

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 10,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione di Marco Olivetti, professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Foggia e di Luca Antonini, professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Marco Olivetti, professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Foggia, e di Luca Antonini, professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova. Ricordo che l'indagine conoscitiva si svolge, ai sensi dell'articolo 79, comma 5,

del regolamento, nell'ambito dell'esame in sede referente del progetto di legge costituzionale C. 4862, approvato in prima deliberazione dal Senato, e delle abbinate proposte di legge costituzionale in materia di « Modificazioni ad articoli della parte seconda della Costituzione ».

Nel ringraziarvi per la disponibilità dimostrata, vorrei aggiungere che apprezzeremmo molto anche un'eventuale relazione scritta che potrebbe essere trasmessa agli uffici di questa Commissione.

Do immediatamente la parola al professore Olivetti.

MARCO OLIVETTI, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Foggia.* Ringrazio il presidente e la Commissione tutta per l'opportunità che mi viene offerta con questa audizione. L'oggetto del quale mi occuperò sarà essenzialmente il tema della forma di Governo, anche perché sulla forma di Stato e sulla cosiddetta *devolution* ho avuto già il piacere di intervenire in questa stessa sede un anno fa; quindi, poiché quel progetto di riforma è stato trasfuso quasi intatto in una parte del disegno di legge attualmente sottoposto al vostro esame, si potrà rinviare a quelle considerazioni, benché si possa registrare qualche modesto progresso nello scenario complessivo. Nel complesso, comunque, ritengo ancora valida gran parte delle considerazioni proposte allora.

Quanto alla forma di Governo, vorrei precisare il punto di vista assunto: la professione che io e il collega Antonini svolgiamo, quella di professori di diritto costituzionale, ci porta ad assumere al-

cune posizioni di partenza, che quasi sempre prendono avvio dalle teorie del nostro grande padre fondatore, cioè il barone di Montesquieu; pertanto, vi chiedo di perdonarmi la pedanteria, se muoverò da una sua brevissima citazione per anticipare quanto tenterò di spiegare.

Scrivo Montesquieu nello *Spirito delle leggi*, capitolo quarto, libro undicesimo: «La libertà politica non si trova che nei governi moderati, ma essa non è presente sempre, in tutti gli Stati moderati: essa esiste solo laddove non si abusi del potere. Ma è un'esperienza eterna che ogni uomo che ha del potere è portato ad abusarne; egli si spinge fino a dove incontra limiti. Perché non si possa abusare del potere, occorre che, per la disposizione delle cose, il potere arresti il potere» ovvero — per usare l'espressione in lingua originale — «*le pouvoir arrête le pouvoir*», forse la frase più famosa della storia del diritto costituzionale. Questo presupposto rimarrà il riferimento di fondo nel corso dell'esposizione che vi proporrò.

L'altro punto di riferimento essenziale sarà rappresentato dalla transizione costituzionale in corso, che tutti, e sicuramente voi meglio di me, conosciamo. Tale transizione rende tuttora necessario apportare alla nostra forma di Governo alcune modifiche che, appunto, consentano, come dice il titolo di un volume recentissimo, curato dai colleghi Stefano Ceccanti e Salvatore Vassallo, di «chiudere la transizione» apertasi tra il 1992 ed il 1993. Il disegno di legge costituzionale di cui voi vi occuperete, e sul quale noi esprimeremo un parere, si muove, appunto, nell'ottica di chiudere la transizione dal regime parlamentare proporzionalistico e multipartitico ad un sistema — forse non più parlamentare — maggioritario e bipolare.

Mi sembra si debba muovere da una constatazione, dal mio punto di vista positiva, consistente nell'abbandono delle prospettive presidenziali e semipresidenziali che hanno dominato lo scenario della XIII legislatura. Ritengo che ciò sia positivo non solo perché questi sistemi sono estranei alla tradizione costituzionale italiana, ma anche perché si porrebbero in

contraddizione con l'obiettivo di completare la transizione, la quale si è sinora dislocata nella direzione del rafforzamento del Presidente del Consiglio, non del Presidente della Repubblica. Il disegno di legge si pone in questo alveo e quindi deve essere verificato rispetto all'obiettivo che si pone, ovvero occorrerà verificare se le misure che esso propone siano adeguate al completamento della transizione menzionata e se siano proporzionali all'obiettivo (cioè necessarie e sufficienti, ma non superiori alla misura, per conseguire lo scopo, anche alla luce di quanto la comparazione costituzionale ci insegna).

Chiedo scusa per essermi dilungato in questa premessa e passo subito a svolgere alcune considerazioni che potrebbero apparire eccessivamente tecniche, ma mi sembra sia questo l'approccio che mi viene richiesto in questa sede. Del resto, i rappresentanti della sovranità popolare siete voi e voi avete la competenza politica a valutare l'opportunità politica di una o di un'altra soluzione istituzionale. Le mie considerazioni tecniche muovono, ovviamente, dai criteri di valore che ho espresso prima.

Il primo problema da esaminare è relativo alla formazione del Governo: dal disegno di legge approvato dal Senato emerge che il Presidente del Consiglio, ovvero il Primo ministro, non viene eletto direttamente dal corpo elettorale. Anche questo mi pare un aspetto positivo, che inserisce il modello proposto nella transizione. D'altro canto, pur essendo collegati alla maggioranza parlamentare, il Governo e il Presidente del Consiglio avrebbero con essa un rapporto più complesso di quello delineato dall'attuale Costituzione; in particolare, si introdurrebbe nell'articolo 92, secondo comma, la formalizzazione della candidatura alla carica di Primo ministro. Si tratta della cosiddetta «indicazione» del Primo ministro. Da questo punto di vista, non vi sono innovazioni sostanziali, ma semplicemente un consolidamento di una situazione costituzionale realizzatasi dopo le riforme elettorali dell'inizio degli anni Novanta.

Ciò che mi chiedo, invece, è se sia necessaria ed opportuna una simile regola, perché, alla luce del diritto comparato, in nessun paese europeo, neanche in quelli ove dal risultato elettorale scaturisce di norma una maggioranza parlamentare e l'indicazione di un Primo ministro chiamato a guidarla (si pensi al caso della Spagna ed alle elezioni del 14 marzo), le rispettive Carte costituzionali contemplano tale meccanismo di indicazione, affidandosi, invece, ad uno strumento più noto alla nostra esperienza, il voto di fiducia parlamentare che segue la nomina da parte del Presidente della Repubblica, non vincolata (almeno formalmente) all'indicazione di una candidatura sulla scheda elettorale.

Si possono qui ravvisare, pertanto, alcuni elementi di rigidità ed eccessi di «razionalizzazione» (per usare categorie note al diritto costituzionale della prima metà del Novecento) che caratterizzano il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato e che rischiano di essere controproducenti in un testo costituzionale, il quale, se entrerà in vigore, dovrebbe avere almeno l'aspirazione di durare per un periodo considerevole e non essere troppo connessa alle circostanze in cui ha visto la luce.

Quanto alla nomina e alla revoca dei ministri, si è compiuta una scelta assolutamente necessaria e condivisibile quando è stato previsto quel potere di revoca che la nostra Costituzione è una delle poche dell'Europa occidentale a non contemplare (e in proposito, mi sembra vi sia un consenso totale, sia nel mondo politico, sia in dottrina); ciò che invece può destare qualche perplessità è, anche in questo caso, un'apparente dettaglio. In primo luogo, mi riferisco al fatto che la nomina e la revoca siano rimesse totalmente nelle mani del Presidente del Consiglio. Certamente, ritengo che nessuno possa ragionevolmente desiderare che questo potere sia effettivamente condiviso con il Presidente della Repubblica, come anche il potere di nomina dei ministri, il quale ultimo, nell'attuale Costituzione, benché formalmente spettante al Presidente della

Repubblica, sostanzialmente rientra nelle attribuzioni del Presidente del Consiglio.

Ciò che però alcuni hanno sottolineato (così anche il professor Amato, in base alla sua esperienza, non tanto di professore di diritto costituzionale, quanto piuttosto di ex Presidente del Consiglio) è l'utilità della camera di compensazione rappresentata dalla nomina formale da parte del Capo dello Stato, che può consentire allo stesso Presidente del Consiglio dei margini di manovra in più. Apparentemente, quindi, si tratterebbe di una *deminutio* ma, nella sostanza, è un'ulteriore margine di manovra rispetto alla coalizione dalla quale egli proviene. D'altra parte, si tratta di un *check* (Montesquieu e Madison ritornano), di un elemento di controllo che potrebbe risultare utile.

Lo stesso dicasi per la revoca. Ritengo che tale previsione senza un passaggio in Consiglio dei ministri, fosse anche semplicemente di comunicazione (con la conseguenza, magari un po' comica, che i colleghi del Presidente del Consiglio potrebbero apprendere di una revoca eventuale dai giornali), e senza un controllo del Capo dello Stato, si tradurrebbe in una mancanza di cautela.

Naturalmente, stiamo ragionando di aspetti di dettaglio e tuttavia la mia analisi muove proprio da simili dettagli e lo scenario viene fuori dall'insieme di tutti questi. Dietro queste modifiche dell'articolo 92 vi è ovviamente l'idea che il Primo ministro determini la politica del Governo (così come recita l'articolo 95, secondo comma). Il termine «determina» significa che la sede di determinazione si sposta nell'organo Primo ministro, il quale diventa una specie di organo monocratico, anche se, formalmente, il Governo resta un organo collegiale, per cui non si va verso un assetto di tipo presidenziale puro.

Per quanto riguarda il terzo punto, cioè l'illustrazione del programma, così come già accade oggi, dopo la formazione del Governo, il Primo ministro si presenta alle Camere per la sua illustrazione. Questo atto è configurato dal disegno di legge di riforma come giuridicamente obbligatorio, come accade nella situazione attuale, ma

la differenza rispetto ad oggi è che non vi sarebbe più un voto di fiducia iniziale, e che si adotterebbe il meccanismo della cosiddetta fiducia presunta, proprio perché il Primo ministro verrebbe indicato dal corpo elettorale sulla base delle candidature a tale carica nell'ambito del procedimento per l'elezione della Camera dei deputati.

A questo proposito, mi permetto di sottolineare un'ipotesi che forse non è stata evidenziata finora. L'articolo 92 del disegno di legge di riforma muove dall'idea che la legge elettorale favorisca la formazione di una maggioranza: « La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo ministro ». Questo « favorire » la formazione di una maggioranza può esser un obiettivo già raggiunto dall'attuale legge elettorale, magari perfezionata da una riforma della stessa; tuttavia, « favorire » non è « garantire ». Del resto, per immaginare leggi elettorali che assicurino la formazione di una maggioranza, o si adotta un sistema del tipo di quello in vigore per i comuni o per le regioni (che però è nettamente diverso rispetto a quello previsto attualmente per il Parlamento) oppure la certezza del risultato non c'è. Anche nel notissimo sistema inglese, identico al nostro ma senza la quota proporzionale, ci sono stati casi in cui nessun partito ha conquistato la maggioranza in Parlamento, soprattutto nell'Ottocento, ma anche in tempi relativamente recenti: da ultimo, nel febbraio del 1974, le elezioni in Inghilterra partorirono quello che, tecnicamente, viene chiamato un *hung Parliament*, un Parlamento appeso, proprio perché privo di maggioranza.

Allora, la questione che dobbiamo porci è che cosa succeda in questo caso. In altre parole, se la legge elettorale non assicura, non determina, la formazione di una maggioranza e non c'è più il voto di fiducia iniziale, ne segue che — è la soluzione implicita nel sistema — il Presidente della Repubblica nominerà un Primo ministro di minoranza. A questo punto, però, si ha un paradosso, perché

questo *Premier* di minoranza sarebbe protetto dalle stesse clausole di garanzia del Governo che proteggono un *Premier* avente dietro di sé una maggioranza. Anzi, costui risulterebbe più protetto perché non vi sarebbe la possibilità di sostituirlo in caso di utilizzo del potere di scioglimento ai sensi dell'articolo 88, perché per la sostituzione del Primo Ministro tale disposizione richiede una mozione di sfiducia firmata dalla maggioranza dei deputati che sostengono il Governo. Poiché tale maggioranza non vi sarebbe, perché le elezioni non l'hanno prodotta, il *Premier* di minoranza sarebbe protetto di più di uno maggioritario.

Questa è una mia ipotesi di lettura e può darsi che abbia interpretato male il testo, ma la ritengo una contraddizione di cui bisognerebbe farsi carico.

Un ulteriore punto, a mio avviso particolarmente delicato (uno di quei dettagli apparenti con cui il disegno di legge introduce disposizioni fortemente problematiche) riguarda la questione di fiducia.

Come sapete, si tratta di uno strumento noto alla prassi parlamentare e previsto dai regolamenti di Camera e Senato. Ben diversa, però, sarebbe la questione di fiducia prevista dall'articolo 94, secondo comma, di questo disegno di legge perché qui si combinerebbe il voto di fiducia — la questione di fiducia, appunto — e il voto bloccato.

Si potrebbe obiettare che ciò accade già oggi. Quando, infatti, il Governo pone la questione di fiducia, l'oggetto di tale questione è bloccato: l'articolo viene votato così com'è, decadono gli emendamenti e su di esso si vota prima che su qualsiasi altra proposta.

Però, oggi, questa possibilità è limitata esclusivamente ad un articolo, ad un emendamento, ad una mozione o ordine del giorno, ad una risoluzione, mentre non è possibile porre (almeno allo stato della prassi e fatte salve evoluzioni recentissime di cui non sono a conoscenza) la questione di fiducia sull'intero disegno di legge. Inoltre, alcuni disegni di legge sono esplicitamente o implicitamente esclusi da questa previsione; per esempio, ciò vale per le

leggi costituzionali. Tale ipotesi è stata sollevata proprio nel corso di questa legislatura, ma mi sembra prevalente l'idea di escluderla, posto che la *ratio* stessa della legge di revisione costituzionale dovrebbe portare ad escludere la questione di fiducia su di essa. Inoltre, attualmente, la decisione di porre la questione di fiducia viene presa dal Presidente del Consiglio il quale, però, propone tale decisione al Consiglio dei ministri, che esprime un assenso, secondo la legge n. 400 del 1988.

Invece, in questo caso, avremmo una questione di fiducia decisa esclusivamente dal Primo ministro: non c'è nessun riferimento al Consiglio dei ministri. In astratto, potrebbe riguardare qualsiasi oggetto: una legge costituzionale, la verifica delle elezioni, l'autorizzazione a procedere (magari, di un deputato dell'opposizione). In altre parole, se non ci sono oggetti esclusi, la questione di fiducia si potrebbe applicare ad ogni caso.

Si potrebbe rispondere che limiti potrebbero essere previsti dai regolamenti parlamentari, ma mi permetto di obiettare che, una volta prevista la suddetta ipotesi in Costituzione, risulterebbe più difficile circoscriverla nei regolamenti parlamentari. Resterebbe, inoltre, la novità della questione di fiducia su un intero disegno di legge; è vero che, attualmente, si usano degli *escamotage*, come i *maxiemendamenti*, ma, a parte il fatto che si tratta di deviazioni che, forse, prima o poi, bisognerebbe decidersi a definire incostituzionali, si tratta sempre di *escamotage* particolarmente complessi, che comunque vengono usati, in genere, una volta ogni due o tre anni (il più delle volte nel corso dell'esame della legge finanziaria).

Ad ogni modo, in caso di voto contrario, così come recita l'articolo 94, secondo comma, il Governo si dimette e può chiedere lo scioglimento della Camera al Presidente della Repubblica. Qui abbiamo veramente qualcosa che è ignoto al diritto comparato perché dalla minaccia di dimissioni (questo è, in sostanza, la questione di fiducia, posto che o si approva una certa misura o il Governo si dimette) si passa alla minaccia di scioglimento.

Quindi, siamo oltre il meccanismo analogo della Costituzione della Quinta Repubblica e, forse, oltre la stessa prassi parlamentare inglese. È vero che il Senato, rispetto al testo governativo, ha modificato leggermente questa formulazione. Nella versione originaria, infatti, si diceva che — in caso di voto contrario — la Camera avrebbe dovuto essere automaticamente sciolta: è stato quindi apportato un correttivo che va apprezzato, pur restando dal mio punto di vista eccessivo l'intero meccanismo; si prevede che, nel caso di voto contrario sulla questione di fiducia, il Primo ministro possa chiedere lo scioglimento (che, quindi, non è automatico). In realtà, il Primo ministro potrebbe rendersi conto di essere, al limite, non ricandidabile nella sua stessa coalizione e, quindi, rinunciare a chiedere lo scioglimento. Si applicherebbe, allora, il famoso articolo 88, secondo comma, cioè, la scelta di un nuovo Primo ministro da parte della maggioranza uscente. Le condizioni di realizzabilità della sostituzione in corso del Primo ministro rimangono, comunque, molto gravi. Anche in questo caso, si mette in moto un automatismo da cui è poi difficile tornare indietro.

Sottolineo anche che la questione di fiducia è un'arma rivolta più contro i dissidenti interni alla maggioranza che contro l'opposizione. Questo mi sembra abbastanza evidente ed è stato così anche prima del 1988, quando essa serviva per fare venire allo scoperto i franchi tiratori.

C'è anche una pseudo-questione di fiducia, prevista al Senato, cui accenno senza entrare nel merito, dove si intravede, tra l'altro, la difficoltà di coordinare questa forza del Governo alla Camera con la forza di resistenza che ha il Senato (so che di questo punto si occuperà specificamente il collega Antonini e non vado oltre questo cenno).

Qualche parola vorrei però spenderla anche sul potere di scioglimento della Camera dei deputati, che ha già fatto capolino nel meccanismo che ho appena citato. Viene introdotta dall'articolo 88, primo comma, la proposta di scioglimento da parte del Primo ministro sotto la sua

esclusiva responsabilità. Si introduce così una formulazione che è presente nell'articolo 115 della Costituzione spagnola del 1978. Si prevede però la possibilità di bloccare la richiesta di scioglimento con la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva, che però non viene chiamata così perché questo è uno dei meccanismi che generano panico in buona parte della classe politica — non so il perché — e in tanti miei colleghi. Personalmente, invece, appartengo a quel gruppo di pochi « indiani » superstiti che considerano questo meccanismo la chiave della razionalizzazione del Governo parlamentare.

Si tratta, però, di una sostanziale sfiducia costruttiva, molto diversa da quella spagnola e tedesca; infatti, quando in Spagna il Primo ministro (lì denominato Presidente del Governo) chiede al Re lo scioglimento delle *Cortes*, se l'opposizione ha già presentato una mozione di sfiducia costruttiva il potere di scioglimento risulta paralizzato, ma solo nel caso in cui venga eletto successivamente un nuovo Governo. Quindi, il risultato sostanziale del meccanismo spagnolo (e, ancor più, di quello tedesco) prevede che nella contesa tra sfiducia costruttiva e scioglimento, in qualche modo prevalga la prima. In questo caso, invece il potere di scioglimento del Primo ministro può essere bloccato soltanto con il famoso meccanismo previsto dall'articolo 88, secondo comma, già citato in precedenza.

Vi è qui il fenomeno delle cosiddette norme antiribaltone, una peculiarità italiana che si spiega con quello che il professor Elia ha in passato chiamato *horror ribaltonis*. Si tratta di uno dei dati ricorrenti del costituzionalismo italiano degli anni Novanta, la cui *ratio* è sicuramente condivisibile. Penso sia un'acquisizione della nostra cultura costituzionale dell'ultimo decennio far sì che i governi coprano un'intera legislatura. Al riguardo, il problema è rappresentato dal costo che si è disposti a pagare per raggiungere questo obiettivo, l'eccesso di rigidità che talora si introduce per raggiungerlo e, forse, la lesione dell'articolo 67 della Costituzione; quest'ultimo, certo, può vedere ridefinito il

proprio significato da una legge di revisione costituzionale, ma c'è da chiedersi se talune forme di irrigidimento della rappresentanza politica non finiscano per porsi in tensione con il principio supremo della democrazia rappresentativa, il quale rappresenta forse un limite alla stessa revisione costituzionale.

La mobilità dei parlamentari e di parti delle coalizioni certamente è da considerarsi un'anomalia che dovrebbe essere ricondotta entro limiti più ridotti rispetto a quelli che abbiamo conosciuto negli anni Novanta. Si tratta però di un fenomeno che non può essere eliminato in radice. Il caso più noto di transfuga parlamentare del Novecento è quello di Winston Churchill che da membro del partito conservatore passò con i liberali. In seguito egli tornò a far parte dello schieramento d'origine, divenne Primo ministro e guidò il suo paese verso il raggiungimento di risultati non marginali.

Passando alla mozione di sfiducia, prevista dall'articolo 94, essa, ove approvata, produrrebbe in primo luogo l'obbligo di dimissioni del Governo e, in secondo luogo, lo scioglimento automatico della Camera. In questo caso si nota, a mio avviso, questa particolare passione per gli automatismi costituzionali — che nello scorso decennio ha segnato anche altre riforme come, ad esempio, la riforma di governo regionale — che, probabilmente, porta il sistema delineato nel disegno di legge costituzionale sottoposto al vostro esame fuori dal calco del Governo parlamentare, poiché in questo caso il Parlamento viene privato in radice della possibilità di esprimere un nuovo Esecutivo. Neanche in Inghilterra, del resto, la sfiducia produce automaticamente lo scioglimento anche se, di solito, quest'ultimo è l'effetto più ricorrente.

Per quanto riguarda il Senato federale vi sono due possibili letture: si può trattare di un rafforzamento ulteriore del Primo ministro — poiché non vi è più il bicameralismo perfetto —, oppure — poiché il Senato è potenzialmente sottratto all'indirizzo di maggioranza — di un vero e proprio freno.

In questo caso, aleggia un equivoco molto diffuso, rappresentato dal Senato di garanzia che si intreccia con il modello del Senato rappresentativo delle entità territoriali. Non è chiaro quale sarà il volto di questo Senato, non vi sono meccanismi evidenti affinché si possa trattare di un Senato rappresentativo delle regioni, e ciò perché l'unico meccanismo finalizzato a fare del Senato la Camera delle regioni (la contestualità tra l'elezione dei consigli regionali e l'elezione del Senato) può produrre due opposti effetti: la regionalizzazione del Senato o, al contrario, la « nazionalizzazione » delle elezioni regionali, che si è verificata ad esempio nelle elezioni regionali francesi dello scorso aprile. In quest'ultimo caso, il fatto che le elezioni di tutti i consigli regionali abbiano avuto luogo nella medesima data, ha prodotto una dinamica politica di tipo nazionale, che ha sanzionato il Governo in carica. Nel caso italiano, si verificherebbe una doppia omogeneizzazione: dei risultati delle elezioni dei diversi consigli regionali fra loro e del risultato delle elezioni senatoriali.

A questo punto del discorso vorrei proporre un raffronto tra il disegno di legge di riforma costituzionale e il testo A dell'articolato Salvi che, a mio avviso, avrebbe meritato miglior sorte nella scorsa legislatura. Com'è noto, nell'ambito della Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema furono presentati dal relatore sulla forma di Governo, onorevole Salvi due testi alternativi: il testo A, che prevedeva un modello paragonabile a quello attuale, ed il testo B che descriveva un modello semipresidenziale. Tra i due prevalse il secondo, in circostanze un po' rocambolesche che molti ricorderanno.

Nel testo A dell'articolato Salvi, effettivamente, sono presenti forti analogie con il testo che in questi mesi state esaminando: la nomina e la revoca dei ministri da parte del solo Primo ministro, la proposta di scioglimento e la candidatura alla carica di *Premier*. Vi sono però anche alcune differenze, tutt'altro che marginali; in primo luogo, non era prevista la questione di fiducia, ma veniva semplicemente

contemplato il potere di chiedere di votare un provvedimento entro una data determinata. Tra l'altro, non vi era lo scioglimento automatico in caso di sfiducia, mentre era prevista la sfiducia costruttiva che avrebbe paralizzato il potere di scioglimento: dunque, si tratta di due scenari ben diversi.

Il testo A dell'articolato Salvi ci avrebbe portato ad un regime parlamentare europeo (Spagna, Germania, Svezia), mentre il testo di cui discutiamo oggi ci porta ad esplorare una terra sconosciuta nell'ambito del diritto costituzionale.

Se facciamo riferimento ad altre forme di Governo, avremo un *Premier* più forte del Presidente americano — naturalmente facendo i dovuti rapporti tra le dimensioni e l'importanza dei due paesi (e tenendo conto, in particolare, del fatto che negli Stati Uniti il potere del Presidente si dispiega soprattutto in politica estera, settore che lì ha molta più importanza che da noi) — sia, per alcuni aspetti, del Presidente francese. Tra l'altro, nel caso della Francia sono previsti alcuni *check* che da noi mancano, come, ad esempio, il ricorso delle minoranze alla Corte costituzionale.

Per quanto riguarda Israele — dove il Primo ministro, tra il 1996 e il 2001, veniva eletto direttamente — vi erano una serie di casi in cui non si prevedeva l'automatismo dello scioglimento, ma soprattutto vi era un sistema proporzionale puro con uno sbarramento all'1,5 per cento il quale impediva che il Primo ministro avesse una maggioranza organica disposta a sostenerlo. Dunque il *Premier* delineato nel disegno di legge di riforma sarebbe più forte anche del *Premier* elettivo israeliano.

L'unico parallelo possibile è quello con il sistema britannico, ma anche in questo caso, a mio avviso, vi è una differenza fondamentale. In Inghilterra, infatti, vi è un *check*, un sistema di controllo fortissimo, sia nei confronti del Primo ministro sia nei confronti del capo dell'opposizione, rappresentato dal partito al quale il *Premier* (o il *leader* dell'opposizione) appartiene. Il partito è di solito lo strumento principale che dà forza al Primo Ministro

e che lo sostiene lealmente in Parlamento, consentendogli di realizzare il programma politico sulla base del quale il *Premier* e il suo partito hanno vinto le elezioni parlamentari. Ma il partito è anche la principale sede di controllo del potere del Primo ministro, in quanto è qui che talora naufragano le scelte politiche più impopolari (che rischierebbero di far perdere al partito di maggioranza le elezioni successive, o anche la sua identità politico-programmatica). E si possono ricordare molti casi, più o meno recenti, dalla caduta — nel 1990 — della signora Thatcher per l'impopolarità della *poll tax* da essa voluta alla fine degli anni Ottanta, sino alle recenti resistenze incontrate dal governo di Tony Blair su questioni-chiave come l'intervento in Irak e la riforma del sistema educativo, oppure, se si vuole guardare al capo dell'opposizione, alla sfiducia del gruppo parlamentare che nell'ottobre scorso ha travolto il *leader* conservatore Iain Duncan Smith. Tutti episodi che dimostrano una forza del partito rispetto al *Premier* che manca nel nostro Paese, ove semmai la resistenza principale viene dalla struttura delle coalizioni (che non a caso verrebbe colpita duramente con la questione di fiducia prevista in questo progetto).

Vorrei concludere il mio intervento ponendomi una domanda un po' provocatoria e, se volete, un po' paradossale. È chiaro che il progetto di riforma sottoposto al vostro esame prevede un notevolissimo rafforzamento del Primo ministro. Mi chiedo se questa non sia l'unica risposta alla grande domanda che, forse, tutti dovremmo porci. Sconfinando leggermente dal mio campo, vorrei accennare al processo di declino del nostro Paese, in vari campi, dall'economia, alla società, in particolare dal punto di vista demografico. È evidente che non si tratta di un declino legato, almeno nei suoi effetti decisivi, ad una concreta maggioranza parlamentare, ma esso impone di porci altre domande, ben più radicali. Il nostro sistema democratico (e in particolare le regole sulla formazione della rappresentanza) è idoneo a far fronte a questo declino e a ridare al

Paese capacità di futuro? L'unica risposta può essere davvero il potere personale forte del Primo ministro?

Ricordo che le ACLI recentemente hanno lanciato la proposta, che ha destato una certa eco, di attribuire il voto dalla nascita, facendo votare, per delega, fino ai diciotto anni, le madri in nome dei figli. La finalità è quella di orientare la competizione politica soprattutto su questioni che interessino le famiglie con figli e le giovani generazioni e che diano pertanto apertura al futuro, in una società soggetta a rapido invecchiamento. Mi chiedo se questo non sia un segnale, insieme a tanti altri, dell'esigenza di trasformare le strutture della rappresentanza per rendere la nostra democrazia idonea ad affrontare le sfide e se non sia semplicistica una risposta basata solo su Primo ministro molto forte (forse, troppo).

PRESIDENTE. Ringraziando il professor Olivetti, do ora la parola al professor Antonini.

LUCA ANTONINI, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova*. Signor Presidente, onorevoli deputati, ringraziando per questo invito, ricordo che questa è la terza volta, nel giro di due anni, che vengo ascoltato presso questa Commissione sui medesimi temi. Rinviando, perciò, a quanto già rilevato in precedenti audizioni su questioni come, ad esempio, la *devolution*, vorrei lanciare una provocazione.

Leggendo una rivista giuridica della fine degli anni Ottanta, ci troveremo, sicuramente, la sconsolata, tranquilla certezza che nulla sarebbe cambiato. I costituzionalisti, già allora, scrivevano che era tempo di riforme per adeguarsi ad un contesto profondamente cambiato, ma avevano la certezza che nulla sarebbe stato portato a termine nei prossimi anni.

Gli anni Novanta, invece, sgretolano un assetto che, fino a poco prima, sembrava incrollabile: la democrazia italiana viveva nel limbo disegnato nel 1947 e la nostra Costituzione risultava di fatto blindata,

non essendovi stato mai alcun suo mutamento, a differenza dell'esempio costituzionale tedesco, che, in particolare, riguardo al rapporto tra *Länder* e Stato centrale, ha subito più di venti cambiamenti.

In quegli anni, appunto, parte il movimento di riforma; tra le tante scintille, quella principale è rappresentata dalla vicenda « Tangentopoli », scintilla patologica, quindi, non certo fisiologica. Questo è un dato che merita di essere preso nella dovuta considerazione, perché spesso ha rischiato di favorire la deriva verso il cosiddetto decisionismo, dimostrata, ad esempio, dalla risicatissima maggioranza con la quale è stata approvata la riforma del Titolo V della Costituzione.

Si prescinde dalla capacità di tenuta del sistema, come si può constatare dalla mancata adozione definitiva dello statuto da parte delle regioni, dopo cinque anni dall'approvazione della riforma ad essi relativa.

Assistiamo a fenomeni come la sentenza n. 265 del 2003 della Corte costituzionale che mette fuori campo tutti i regolamenti delle giunte regionali, nonostante ci siano state dichiarazioni degli organi statali che creavano un legittimo affidamento in relazione a quei regolamenti.

A mio avviso, il contrappasso di questo decisionismo è evidente: c'è una distanza tra paese reale e paese legale, testimoniata dalla scarsissima partecipazione popolare al primo referendum costituzionale della storia della Repubblica italiana, quello del 7 ottobre 2001 relativo alla riforma del Titolo V della Costituzione cui, infatti, partecipano pochissimi italiani, sebbene riguardi una trasformazione epocale del nostro ordinamento.

Questo test ha dimostrato che il *gap* tra paese reale e paese legale non si risolve semplicemente con le alchimie dell'ingegneria costituzionale, in quanto la questione attiene non tanto al rapporto tra le istituzioni quanto a quello tra le stesse e i cittadini.

Vorrei focalizzare quali sono le contingenze che caratterizzano questo progetto.

Già subito dopo l'approvazione della riforma del Titolo V, si parla di riforma della riforma. L'esigenza viene quindi immediatamente manifestata e arriva a concretizzarsi in due tentativi diversi, approvati dal Consiglio dei ministri: la riforma costituzionale La Loggia ed il disegno di legge costituzionale sulla *devolution*, la prima superata dal progetto in discussione ed il secondo in esso inglobato.

Guardando alle caratteristiche della contingenza storica del progetto oggi in discussione, si constata dati davvero interessanti: anzitutto, non è, come qualcuno crede, il frutto di una pensata estiva, perché rappresenta la sintesi di proposte avanzate in più occasioni sia dalla maggioranza dall'opposizione; cade poi in un momento in cui, in Parlamento, c'è una maggioranza in grado di decidere, la quale non sa, però, almeno stando ai sondaggi, se sarà tale nella prossima legislatura, per cui le regole che verranno poste adesso potrebbero andare a vantaggio di quella che oggi è la minoranza.

C'è quindi una condizione ambientale, da un certo punto di vista, ideale al lavoro su questi aspetti della Costituzione. In particolare, i capitoli interessati attengono al premierato, al Senato federale, all'interesse nazionale e alla *devolution*.

Riguardo alla forma di Governo, il professor Olivetti si è già soffermato con attenzione facendo riferimento all'esigenza di un *Premier* indicato e di un rapporto non più semplicemente di elezione ma di determinazione dell'indirizzo politico e di sovraordinazione rispetto ai ministri.

Ritengo che, nel progetto iniziale, probabilmente, era troppo sacrificato all'altare della stabilità il ruolo della Camera dei deputati ed il rischio di una deriva verso una democrazia plebiscitaria era effettivamente alto. A mio avviso, si poteva parlare dell'oltranzismo del « tutti a casa », in quanto il meccanismo per il quale dalla posizione della fiducia da parte del *Premier* conseguiva lo scioglimento automatico effettivamente sembrava ridurre il Parlamento — come qualcuno ha detto — ad « una caserma agli ordini del Primo

ministro». Reputo, quindi, opportuni i temperamenti introdotti nel passaggio al Senato.

C'è da dire che la giustificazione al rafforzamento di quel principio *simul stabunt simul cadent* così forte è stata ravvisata nell'esigenza di rispettare nell'elezione del vertice dell'Esecutivo quella sovrarappresentazione analoga alle elezioni tipiche delle forme di Governo di transizione, ove vi è un premio in seggi per la maggioranza. Credo però che questo sia un argomento che prova troppo; in fondo, anche ogni parlamentare è eletto direttamente.

Mi sembra, quindi, che la sintesi di bilanciamento tra l'esigenza della stabilità e quella della democraticità sia stata opportuna, pur con i limiti che ha messo in evidenza il collega Olivetti.

Evidentemente il modello del 1947 sacrificava la capacità decisionale rispetto all'esigenza di garantire la massima democraticità ad un paese che usciva da una esperienza totalitaria. Oggi le richieste sono diverse, dobbiamo fronteggiare un'evoluzione che richiede decisioni veloci che sono difficili da garantire con mille parlamentari che deliberano una legge; quindi, occorre un nuovo punto di equilibrio.

Secondo me, però — e qui torno alla considerazione iniziale sul rapporto dei cittadini con le istituzioni — il rafforzamento dei poteri del *Premier* deve essere bilanciato — per far fronte alle sfide che vengono da un contesto che è cambiato e non è più quello del 1947 — da una rete di salvataggio; altrimenti, il rischio della personalizzazione del potere è forte. Occorre quindi ridare protagonismo alla sovranità popolare, che non si esaurisce semplicemente nel voto, ma si esprime anche in altre forme; come dicevano già Crisafulli ed Esposito « non basta votare per essere liberi ».

A tal proposito penso alla modifica che è stata fatta al Senato all'articolo 118, al principio di sussidiarietà orizzontale che ritengo molto importante. Il testo vigente prevede una « larva » di sussidiarietà orizzontale quando recita: « Stato, regioni,

città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini ». Nel testo approvato dal Senato, invece, il potere pubblico riconosce e valorizza l'autonoma iniziativa dei cittadini; quindi, la « larva » diventa « farfalla », perché si usa lo stesso predicato che viene utilizzato nell'articolo 2 della Costituzione, quando si parla dei diritti inviolabili dell'uomo e delle formazioni sociali, cioè c'è riferimento a qualcosa che preesiste, come è giusto che sia. Non si tratta più della gentile e graziosa concessione del potere a favore dell'autonoma iniziativa dei cittadini, ma del rispetto di qualcosa che viene prima.

Questa, penso, sia un'evoluzione importante che rende giustizia — almeno più di prima — alla tradizione di *welfare society* che è stata una delle migliori caratteristiche della storia italiana e implementa la rete di salvataggio che è data, appunto, dal protagonismo della società civile che diventa qualcosa di indispensabile in un sistema bipolare, dove governa un *Premier* rafforzato; altrimenti, ci sarà sempre, di fronte a questa tendenza alla personalizzazione del potere, il rischio di una distanza tra paese legale e paese reale.

Su tale punto sarebbero ancora auspicabili passi in avanti per combinare sempre più strettamente sussidiarietà verticale ed orizzontale. La sussidiarietà è importante anche perché dà una nuova tutela alle autonomie funzionali, di cui alcune — come le Camere di commercio — erano rimaste « orfane » di protezione costituzionale; ciò non era in sintonia con un'idea di federalismo moderno, come si è cominciato a configurare negli ultimi anni, parlando di decentramento polifunzionale, quindi del trasferimento delle funzioni statali, non solo agli enti territoriali, ma anche alle autonomie funzionali. Quindi, la tutela costituzionale delle autonomie funzionali è assolutamente in linea con un'ottica di federalismo moderno che sappia coniugare libertà ed efficienza.

Mi propongo adesso di affrontare il punto più delicato che è quello riguardante il Senato federale, su cui le opinioni sono tante e, per la maggior parte, critiche

anche all'interno della dottrina. Io ritengo, invece, che era difficile fare meglio su questo punto. Già Mortati nel 1947 diceva che il sistema regionale italiano (parlava delle poche competenze che le regioni allora avevano) necessitava di una rappresentanza a livello nazionale. In un discorso all'Assemblea costituente affermava: «La riforma regionale non sarebbe completa, essa anzi sarebbe frustrata nei motivi e negli intendimenti che hanno informato l'istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua collocazione nell'ordinamento del Parlamento (...). Donde la necessità di dare alle regioni una voce specifica in Parlamento...». È necessario rendersi conto che il bicameralismo paritario italiano, già allora, era una anomalia rispetto a tutti gli altri sistemi; nasceva, infatti, per garantire la massima democraticità ad un paese che usciva da un'esperienza totalitaria.

La mancanza di una Camera territoriale è la più grande lacuna del Titolo V della Costituzione, che lo rende realmente ingestibile; infatti, il sistema delle conferenze andava bene in un modello di federalismo solo amministrativo, mentre in un contesto di federalismo legislativo i poteri limitati concessi a tali organi non sono più adeguati.

Tale assenza rende ingestibile la riforma del Titolo V della Costituzione e ciò è dimostrato dall'enorme e spaventoso contenzioso costituzionale che si è sviluppato nel giro di pochissimo tempo.

Credo che la Bicameralina possa essere ritenuto un palliativo assolutamente inadeguato; infatti, ogni disegno di legge riguardante le materie regionali avrebbe dovuto essere esaminato in cinque sedi: Conferenza dei presidenti delle regioni, Conferenza unificata, Bicameralina, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, con *navette*, ogni qual volta che veniva introdotta una modifica. Tutto ciò complicava e rendeva ingestibile il procedimento legislativo, in un contesto che richiede decisioni rapide.

La necessità di revisione del bicameralismo paritario, tuttavia, si è sempre scon-

trata con l'enorme difficoltà politica del costringere i riformatori a riformare se stessi, ad un vero e proprio «suicidio». Questa morsa politica ha fatto sì che in Italia il progetto di revisione del modello bicamerale del 1948 non sia mai riuscito a decollare.

Dal 1991 sono stati presentati alle Camere 43 progetti: da quello elaborato in quell'anno da questa stessa Commissione fino all'ultimo presentato dai Democratici di sinistra nel 2001; tra i tantissimi si ricordano progetti importanti come quello del Comitato Speroni o della Bicamerale.

La sede opportuna sarebbe stata, ovviamente, la riforma del Titolo V della Costituzione, cogliendo l'occasione per legare la «rivoluzione» sul federalismo legislativo agli strumenti idonei per permettere una efficace gestione; però, persa quell'occasione, la difficoltà politica si è ingigantita e questa considerazione ha giocato un ruolo non indifferente nel guidare la proposta di Lorenzago.

Entrando nello specifico del progetto riguardante il Senato federale, si prevede che sia composto da 200 componenti; le elezioni siano contestuali con quelle dei rispettivi consigli regionali; l'elettorato passivo, rispetto all'ipotesi originaria, sia esteso anche a chi ha la residenza nella regione; sia mantenuta una riserva di 6 seggi per la circoscrizione estera. Credo che quest'ultima sia una scelta discutibile perché poco coerente con la rappresentanza territoriale.

Nel complesso si tratta dell'opzione per un modello «similamericano», che non garantisce, ovviamente, allo stesso modo di una Camera territoriale vera e propria, come il *Bundesrat*, la rappresentanza degli interessi regionali; tuttavia, sembra evidente l'intenzione di rendere «digeribile» la riforma ai riformatori, una volta che è stata mancata l'occasione più naturale che era quella della riforma del Titolo V della Costituzione.

È chiaro che un modello tipo *Bundesrat* rappresenterebbe la soluzione ideale per un contesto di federalismo legislativo, come quello che è configurato dal Titolo V della Costituzione; non mi soffermo, però,

sul modo in cui funziona il *Bundesrat*, riservandomi di dare alcune indicazioni nella mia relazione.

Mi soffermo, invece, su un altro punto dove, probabilmente, è opportuno anche qualche intervento tecnico che riguarda sostanzialmente la differenziazione dei procedimenti legislativi, cioè il procedimento legislativo asimmetrico (in alcuni casi i due rami del Parlamento intervengono in posizione di parità, mentre altre volte ci sono leggi monocamerali della Camera con il richiamo del Senato e viceversa).

L'ambito delle leggi bicamerali è stato enormemente aumentato e su questo bisogna soffermarsi attentamente; infatti, vi rientrano non soltanto i disegni di legge concernenti la perequazione delle risorse finanziarie, le funzioni fondamentali degli enti locali, il sistema elettorale della Camera dei deputati, ma ora, anche, i disegni di legge annuali concernenti la perequazione delle risorse finanziarie e — state bene attenti a questo passaggio — le materie di cui all'articolo 119 della Costituzione, nonché i casi in cui la Costituzione rinvia espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica (qui vengono citati moltissimi articoli, tra cui, da ultimo, gli articoli da 13 a 21 in materia di diritti fondamentali).

A tal proposito, ritengo che il numero delle materie sia troppo esteso e che in un sistema del genere — considerando la possibilità che si formino maggioranze diverse tra Camera e Senato, che quest'ultimo non è legato al Governo da un rapporto fiduciario, che è stata soppressa anche la possibilità per il Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente il Senato per impossibilità di funzionamento — il rischio di stallo non sia lontano.

Si possono ipotizzare diverse soluzioni — che tra un momento presenterò — ma prima vorrei richiamare l'attenzione su ciò che accadrà nella materia finanziaria, sia quando la riforma sarà a regime, sia nel periodo transitorio, dal momento che il disegno di legge costituzionale reca una apposita disposizione relativa al periodo transitorio.

In riferimento al regime ordinario previsto dalla riforma, il testo non è chiaro quanto alla legge finanziaria. A mio avviso, l'interpretazione che si deve imporre è che la competenza sulla legge finanziaria sia trascinata dalla competenza sulla legge di bilancio: chi avrà competenza su quest'ultima, avrà competenza anche sulla legge finanziaria. Siccome la competenza sulla legge di bilancio continua a essere della Camera, rimarrebbe alla Camera anche la competenza sulla legge finanziaria. Rispetto ad essa, tuttavia, bisogna scorporare alcuni capitoli che adesso, normalmente, rientrano nella legge finanziaria e che diventerebbero di competenza bicamerale. Ad esempio, mi riferisco al coordinamento della finanza pubblica. Questa è materia che rientra nell'articolo 117, terzo comma, ma anche nell'articolo 119 della Costituzione. Siccome la disposizione che stabilisce che le materie di cui all'articolo 119 della Costituzione sono di competenza bicamerale ha carattere speciale, rispetto all'altra, si deve ritenere che il coordinamento della finanza pubblica si è trasformato da materia di competenza monocamerale, del Senato, in materia di competenza bicamerale.

Un primo rilievo, quindi, è che la disposizione transitoria prevista nel disegno di legge costituzionale in esame ha poco senso proprio dal punto di vista tecnico e giuridico. Questa recita: « Fino alla data di entrata in vigore delle leggi che, in piena attuazione dell'articolo 119, secondo e terzo comma della Costituzione, individuano i principi di coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario ed istituiscono un fondo perequativo, i disegni di legge attinenti ai bilanci ed al rendiconto consuntivo dello Stato sono esaminati secondo il procedimento di cui al terzo comma dell'articolo 70 della Costituzione... ». Si tratta, cioè, del procedimento bicamerale. Il periodo transitorio è assolutamente indeterminato perché si protrarrà fino alla piena attuazione dell'articolo 119; non sappiamo quanto durerà. Fino alla fine di questo indeterminato periodo transitorio, la legge di bilancio, il rendiconto consuntivo e, quindi,

anche la legge finanziaria diventano di competenza bicamerale. Però, siccome nel testo approvato le materie di cui all'articolo 119 della Costituzione — la perequazione, il coordinamento ed anche la tutela della concorrenza — sono già di competenza bicamerale, questa disposizione sul periodo transitorio avrebbe semplicemente l'effetto di aggiungere alla competenza bicamerale — cioè alla competenza del Senato — aspetti della legge di bilancio che non concernono il federalismo. Questa è la conseguenza. L'effetto della disposizione transitoria, in altri termini, sarebbe quello di prevedere una competenza del Senato su aspetti generali della legge finanziaria che non riguardano il federalismo fiscale. Non se ne capisce il significato.

Mettendo da parte il periodo transitorio (probabilmente, la relativa disposizione dovrà essere rivista), torniamo ad esaminare il regime ordinario e tentiamo un esercizio applicativo. Esaminiamo l'ultima legge finanziaria approvata e vediamo che cosa accadrebbe se fosse a regime questo sistema di bicameralismo. Ad esempio, la disposizione contenuta nell'articolo 3, commi da 16 a 21, dell'ultima legge finanziaria approvata ha dettato disposizioni attuative della cosiddetta *golden rule*, limitando l'indebitamento delle regioni: le regioni, cioè, possono ricorrere all'indebitamento in casi molto limitati. Questo servirà a garantire il coordinamento della finanza pubblica e il rispetto del patto di stabilità. Una tale misura diventerebbe di competenza bicamerale. Quanto alla norma relativa alle quote di compartecipazione, una volta attuato il federalismo fiscale si dovrà stabilire che la compartecipazione dalle regioni all'IVA sarà in una determinata percentuale. La decisione volta a stabilire se la misura di tale compartecipazione sarà del 60, 70 o 80 per cento è diventata di competenza bicamerale. La fissazione dei principi che ordineranno i poteri impositivi delle regioni, come anche degli enti locali, di conseguenza, diventa di competenza bicamerale. Quindi, la legge finanziaria di competenza esclusiva della Camera deve essere incorporata e tutto il capitolo relativo al patto

di stabilità interna ed ai momenti in cui la finanza statale si incrocia con la finanza decentrata dovrà rientrare in una legge a parte, una legge bicamerale; la finanziaria, invece, continua ad essere una legge monocamerale. Comprendete, perciò, che sarà necessario approvare due leggi, la legge finanziaria vera e propria e quella che attiene all'incrocio della finanza nazionale con la finanza degli enti subregionali. Quindi, sono necessari poteri molto forti in materia politica.

Esaminiamo che cosa prevedono, a questo proposito, altri ordinamenti. Ad esempio, nel caso della Germania, la competenza in materia di bilancio spetta al *Bundestag* (si consideri che il *Bundesrat*, la Camera rappresentativa delle regioni, ha una cifra rappresentativa molto più forte del Senato previsto dal disegno di legge). La decisione è assunta solo dal *Bundestag*, quindi solo dalla Camera dei deputati, ed il *Bundesrat*, dopo un passaggio in una Commissione apposita, può chiedere solo una nuova deliberazione. Analogamente avviene in Austria: soltanto il Consiglio nazionale approva la legge finanziaria, che contiene, in allegato, anche la legge di bilancio, senza che sia necessaria la approvazione da parte del Consiglio federale. In Belgio, il Senato è costituito da una Camera territoriale simile a quella che stiamo per configurare in Italia; diversamente, quindi, dal modello del *Bundesrat*. Anche in questo caso, la approvazione della legge di bilancio e della legge finanziaria spetta soltanto dalla Camera dei deputati. In Spagna, esistono clausole che rimettono l'ultima parola al Congresso, cioè alla Camera dei deputati. Ad esempio, l'articolo 90 della Costituzione spagnola prevede che, una volta che il Congresso abbia approvato un progetto di legge, il Senato può emendarlo oppure apporre un veto, che può essere superato dal Congresso a maggioranza assoluta. C'è qualcuno, quindi, che ha l'ultima parola nella fase di *impasse*. In altri casi, si prevede un tentativo di conciliazione; alla fine, decide il Congresso, cioè la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta. L'articolo 74 della Costituzione spagnola po-

trebbe rappresentare una formulazione utile anche per il nostro caso. Tale norma prevede che la Commissione che effettua il tentativo di conciliazione presenti un testo, che sarà votato dalle due Camere; se non sarà approvato, deciderà il Congresso, a maggioranza assoluta.

Torniamo a considerare il Senato federale, nel suo complesso. C'è un duplice problema: sembra difettare di capacità rappresentativa delle regioni — quindi, non ha la capacità rappresentativa del *Bundesrat* — ed ha poteri molto più forti delle Camere territoriali previste da altri ordinamenti. In merito, sono state avanzate diverse riserve, soprattutto sulla competenza relativa alle leggi-quadro, che determinerebbero una eccessiva regionalizzazione dell'indirizzo politico in materie importanti.

Credo che queste osservazioni siano state formulate già nel corso delle audizioni dei colleghi che mi hanno preceduto. Ad esempio, i costituzionalisti di Magna Carta, nel mettere in evidenza questo dato, affermano: « Stupiscono le competenze di questo Senato federale, tanto debole politicamente per via del flebile raccordo con le regioni e per via della mancanza del vincolo fiduciario con il Governo, quanto forte per la quantità di materie su cui ha la parola decisiva. Il Senato non riesce a esprimere una autentica voce delle regioni e non può perciò svolgere quel ruolo strategico di mediazione e incontro tra istanze centrali e istanze del territorio, però ha la decisione finale su tutte le materie concorrenti dell'articolo 117, terzo comma (materie molto importanti, tra cui l'istruzione), nonché sulla tutela della concorrenza, sulla legge finanziaria e sulle leggi che toccano l'esercizio dei diritti fondamentali. Il Senato federale, dunque, è titolare di moltissimi poteri decisionali che investono l'indirizzo politico del Governo e l'esito di questo complicato intreccio è il seguente: o il Governo soggiace ad una negoziazione politica, caso per caso, con il Senato federale, in nome di equilibri e interessi che non è dato conoscere e che, comunque, di certo possono sfuggire alle linee di un indirizzo politico

basato sul consenso elettorale, senza però neppure coincidere con quelle regioni; o si immagina un sistema piuttosto fantasioso nel quale l'azione di Governo si svolge bypassando il Parlamento e senza bisogno della legge; oppure si accetta l'idea della possibile paralisi del sistema ».

Condivido abbastanza queste osservazioni, anche se, probabilmente, la competenza del Senato è stata prevista per recuperare una rappresentatività regionale per funzioni. In altre parole, la rappresentatività regionale non si è potuta dare tramite una rappresentanza diretta come nel *Bundesrat*, cioè la nomina da parte degli esecutivi, ma si è recuperata tramite la funzione. Quindi, specializziamo il Senato su materie che riguardano l'interesse regionale, in modo da evitare che il senatore italiano, come quello degli Stati Uniti, non rappresenti più lo Stato che lo ha eletto.

Quindi, con una competenza relativa alle materie che interessano la regione si è creata una rappresentatività per funzione, con un recupero indiretto di rappresentatività. Tuttavia, è importante che il Senato federale si interessi solo di questioni che riguardano le materie regionali e, quindi, è improprio estendere la competenza bicamerale a tutte le altre materie.

Un'altra questione riguarda l'introduzione del temperamento. Il testo in esame prevede che se il Governo dichiara che le modifiche proposte dalla Camera dei deputati ad un progetto di legge relativo alle materie della potestà concorrente (quelle di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione) sono essenziali per l'attuazione del suo programma e tali modifiche siano approvate ai sensi del novellato articolo 94, secondo comma, al disegno di legge si applicherà la procedura prevista dagli ultimi due periodi del terzo comma del nuovo articolo 70. Quindi, se un disegno di legge non è approvato dalle due Camere nel medesimo testo dopo una lettura da parte di ciascuna Camera, i Presidenti delle due Camere convocano, d'intesa tra di loro, una commissione mista paritetica incaricata di proporre un