con questo ragionamento, il professore ha fatto riferimento al lavoro della Commissione bicamerale e al fatto che, in questo testo, non è presente alcuna ipotesi di istituzionalizzazione delle Conferenza Stato-regioni e Stato-autonomie locali. Dal momento che ne abbiamo discusso e, ritengo, ne discuteremo ancora, le chiedo se questo implichi che lei è favorevole a un riconoscimento costituzionale di tali istituzioni, oggi previste soltanto in base a legge ordinaria.

Lei ha fatto riferimento, inoltre, alla questione dell'intesa per le regioni a statuto speciale. Si tratta di un tema che già è stato accennato nel corso di queste audizioni. Al riguardo, le chiedo quale formulazione riterrebbe corretta, laddove ritenga giusto inserirla in Costituzione.

Più volte, è stato da lei richiamato — e condivido questo richiamo, almeno sotto il profilo della coerenza — il mantenimento, sia pure con una formulazione diversa, della assenza di vincolo di mandato *ex* articolo 67 della Costituzione. Le chiedo se, nella sua ipotesi, l'assenza di vincolo di mandato debba essere differenziata nella formulazione o, in ipotesi, addirittura soppressa, per quanto riguarda la Camera e il Senato; la Camera, comunque, intrattiene un rapporto fiduciario con il Governo; il Senato, in questa ipotesi, non ce l'ha.

In connessione con questo — ma non è la stessa cosa, ovviamente — le chiedo se ritenga opportuna, comunque, l'ipotesi di una reintroduzione (nel testo originario del Governo era prevista) della possibilità di scioglimento del Senato, sia pure in casi diversi da quelli previsti per la Camera politica. Infatti, allo stato attuale, per come è configurato, nel Senato potrebbe succedere di tutto, compresi il blocco dell'attività del Governo e l'impossibilità di funzionamento. Nel testo attuale, proveniente dal Senato, non è contemplata

alcuna deterrenza istituzionale e costituzionale nei confronti di questa ipertrofia dei poteri, cui si è fatto riferimento.

Per quanto riguarda lo statuto dell'opposizione, si è cominciato a discutere, nel dibattito parlamentare e, soprattutto, in dottrina (in quella dottrina che comincia ad essere pubblicata in questo periodo), sulla differenza fra statuto della opposizione e delle opposizioni. Lei ha fatto un cenno rapidissimo in merito ed ha parlato di minoranze e di opposizioni. Le chiedo se si sia trattato soltanto di un fatto linguistico, dovuto alla rapidità di eloquio o se ritenga necessario — come io ritengo — rafforzare lo statuto delle opposizioni in sede costituzionale, senza rinviarlo alla sede regolamentare, tanto più che il regolamento è approvato dai componenti della maggioranza e non dell'opposizione. In altri termini, il regolamento parlamentare è approvato da chi non è all'opposizione e, perciò, è giusta la sua ipotesi relativa alla necessità che ci siano maggiori punti di riferimento in Costituzione. Le chiedo una valutazione circa la differenza tra le diverse opposizioni o minoranze, in Parlamento.

Inoltre, lei ha fatto riferimento ai diritti del pluralismo nel sistema delle comunicazioni. Le chiedo se ritenga che la materia debba essere affrontata nella seconda parte della Costituzione o se, pur essendo assolutamente condivisibile questa esigenza da lei prospettata (o, almeno, io la condivido), non sia, per altri aspetti, da inserire nella prima parte della Carta costituzionale.

Da ultimo, lei ha ricordato il tema alle autorità di garanzia. Giustamente, ha rilevato come vi sia un riferimento ad esse nel progetto di modifica dell'articolo 87, con la definizione, un po' anomala, di autorità amministrative indipendenti, laddove si tratta del potere di nomina attribuito al Presidente della Repubblica. Non vi è alcun altro riferimento in Costituzione al riguardo. Al di là della discutibilità o meno della nomina da parte del Presidente della Repubblica — questo è altro

argomento — le chiedo se ritenga giusto costituzionalizzare le cosiddette autorità di garanzia.

PRESIDENTE. Vi ricordo che era stato convenuto che ciascuno intervento avrebbe avuto la durata di tre minuti. Non solo: se il professor Pizzetti dovesse rispondere a tutte le domande che avete formulato finora, impiegheremmo almeno un'altra mezz'ora. Perciò, pregherò il professore di consegnarci una documentazione scritta sia dell'intervento, sia delle risposte.

MARCO BOATO. Signor presidente, svolgiamo le audizioni allo scopo di audire.

PRESIDENTE. Ho capito, ma è lo stesso: rispettiamo i tempi e vedrà che riusciremo a fare tutto.

MARCO BOATO. Signor presidente, questa interruzione non mi piace, perché un collega della maggioranza ha superato i tempi previsti ampiamente e ripetutamente e nessuno ha detto nulla. Se lei deve fare questo richiamo, lo deve effettuare imparzialmente.

PRESIDENTE. Il richiamo è rivolto a tutti, perché abbiamo convenuto ieri, in sede di ufficio di presidenza, la durata di tre minuti per ciascun intervento!

MARCO BOATO. Signor presidente, io ho formulato molte domande e non ho svolto ragionamenti politici, mentre abbiamo ascoltato molti ragionamenti politici e non abbiamo obiettato.

PRESIDENTE. Invito il collega Leoni ad intervenire.

CARLO LEONI. L'accordo con le cose dette dal professor Pizzetti mi consente di porre una domanda molto particolare e quindi molto breve. Non so se il professore abbia avuto modo di concentrare la sua attenzione anche su questo argomento, ma approfitto dell'occasione — essendo un parlamentare nato ed eletto a Roma — per

rivolgerle questa domanda. Quale è il suo giudizio sul modo in cui questo disegno di legge disciplina i poteri e l'ordinamento della capitale?

Credo che lei abbia visto questa parte o che avrà modo di esaminarla più dettagliatamente. Io ritengo che il testo sia confuso; infatti, prima si fa un richiamo a forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, stabiliti dallo statuto della regione Lazio e poi, invece, si dice che la legge dello Stato ne disciplina l'ordinamento; quindi, sarei interessato ad un suo giudizio su tale argomento.

FRANCESCO PIZZETTI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino*. Mi riservo, soprattutto sulle questioni più puntuali, di darvi un contributo in forma scritta, avendo, in questo modo, il tempo per farlo in maniera più meditata.

In primo luogo, vorrei rispondere alla domanda iniziale nella quale mi si chiedeva come mai fossi in accordo con la relazione del professor Elia, pur avendo accentuato l'aspetto del raccordo con l'elettorato, mentre il professor Elia, in qualche modo, ha sottolineato la sua preoccupazione per il mantenimento e la salvaguardia del ruolo del Parlamento. Credo che ci accomuni la preoccupazione derivante dal sistema complessivo che, per i tanti motivi che ho detto (non tocca a me interpretare il professor Elia, ma mi sembra che nella sua relazione fossero chiari i motivi che lo hanno spinto a dire le cose che ha detto), è preoccupante.

Non si può pensare che il testo, solo perché ha dimostrato di avere la comprensione dell'esistenza di alcuni problemi, sia da ritenersi valido, non considerando il fatto che nel suo complesso sia così squilibrato e anche (mi sembra di capire che anche l'onorevole Taormina condivida la lettura dell'ipertrofia del Senato e la carenza dello statuto dell'opposizione) carente su elementi essenziali. Ciò non è sufficiente a rintracciare un equilibrio complessivo che possa consentire una valutazione più serena; quindi, i due

interventi — il mio e che quello del professor Elia — vanno assolutamente nella stessa direzione che è quella (molto più autorevole la sua, meno la mia) di avvisare la Commissione parlamentare dell'obiettivo e preoccupante incoerenza del testo complessivo.

In ordine alle domande specifiche che mi sono state fatte, non è facile in poco tempo delineare quali siano effettivamente i rapporti tra il Primo ministro — come più correttamente dice il testo — il Governo e la maggioranza che lo sostiene. Così come non è di poca cosa — e qui condivido l'osservazione fatta dall'onorevole Bressa — che si individui in modo più compiuto quale sia la maggioranza parlamentare, come cioè la coalizione che si è presentata all'elettorato diventi tale. Tale problema nel testo varato dal Senato in qualche modo emerge; infatti, si prevede che il candidato *premier* e la coalizione si presentano in qualche modo raccordati fra di loro di fronte all'elettorato, ma che la formalizzazione transita poi in Parlamento o almeno nella Camera dei deputati.

Come avviene la formalizzazione di questa maggioranza? Questo diventa, infatti, un momento fondamentale per lo stesso processo di formazione del Governo, rispetto al quale certamente il Presidente della Repubblica deve rispettare l'indicazione dell'elettorato, ma solo quando questa indicazione trovi nella Camera dei deputati la sua formalizzazione.

Quindi c'è un processo da mettere a punto, che il sistema parlamentare attualmente vigente ovviamente non fa emergere, ma che, se vogliamo portare il sistema a compimento, deve trovare una risposta; quindi, sono d'accordo, in questo senso, con quello che diceva l'onorevole Bressa e, naturalmente, su questo è importante che si lavori.

Rispetto alla questione riguardante lo statuto dell'opposizione, mi riservo di dare una risposta scritta, ma occorre naturalmente non rimmetterlo unicamente al regolamento della Camera.

Mi è stato chiesto perché ho usato alcune volte la parola opposizione e altre la parola minoranza; l'ho fatto solo perché

ho seguito il testo licenziato dal Senato, dove si parla di individuare forme di governo delle minoranze e non dell'opposizione, mancando appunto nel Senato federale il rapporto con il Governo; quindi, ciò fa pensare che nel varare questo testo si è immaginato che il Senato si possa articolare in maggioranza e minoranza. La norma è certamente incoerente con l'idea che il Senato debba rappresentare i corpi elettorali regionali; infatti, in questo caso si dovrebbe applicare un metodo diverso da quello di maggioranza e minoranza, ma questa è un'altra delle grandi lacune o incoerenze.

È chiaro che quando parlo di statuto dell'opposizione, intendo un riconoscimento formale di diritti e ruoli a tutte le liste e le forze che si siano presentate all'elettorato, indicando un *leader* di governo alternativo a quello che è emerso vincitore e coalizioni o schieramenti alternativi — diversi da quello che ha prevalso — ai quali occorre dare un riconoscimento costituzionale.

Mi è stato chiesto, inoltre, di ritornare sul punto riguardante il vincolo di mandato, su cui mi dichiaro molto perplesso. In primo luogo sono molto perplesso riguardo a questa strana formula — che è presente anche per il Capo dello Stato — per cui il deputato e il senatore rappresentano la Nazione e la Repubblica. Forse sarebbe meglio far chiarezza su questo punto; infatti, il Presidente della Repubblica continua a rappresentare la Nazione, i deputati e i senatori che prima rappresentavano la Nazione, adesso rappresentano anche la Repubblica.

Sarebbe giusto chiedere ai parlamentari di questa legislatura di far chiarezza su questi concetti, anche per non aggravare il compito della dottrina; vi chiedo, quindi, che senso abbia immaginare i senatori in qualche modo raccordati con le rappresentanze regionali e poi, con l'assenza di vincolo di mandato, renderli rappresentativi dell'intera Nazione e dell'intera Repubblica.

Devo dire che anche le forme di raccordo presenti sono da chiarire. Infatti, i senatori da un lato rispondono senza vin-

colo di mandato e sono rappresentanti della Nazione e della Repubblica, dall'altro devono sentire i rappresentanti delle regioni su tutte le materie dell'articolo 70, cioè su ciò che riguarda il loro potere legislativo, definendo essi stessi nel proprio regolamento in che modo sentirli e, per di più, chiedendo che siano ascoltati dopo che questi abbiano a loro volta udito i rappresentanti dei Consigli delle autonomie locali. Perché tutto questo meccanismo barocco e complesso, se poi, tanto, i senatori non hanno alcun vincolo di mandato?

C'è davvero troppo da chiarire!

A questo punto voi mi direte che avete fatto delle domande per chiarire alcuni punti ed io vi sto ripetendo quanto ho già detto. Ciò dimostra che i chiarimenti non possono che essere dati molto rapidamente e semplicemente; infatti, si tratta di capire se la domanda fattami postula la disponibilità a ripensare profondamente il sistema. Comunque non considero ragionevole la formula dell'articolo 67, soprattutto se estesa al Senato del quale si cerca, anche se senza successo, di definire una nuova e diversa natura; una di queste potrebbe essere l'istituzione delle conferenze, di nuove forme di *governance*.

Ho qualche perplessità nel costituzionalizzare troppo una forma strutturata; ho invece la convinzione che sia necessario chiarire un diritto costituzionale dei governi ad avere un rapporto fra di loro, parallelo al rapporto con il Parlamento, e che non si esaurisca nella Camera delle regioni, soprattutto se questa si chiama Senato federale e ha un vincolo pallido con i governi regionali.

Posso solo dire che abbiamo un grande esempio nel Trattato costituente europeo, che ha cercato di moltiplicare le forme di *governance*, soprattutto non alta, da parte dei parlamenti nazionali a difesa della sussidiarietà. Qui, invece, non diamo nessuna difesa alle regioni che non sia lo statuto del Senato, al quale esse non sono presenti, se non a titolo di consultazione e sempre che siano consultate. Mancano forme di partecipazione diretta, che anche noi abbiamo riconosciuto alle regioni nel

processo di elaborazione della posizione dello Stato italiano in sede europea e che adesso qui vengono del tutto trascurate.

Penso ad una *governance* riguardante i rapporti non solo tra i governi, ma anche tra i legislatori, tra le regioni e il sistema parlamentare centrale, che non possa risolversi sempre tutto e soltanto in un rapporto costretto dentro al Senato federale per la modernità cui dobbiamo dare una risposta.

In questo senso il presidente Elia ha detto che la formula dell'articolo 94 della Costituzione è un collare troppo stretto. Secondo me, concentrare tutto in un Senato così stranamente costruito e debolmente raccordato con le regioni costituisce davvero un collare troppo stretto per un sistema che avrebbe bisogno di molto più moderne ed elaborate forme di raccordo o — come amo dire talvolta, usando un termine che non ha traduzione italiana, ma che ormai è entrato nel linguaggio costituzionale grazie al contributo dato dalla cultura europea — moderne forme di *governance*.

Mi riservo di dare risposte pure in puntuali in forma scritta.

CARLO TAORMINA. Prendo la parola per chiedere soltanto che, dal momento che alle mie domande non è stata data risposta, sia data una risposta in forma scritta.

PRESIDENTE. Dipende se il professor Pizzetti lo ritiene opportuno. Dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 13,30, è ripresa alle 13,35.

Audizione di Beniamino Caravita di Toritto, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico 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 II della Costituzione, l'audizione di Beniamino Caravita di Toritto, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università « La Sapienza » di Roma, che ringrazio per essere qui, anche se l'audizione porta un notevole ritardo, e al quale do ora la parola.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università « La Sapienza » di Roma.* Mi riservo di presentare un testo scritto e, poiché l'auditorio è tale da non necessitare spiegazioni, mi limiterò a dare conto di alcune mie idee rispetto al testo del disegno di legge.

Mi soffermerò soprattutto sulla parte che riguarda il federalismo e la composizione del Senato, ma vorrei fare qualche battuta anche sulla parte che attiene alla forma di Governo.

Innanzitutto, ritengo anche io — ma ciò fa parte della nostra caratteristica di costituzionalisti e giuristi — che il testo richieda ampi e approfonditi ripensamenti, correzioni, sistemazioni e messe a coerenza. Ciò posto, mi pare che, almeno su alcuni passaggi, il testo si muova in una direzione apprezzabile.

Il primo aspetto riguarda il ruolo del Presidente del Consiglio in relazione alle Camere e al Presidente della Repubblica. Credo che negli ultimi 10-15 anni ci sia stata un'evoluzione del sistema verso un collegamento tra la maggioranza e l'elettorato e tra maggioranza e Governo che ha trovato grandi spunti e grandi meccanismi che lo accoglievano attraverso leggi elettorali, attraverso alcuni ripensamenti dei regolamenti e alcune modificazioni, ma credo anche che questo non sia riuscito ad esplicitarsi fino in fondo. Le due vicende degli scioglimenti dei governi Dini del 1995 e D'Alema del 1998, costituiscono il momento in cui il sistema è andato in crisi. Il testo cerca di rispondere a questo passaggio.

Non mi soffermo sulle critiche forti nel caso Dini nei confronti della nomina del

Presidente del Consiglio e meno forti nel caso D'Alema, perché in quest'ultimo caso esisteva una maggioranza parlamentare che aveva indicato D'Alema, mentre non esisteva nel caso Dini, ma mi pare che il tentativo di questo testo sia quello di razionalizzare delle vicende che sono già dentro il sistema.

La mia sensazione è che il testo oscilli tra il governo di legislatura del *premier* e quello della maggioranza e non risolve questa contraddizione. In alcuni casi si è partiti probabilmente con l'idea del governo di legislatura del *premier*, ma il testo in altri casi va verso l'idea della legislatura di maggioranza. Mi sembra importante arrivare fino in fondo alla costituzionalizzazione del governo di legislatura di maggioranza e mi pare che l'aspetto delicato per ottenere questo risultato sia l'introduzione, all'interno dell'articolo 94, terzo comma, del richiamo all'articolo 88, ossia la possibilità che, anche nel caso di un voto di sfiducia, possa scattare la richiesta della maggioranza dei parlamentari di sostituire il *premier* sfiduciato.

Naturalmente vi sono alcuni elementi di coerenza del testo che vanno perfezionati e sui quali non mi soffermo.

Vorrei sottoporvi una mia critica, che ho già espresso in un'altra sede. Non voglio entrare nel problema che riguarda il fatto se i poteri del Presidente della Repubblica siano troppi oppure pochi. Credo che le grandi democrazie moderne, che hanno adottato una forma di Governo parlamentare, vedano una riduzione dei poteri del Capo dello Stato. Basta guardare a tutte le forme di Governo parlamentare, da quelle monarchiche a quelle repubblicane, per capire come questa linea di tendenza sia molto netta.

Tuttavia, non appare condivisibile l'eliminazione della firma ministeriale su alcuni atti perché il sistema resta un sistema in cui gli atti del Presidente della Repubblica sono privi di responsabilità e la controfirma del ministro o del Presidente del Consiglio serve appunto all'assunzione di responsabilità rispetto ad atti che inci-

dono nell'ordinamento, ma per i quali il Presidente, ai sensi dell'articolo 90, non è responsabile.

L'articolo 89, terzo comma, che elimina la controfirma del Primo ministro o dei ministri su alcuni atti del Presidente, mi pare un'incoerenza sistematica, perché rimarrebbero degli atti nell'ordinamento senza nessun soggetto responsabile.

Per quanto riguarda la Corte costituzionale, mi sembra positivo che si rimanga a quindici membri, ma probabilmente bisogna tornare alla nomina dei giudici di provenienza parlamentare da parte del Parlamento in seduta comune.

Sul tema della composizione del Senato e del federalismo, il testo è chiaramente carente, perché deriva dal Senato e dai senatori e recepisce in molti punti la vecchia logica del Senato di garanzia. Molti elementi fortemente discutibili (quali l'elezione dei membri del CSM e dei giudici della Corte costituzionale da parte del Senato) non si spiegano nella logica del Senato rappresentante dei territori, ma si spiegano se si pensa che la discussione è sempre stata quella di un Senato quale Camera di garanzia. Allora, sono rimasti alcuni elementi di questo tipo che hanno portato all'aberrazione, come quella dell'elezione dei membri del CSM da parte del Senato.

Bisogna prendere atto che la logica del Senato di garanzia non ha senso. Primo, perché non vedo perché una Camera debba essere di garanzia, come se l'altra non lo fosse. Secondo, perché, nel sistema che si va creando, la logica che ci occorre è quella di un Senato che rappresenti i territori. Come rappresentarli?

Voi sapete meglio di me come vi sia una richiesta forte dal parte del mondo regionale, e anche da una parte della dottrina, di un Senato composto sul modello *Bundesrat*, cioè di delegati dei governi regionali. Mi pare che questa posizione sia politicamente poco percorribile, ma abbia anche delle difficoltà di tipo costituzionale: vi segnalo che in Germania, oggi, una apposita commissione sta discu-

tendo la riforma del federalismo, dove fra l'altro è presente proprio questo punto dei poteri del *Bundesrat*.

L'idea della contestualità poteva essere interessante, perché significava legare insieme i momenti elettorali; certo, la contestualità affievolita è assolutamente un paradosso, è assolutamente una cosa priva di senso. Se contestualità ci deve essere, i senatori devono essere eletti sempre e contemporaneamente insieme ai consigli regionali da cui provengono. Eventualmente, anche con meccanismi di collegamento elettorale, ma su questo forse si può rinviare alla legge elettorale.

A me parrebbe altrettanto importante e significativo introdurre la presenza dei presidenti delle regioni nel Senato. Questo perché è l'unico modo per « controllare » l'esercizio delle amplissime discrezionalità regionali e riportare al centro la discussione.

Sarei d'accordissimo con la costituzionalizzazione di un meccanismo di *governance* e su un richiamo al sistema delle conferenze. Temo però, da un punto di vista politico, che affrontare oggi il discorso sulla costituzionalizzazione delle conferenze significherebbe abbandonare ogni ipotesi di federalizzazione, di rafforzamento della rappresentanza dei territori da parte del Senato. Quindi, come dire, cosciente che quella è una soluzione, non credo che politicamente vada affrontata in questo momento. Si tratta naturalmente di una mia opinione.

Il testo vigente dell'articolo 117 della Costituzione rappresenta un problema. Tuttavia, il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato ha fatto una scelta molto netta: la scelta di non modificare l'elenco delle materie. Voi sapete meglio di me che l'elenco delle materie è stato fortemente discusso, sia dall'attuale maggioranza, sia dall'attuale opposizione. Il Governo, nel 2003, aveva presentato un disegno di legge in cui ripensava l'organizzazione per materie dell'articolo 117. Quella proposta del Governo si è fermata.

L'idea è quindi, evidentemente, quella di non toccare l'articolo 117. Da costituzionalista studioso della materia, devo dire

che l'attuale articolo 117 crea molti problemi. La giurisprudenza della Corte costituzionale è esemplificativa sul punto. Capisco tuttavia le difficoltà politiche. Esse consistono nel fatto che basta prendere anche solo una materia e spostarla nell'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato, che questo si porterebbe dietro un «trenino» di altre materie che renderebbe l'operazione politicamente impraticabile.

Vi segnalo che c'è uno spunto interessante nel testo approvato dal Senato, anche se forse va perfezionato: si tratta del richiamo alla tecnica degli accordi, non solo per i beni culturali, ma anche per l'energia, le professioni e, forse, le grandi reti di trasporto. Questo è un po' costituzionalizzare le due sentenze della Corte costituzionale che hanno cercato di mettere ordine in questa materia: la sentenza n. 303 del 2003 e la sentenza n. 6 del 2004.

Per quanto riguarda il tema *devolution*, personalmente non riesco a vedere in questo tema né le conseguenze drammatiche che qualcuno paventa, né la grande modifica che qualcun altro ipotizza.

L'organizzazione e l'assistenza sanitaria, secondo alcune teorie sono già parte della potestà legislativa esclusiva, ma in ogni caso, a prescindere dalla collocazione, rimane ferma la determinazione dei livelli essenziali in capo allo Stato, e quindi il quadro della potestà esclusiva regionale avviene all'interno di quella competenza.

Lo stesso vale per le competenze organizzazione scolastica, gestione degli istituti e definizione dei programmi scolastici formativi di specifico interesse della regione, che avvengono nel quadro delle norme generali sull'istruzione, di competenza dello Stato, nonché della determinazione dei livelli essenziali, sempre di competenza dello Stato. Su questo ricordo che il testo Moratti ha già previsto che le regioni possono intervenire sulla parte di programma di interesse regionale; vi ricordo altresì la sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004, che ha ritenuto che fosse di competenza delle regioni la di-

stribuzione del personale all'interno degli istituti scolastici. Quindi ciò è già nel quadro costituzionale vigente.

Il tema della polizia locale è più delicato, ma qui il problema è che la competenza regionale avrebbe sopra di sé la potestà statale (in tema di ordinamento penale e giudiziario, di ordine e sicurezza pubblica) e verso il basso deve comunque fare i conti con le competenze in materia di polizia amministrativa. Devo dire quindi che non trovo questa modifica, né in un senso, né in un altro, tale da poter spaventare.

Richiamo la vostra attenzione sull'articolo 118, sotto il profilo del riferimento alle autonomie funzionali. Lo trovo positivo, perché nel sistema italiano ogni tanto c'è l'idea che il pluralismo sia solo quello istituzionale. L'articolo 114, ed alcune interpretazioni di tale articolo, si muovono nel senso di un pluralismo solo istituzionale: ricordo che il decreto legislativo n. 616 del 1977 prevedeva che solo agli enti territoriali potessero essere date funzioni amministrative. Allora, per evitare che questo fiume carsico di un'idea giacobina, secondo la quale il pluralismo è solo istituzionale (e non anche sociale), ogni tanto riemerge, mi sembra positivo l'aggancio delle autonomie funzionali nell'articolo 118.

Concludendo il mio intervento, vorrei segnalarvi alcuni aspetti finali: primo, il problema del *simul stabunt, simul cadent*. Esso è stato affrontato, è uno degli argomenti di grande difficoltà degli statuti regionali. L'articolo 37 del disegno di legge prevede di modificare l'articolo 126, ultimo comma, della Costituzione, temperandolo nel caso di morte o impedimento. Viene previsto che o un vicepresidente o un presidente eletto dal Consiglio regionale possa subentrare. Al Senato vi è attualmente una proposta Vizzini-Bassanini, che prevede il temperamento di questa regola, anche nel caso di impedimento del presidente, legato alla assunzione di compiti e funzioni di particolare rilievo (Presidente del consiglio, ministro, eccetera). Anche questo mi pare un argomento da tenere in considerazione.

Vi segnalo poi il problema delle norme transitorie. Esse rappresentano un passo avanti rispetto alla riforma operata con la legge n. 3 del 2001, ma proprio in esse si potrebbero annidare delle incostituzionalità. Il testo non dice nulla su quando « scatterà » (se cioè nel 2011 o nel 2010), perché non lo può dire, in quanto non può prevedere se ci saranno o non ci saranno scioglimenti nella prossima legislatura.

Ora, a parte le considerazioni tutto sommato condivisibili del professor Pizzetti circa questa riforma, che scatterebbe fra un numero di anni imprecisato (e quindi, come dire, veramente la politica poi non può giocare da qui a dieci anni), vi segnalo anche che in questo quadro l'eliminazione del potere di scioglimento del Senato nella prossima legislatura non ha senso. Per quale ragione il Senato, fra il 2006 e il 2011, non deve essere sciolto? Perché? Perché, se rimane un Senato eletto nello stesso modo? Questo è un nodo che non riesco a capire. Naturalmente, l'altro problema è che è difficile creare un Senato di 200 membri con la legge elettorale attuale, e quindi qui c'è il rischio che la legge elettorale per il Senato non si faccia mai.

Un altro problema ancora è quello della disposizione transitoria perché la proposta in esame non dice nulla riguardo a quando avverrà l'elezione dei consigli regionali; in tal modo, la legislatura regionale, se tutto funzionasse regolarmente, durerebbe solo un anno.

Pur essendo sottintesa l'idea di una proroga delle legislature regionali, la mancata previsione della stessa potrebbe essere problematica ed è forse il caso che venga inserita una norma transitoria che preveda che le elezioni dei consigli regionali e del Senato scattino insieme, fermo restando che, a mio avviso, appare molto grave e criticabile sia la composizione del Senato sia il meccanismo di contestualità affievolita.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Caravita di Toritto per la relazione testé illustrata e do la parola ai colleghi che intendono intervenire.

GIANCLAUDIO BRESSA. Nel ringraziare il professore per gli spunti molto interessanti che ci ha offerto, vorrei porre alcune domande. La prima attiene alle disposizioni transitorie, che, più che tali, sono, per quanto vi è sotteso, un vero e proprio nido di vespe. Mi interessa conoscere la sua opinione riguardo al comma 12 dell'articolo 42 del testo approvato dal Senato, che è assolutamente incomprensibile: è possibile che, con una norma transitoria, che recita che « le disposizioni di cui al comma 11 si applicano in via transitoria anche nei confronti delle Regioni nelle quali, alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, siano già entrati in vigore i nuovi statuti regionali (...) », si va a togliere efficacia agli statuti regionali che hanno già sciolto il nodo del *simul simul*?

Concordo con lei riguardo al rischio che si annida nel momento in cui si costituzionalizza il principio di *governance* e la Conferenza Stato-regioni, quello cioè di affievolire la possibilità di risolvere la questione del Senato federale, ma ritengo che il realismo ci imponga di non dimenticare che, una volta che il testo sarà approvato dalla Camera, ritornerà al Senato ed è quindi molto complicato immaginare ipotesi e soluzioni che possano prevedere una qualsivoglia forma di dissoluzione del Senato stesso.

Allora, piuttosto che continuare ad arzigogolare attorno a modelli improbabili, quale quello uscito dal Senato, non potrebbe essere questa forse la soluzione meno dolorosa, in attesa che la questione della seconda Camera possa trovare una maturazione politica più piena?

Credo che mostri analoghi a quelli partoriti — non solo in questa occasione, ma ricordo anche le esercitazioni, piuttosto devianti, nel corso dei lavori della Bicamerale — relativamente alla Camera federale dimostrino che probabilmente non siamo maturi per risolvere la questione.

È vero che la riforma del titolo V della Costituzione ci impone momenti di raccordo e di diversa definizione dei rapporti in essa contemplati, ma può darsi che

questo sia il male minore rispetto all'immaturità della cultura politica in cui noi tutti ci troviamo a vivere in questo momento.

MARCO BOATO. Ringraziando il professor Caravita per le sue osservazioni ed associandomi a quanto rilevato dal collega Bressa, vorrei la sua opinione sull'opportunità di temperare l'articolo 94, terzo comma, con l'articolo 88, secondo comma, del testo approvato dal Senato. Più in particolare, quest'ultima previsione contempla l'ipotesi di presentazione di una mozione senza indicare alcuna ipotesi di parlamentarizzazione.

Sono d'accordo con lei sull'obiezione alla soppressione della controfirma. Credo, infatti, che la controfirma sia un atto di legittimità nei casi di potere esclusivo del Presidente della Repubblica ed è giusto che nell'ordinamento sia prevista un'attestazione di conformità dell'atto presidenziale. Se il Capo dello Stato nomina un giudice costituzionale che, per esempio, non è laureato in legge, è indispensabile che vi sia qualcuno che abbia il diritto di avvertire circa la necessità di nominare una persona laureata in tale disciplina, fatta naturalmente salva la libertà del Presidente di scegliere chi vuole. Ricordo che, tra l'altro, abbiamo appreso che in Francia non vi è tale requisito per la nomina a giudice del Consiglio costituzionale.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università «La Sapienza» di Roma*. Forse, però, tale requisito non è necessario perché deve trattarsi di professori in materie giuridiche.

MARCO BOATO. Era solo un esempio per ipotizzare che il Capo dello Stato nomini un giudice privo dei requisiti previsti dalla Costituzione. Comunque, in questi casi, è giusto che l'atto presidenziale sia controfirmato per attestarne la conformità all'ordinamento.

Circa quanto ha detto sulla nomina dei giudici costituzionali, vorrei avere la sua opinione riguardo a come il progetto approvato dal Senato ne ripartisce i poteri di nomina tra gli organi.

Concordo ancora con quanto rilevato sull'autonomia funzionale, ricordando, tra l'altro, che sono l'autore del testo originario sulla sussidiarietà orizzontale. Avendo peraltro sollevato l'esigenza che la Costituzione contenga, anche dal punto di vista stilistico, norme coerenti, mi chiedo se sia necessario aggiungere un comma all'articolo 118 della Costituzione che espressamente indichi tale concetto, quando basterebbe inserirlo nel quarto comma attualmente vigente.

Infine, vorrei conoscere la sua opinione su come è configurata la questione del cosiddetto interesse nazionale, sul ruolo del Governo e del Presidente della Repubblica, nonché sul rischio di politicizzazione recato dalle previsioni contenute nel testo della riforma, rischio sulla cui esistenza convergo.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Caravita di Toritto per la replica.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università «La Sapienza» di Roma*. Mi sembra che il senso dell'articolo 42, comma 11, del testo approvato dal Senato, se nulla viene previsto circa l'applicazione della norma, sia quello di fare in modo che la disposizione in esso contenuta non si applichi nel caso in cui una regione (come ad esempio, la Puglia) abbia già approvato lo statuto. Se il presidente muore o è impedito permanentemente, il presidente eletto con lo statuto potrà sempre dire di essere stato eletto sulla base dello statuto stesso e dichiarare che in tal caso non si applica la norma costituzionale. Qui, il problema è che lo statuto è stato scritto perché non c'era altra soluzione. Ricordo che sulla questione le regioni si stanno scontrando drammaticamente. L'abrogazione delle parole «regolamentari» nell'ambito della legge costitu-

zionale n. 1 del 1999 comportava che la potestà regolamentare passava subito alla competenza delle giunta o che, per tale conferimento, dovevano intervenire gli statuti? Non vorrei soffermarmi troppo a lungo ma vi ricordo che una tale problematica è aperta da ormai quattro anni.

Per quanto riguarda la Conferenza Stato-regioni ho preso in esame su Magna Carta gli Stati che si richiamano a modelli regionali e federali ed ho osservato che tutti hanno una seconda Camera in qualche modo rappresentativa delle regioni; rinunciare a tutto ciò significa abbandonare il sistema nel disagio.

Secondo me la Conferenza Stato-regioni, il cui utilissimo ruolo va potenziato e diversamente disciplinato, non risolve tutti i problemi di dibattito politico che un modello regionale impone; quindi, occorre una Camera di rappresentanza, mentre le relative valutazioni di opportunità politica spettano più a voi che a me.

Circa l'articolo 88, credo sia inammissibile una mozione senza un voto parlamentare, quindi se su ciò vi è un dubbio, è opportuno che venga chiarito.

Io penserei ad un richiamo dell'articolo 88 all'interno dell'articolo 94. La formula dell'articolo 94, secondo comma, secondo cui si applica l'articolo 88, di massima si può ripetere anche nell'articolo 94, terzo comma.

Per quanto riguarda la nomina dei giudici costituzionali rimango legato ad un vecchio articolo di Mortati in cui egli sosteneva che la composizione della nostra Corte costituzionale è da considerarsi di mirabile equilibrio. Non mi scandalizzerei se venissero apportate modifiche, in ogni caso credo che la composizione attuale della Corte costituzionale sia sostanzialmente equilibrata e possa tranquillamente essere mantenuta.

Per quanto riguarda il meccanismo di interesse nazionale ha ragione l'onorevole Boato quando sostiene che è estremamente macchinoso, lungo e coinvolge il Presidente della Repubblica. In questo caso si potrebbe pensare a richiamare il tradizionale meccanismo relativo all'ordinamento tedesco per cui si possono ap-

provare leggi delle due Camere che intervengono in casi particolari dettati da esigenze di unità.

Il problema delle normative cedevoli nelle materie di legislazione regionale sta diventando molto grosso. La maggior parte della dottrina e la giurisprudenza ritiene che non possano esistere norme di dettaglio dello Stato nelle materie di legislazione concorrente. Ciò, fa sì che, se, ad esempio, viene introdotto un nuovo principio in materia di aeroporti, esso rimarrà « appeso » fino a che la regione Molise non gli darà attuazione.

Bisognerebbe introdurre il principio secondo cui lo Stato, quantomeno nelle materie di legislazione concorrente, può intervenire con norme di dettaglio, naturalmente cedevoli rispetto al successivo intervento regionale.

Infine, debbo dire che non riesco a capire la *ratio* relativa all'abrogazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Il regionalismo italiano è differenziato nei fatti e quel meccanismo permette una maggiore elasticità nel caso possa rivelarsi utile.

Inoltre, non avrei nulla in contrario per quanto riguarda i ricorsi della minoranza alla Corte costituzionale, come nel modello francese, austriaco, tedesco e spagnolo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Caravita Di Toritto per il suo intervento. Dichiaro conclusa l'audizione.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14, è ripresa alle 14,05.

Audizione di Aldo Loiodice, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte seconda della Costituzione, l'audizione di Aldo Loiodice, professore ordina-

rio di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari.

Il professor Loiodice ci ha fornito un intervento scritto e una serie di proposte emendative, conseguenza del suo ragionamento sull'argomento oggi in discussione.

Do ora la parola al professor Loiodice.

ALDO LOIODICE, Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari. Signor presidente, onorevoli deputati, vi ringrazio per avermi invitato.

Nelle mie osservazioni scritte — che mi permetteranno di risparmiare molto tempo — ho evitato di ripetere riflessioni e spunti desumibili dagli interventi precedenti che in gran parte ho condiviso, specie laddove hanno manifestato sensibilità costituzionale e capacità critica.

Quindi, mi limito a segnalare solamente alcuni punti che, in gran parte, si collegano a quanto già detto dai deputati e dai colleghi che mi hanno preceduto.

Vi parlerò del riparto dei seggi relativamente al Senato federale (articolo 57, quarto comma); dell'elettorato passivo (articolo 58); dei senatori a vita (articolo 59); della mancata proroga in caso di guerra del Senato federale (articolo 60, secondo comma); del *quorum* strutturale per le deliberazioni del Senato federale (articolo 64, terzo comma); dello statuto, dei diritti delle opposizioni e dei regolamenti parlamentari su questi temi (articolo 64); dei profili attinenti al ruolo dei parlamentari e, più in particolare, del profilo iniziale della convalida (articolo 66) e della formula relativa al profilo del mandato imperativo (articolo 67).

Riguardo alla funzione legislativa mi soffermerò sul divieto di emendamenti (articolo 70, terzo comma) e sulle questioni di competenza (articolo 70, ultimo comma).

Per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, mi occuperò della controfirma (articolo 89) e del giuramento dei ministri nelle sue mani (articolo 93).

Per quanto riguarda la forma di Governo concentrerò la mia attenzione sui

poteri del Primo ministro e sullo scioglimento delle Camere (articolo 88).

Mi occuperò poi del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, della reintroduzione degli obblighi internazionali come vincolo per la legislazione, dell'interesse nazionale e infine, per quanto riguarda le garanzie, del riparto dei giudici costituzionali e delle incompatibilità successive alla scadenza del mandato di giudice costituzionale, che considero una sanzione postuma.

Per quanto riguarda il riparto dei seggi relativi al Senato federale sarebbe opportuno un sistema paritario.

Il collegamento dell'elettorato passivo (articolo 58) alla qualifica rivestita di consigliere in carica o già consigliere, potrebbe essere rivisto, non avendo la funzione di radicare il Senato nel territorio ma solo un carattere estetico. Sarebbe opportuno riesaminare una serie di profili; tuttavia, se si rimane con questo testo e si chiede solo di suggerire emendamenti, allora, qualcuno bisogna indicarlo. Questa funzione estetica del collegamento con il consigliere comunale, regionale o provinciale, cioè la limitazione dell'elettorato passivo ad un numero così ristretto, non attribuisce al Senato un rapporto con il territorio, bensì riduce il numero dei potenziali eleggibili. Quindi, la ritengo una soluzione non comprensibile. Oppure, si potrebbe anche accogliere questa ipotesi lasciando che siano i consigli provinciali, comunali e regionali a stilare un elenco degli eleggibili ogni anno. In questo modo, almeno, farebbero qualcosa per avere un rapporto con il Senato!

MARCO BOATO. L'alternativa a tutto questo è avere la residenza un giorno prima!

ALDO LOIODICE, Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari. Appunto! Come ho precisato all'inizio, non intendo dilungarmi oltre in ricostruzioni teoriche. Per ragioni di celerità di esposizione preferisco esprimere il concetto e poi, ognuno, potrà accoglierlo nelle sfumature che desidera.

Per quanto riguarda i senatori a vita, non capisco perché debbano essere solo tre quando poi il Presidente della Repubblica, per altro verso, ha un potere più elevato in altre questioni.

Per quanto riguarda la proroga in caso di guerra solo per la Camera dei deputati, mi domando perché si proceda a tale proroga: in caso di guerra è preferibile non fare elezioni! Allora, perché non si proroga anche il Senato, contestualmente ai consigli regionali, se proprio la contestualità deve rimanere in questi termini e con queste modalità?

MARCO BOATO. In quel modo si prorogano anche i consigli regionali!

ALDO LOIODICE, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari*. Difatti, oppure « si spacca » la contestualità! In altre parole, il Senato federale è un problema che va risolto. Comunque, se in caso di guerra si fanno venti elezioni di consigli regionali, a questo punto, possono farsi anche quelle per la Camera. In un unico giorno si vota tutto: o non si vota, in caso di guerra, o votano tutti!

Comunque, non mi faccia il cosiddetto « tiraggio »! Alle provocazioni, poi, sono costretto a rispondere pur in mancanza di tempo!

PRESIDENTE. In Puglia lo chiamiamo « tiraggio »!

ALDO LOIODICE, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari*. Per quanto riguarda il *quorum* strutturale, di cui all'articolo 64, terzo comma, in sostanza, la validità delle deliberazioni del Senato si ha quando sono presenti i due quinti dei componenti: inspiegabile! Per quale ragione? Perché non deve essere presente almeno la maggioranza?

MARCO BOATO. Perché le regole se le sono scritte i senatori che sono sempre senza numero legale!

ALDO LOIODICE, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari*. Per quanto riguarda i diritti delle opposizioni, di cui all'articolo 64, quarto comma, mi chiedo come si può attribuire il relativo statuto al regolamento parlamentare, approvato dalla maggioranza. Insomma, se la maggioranza vuole, concede qualche cosa, altrimenti non concede nulla! Se vogliamo rimanere con questo testo, per le disposizioni attinenti allo statuto delle opposizioni, si dovrebbe perlomeno prevedere, magari, una maggioranza di due terzi o di tre quinti, insomma, una maggioranza tale da inglobare le opposizioni nell'adozione o nella modifica di tale statuto: almeno questo!

In alcuni vostri interventi ho riscontrato delle proposte molto interessanti che andrebbero utilizzate e inserite nel testo, anche se in maniera sintetica. Questo testo, infatti, presenta alcune ridondanze che andrebbero eliminate (quando, invece, sono necessarie non ci sono).

Passando all'articolo 66, si deve segnalare che, mentre per la Camera dei deputati l'insussistenza dei titoli o la sussistenza delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità dei parlamentari sono accettate con deliberazione adottata a maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea, per il Senato federale, invece, si richiede la maggioranza dei componenti. Mi limito a segnalare questo.

Per quanto riguarda il divieto di mandato imperativo, articolo 67, interviene la Nazione come ulteriore entità rappresentata dai parlamentari. Tuttavia, la Nazione è un concetto diverso da quello di Repubblica (l'ho spiegato nel mio scritto). Si potrebbe, al fine di evitare ogni problema interpretativo, affermare semplicemente che ogni parlamentare esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato. Utilizzando i termini Nazione e Repubblica, la dottrina dovrà impegnarsi per spiegare il loro utilizzo contestuale.

Per quanto riguarda l'articolo 70, terzo comma, ultimi due periodi, ho delle perplessità riguardo all'ultima frase, laddove

si prevede che sul testo proposto dalla Commissione paritetica non sono ammessi emendamenti. Questo è un aspetto ampiamente criticabile! Non è immaginabile che i meccanismi di eliminazione della dialettica parlamentare si moltiplichino (già ce ne sono molti). Si può rinviare, così come propongo negli emendamenti che ho presentato, al regolamento parlamentare, la definizione di meccanismi di accelerazione o di riduzione del tempo. Questa è certamente una soluzione più ragionevole.

Per quanto riguarda poi le questioni di competenza — articolo 70, ultimo comma — in effetti si pongono dei problemi perché vi è, per legge, una distinzione per materie: è già difficile individuare le materie per cui, in caso di conflitto, qualcuno lo deve risolvere, ossia i presidenti o un comitato paritetico. La cosa può anche andare bene, però non si può affermare che la decisione non è sindacabile in alcuna sede legislativa perché si creano problemi di costituzionalità. Se, infatti, solo le leggi sono estromesse dal sindacato sulla competenza, a fronte dei conflitti di costituzionalità sollevati da ognuno, la Corte verrebbe investita di ogni questione solo perché è competente! Allora, o la questione viene risolta definitivamente, secondo un'interpretazione unica non sindacabile (in questo caso, alla Corte non si può ricorrere) oppure, si deve prevedere un altro meccanismo! Al contrario, affermare che, in sede legislativa, la competenza non è attivabile è inutile, perché rimane sempre l'attivazione costituzionale!

La previsione dell'eliminazione della controfirma, di cui all'articolo 89, terzo comma, del ministro responsabile richiederebbe una riflessione molto più ampia. Comunque, quanto meno, per la concessione della grazia da parte del Presidente della Repubblica perché la controfirma non dovrebbe esserci? Lo stesso discorso valga per lo scioglimento della Camera: perché non dovrebbe esserci una controfirma? Il problema della controfirma esiste. Inoltre, in alcuni casi, per alcuni atti, l'istruttoria viene fatta dagli uffici ministeriali e le carte passano poi al Presidente che firma. Un po' di esperienza pratica

deve essere tenuta in conto; non si può fare un testo della Costituzione senza sapere come funziona il mondo! Va bene, non si mette la controfirma, ma perché? Chi fa l'istruttoria? Il Presidente che fa? Non mi trattengo oltre su questo punto.

Per quanto riguarda il giuramento dei ministri, il Primo ministro giura nelle mani del Presidente della Repubblica: questo mi pare doveroso. Tuttavia, i ministri sono nominati e revocati dal Primo ministro. Allora, se questo rapporto è forte, il giuramento è opportuno che avvenga per i ministri nelle mani del Primo ministro. Perché si deve andare dal Presidente della Repubblica? Questo è un fatto, ovviamente, puramente estetico.

Il punto della forma di Governo riguardante i poteri del Primo ministro e la richiesta di scioglimento è quello più delicato. Ebbene, bisogna cambiare impostazione. Noi non viviamo né sotto un regime presidenziale, né sotto un regime parlamentare; siamo di fronte ad una sorta di innovazione costituzionale originale che potrebbe essere anche apprezzata, salvo il fatto che il Primo ministro è tutto! È Parlamento, Governo, politica e anche opposizione (perché se governa la maggioranza, approva lo statuto delle opposizioni con essa). Mi pare eccessivo; lo rilevo dal punto di vista puramente tecnico.

Sarebbe opportuno — poiché il Primo ministro concentra in sé molteplici poteri, ed essendovi la contemporanea esigenza di definire un impianto capace di assicurare stabilità, ma anche il collegamento tra Presidente del Consiglio e maggioranza di Governo — che la previsione riguardante il potere di richiedere lo scioglimento fosse espunta dal provvedimento approvato dal Senato.

Del resto, un meccanismo idoneo a garantire efficienza e stabilità governativa esisterebbe già: quello fondato sul principio per cui le dimissioni presidenziali, seguite ad un voto non conforme alla proposta presentata dal Governo, determinerebbero il conseguente scioglimento della Camera. Pertanto, non comprendo le ragioni che inducono ad introdurre questa ulteriore possibilità.