

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 15,35.

(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 Sergio Fabbrini, professore ordinario di scienza politica presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Sergio Fabbrini, professore ordinario di scienza politica presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento.

Ricordo che l'indagine conoscitiva in titolo 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.

Do la parola per il suo intervento introduttivo al professor Fabbrini, non senza prima avergli chiesto scusa per il ritardo con cui iniziamo la seduta, dovuto ai concomitanti lavori dell'Assemblea della Camera.

SERGIO FABBRINI, *Professore ordinario di scienza politica presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento.* Ringrazio il presidente ed i membri della Commissione per l'invito a partecipare all'odierna seduta di questa indagine conoscitiva. Credo di essere, insieme al collega Vassallo, uno dei primi professori di scienza politica ad intervenire nell'ambito dei vostri lavori; cercherò, quindi, di rendere meno noiosa la mia riflessione fornendo un punto di vista diverso da quello tradizionalmente giuridico.

Vorrei iniziare con una brevissima premessa sul dogmatismo costituzionale. Dal punto di vista della scienza politica è certamente poco plausibile assumere la Costituzione come un documento al di sopra della politica, contenente principi inviolabili e ritenere allo stesso tempo che tale documento debba determinare la politica. Nel dibattito italiano — sia a destra sia a sinistra — mi pare che questo dogmatismo riaffiori continuamente. Emerge soprattutto un'idea della Costituzione come un documento con una funzione negativa, che rappresenta un vincolo e non anche una opportunità.

Credo che questa concezione negativa della Costituzione in qualche modo rifletta una visione negativa della stessa democrazia. Come se la democrazia debba essere costantemente protetta e non sia un regime che, invece, meriti di essere aiutato a svilupparsi e a consentire ai cittadini di accrescere il loro ruolo politico.

Questa concezione dogmatica della Costituzione presenta a mio avviso due difetti. Innanzitutto vi è un difetto di atemporalità: la Costituzione viene percepita come un qualcosa fuori dal tempo, che non è conseguenza di specifiche condizioni storiche. Il secondo difetto è una certa asocialità, come se la Costituzione fosse un documento che non ha niente a che fare con la società che dovrebbe invece aiutare a crescere. Questo stupisce perché chi, nel 1787, ha inventato la Costituzione come documento scritto si è anche preoccupato di prevedere immediatamente un istituto che, allora, era del tutto originale, non aveva precedenti: l'istituto dell'emendamento costituzionale. Quindi colpisce questo tentativo di dogmatizzare la Costituzione, quando coloro che l'hanno inventata, pensandola come vera e propria soluzione ai problemi dei conflitti sociali, hanno subito pensato di aggiornarla attraverso procedure, certamente complicate e difficili ma che, nondimeno, consentivano alla Costituzione di adeguarsi ai suoi tempi.

È fuor di dubbio, a mio avviso, che il contesto storico in cui è stata elaborata la nostra Costituzione e la società che i padri costituenti avevano in mente siano cambiati. Soprattutto è cambiata la struttura delle fratture, delle divisioni politiche nella società italiana, cosa che implica una forma di adeguamento. Credo che dal Parlamento ci si possa aspettare il coraggio e la capacità di considerare la Costituzione come un documento che faccia i conti con la società del proprio tempo.

Al riguardo ritengo sia poco plausibile parlare di mito delle riforme costituzionali, come pure fanno professori e colleghi autorevoli. In realtà, più che di un mito delle riforme costituzionali dovremmo parlare di riforme necessarie o non necessarie. Credo dovremmo evitare di trasformare il dibattito costituzionale in una forma moderna, reificata di dibattito ideologico. Da questo punto di vista ho apprezzato l'intervento dell'onorevole Maccanico in questa sede, per l'equilibrio con

cui ha sollevato la necessità di andare oltre questo approccio dogmatico alla Costituzione.

Nell'ambito di un dibattito costituzionale mi permetterei di suggerire alcuni aspetti delicati ed alcuni possibili fraintendimenti da evitare. Il primo fraintendimento che, a mio avviso, andrebbe evitato riguarda la trasformazione del dibattito costituzionale in un dibattito così formalistico da diventare ideologico. Ho grande ammirazione per chi ha una risposta a tutte le questioni. Personalmente, però, più studio tali problematiche più trovo difficile giungere ad una soluzione univoca. Dovremmo evitare un dibattito formalistico, un dibattito ideologico che ricorra alle formule, e porci piuttosto il problema di comprendere il perché si realizza una riforma costituzionale.

Ritengo che una riforma costituzionale abbia un senso, sia giustificata da un punto di vista democratico, e probabilmente anche politico, se consente non tanto il passaggio da una forma di Governo ad un'altra, o da una forma di Stato ad un'altra, quanto piuttosto il passaggio da un modello di democrazia ad un altro. In altri termini, ciò che spesso nel dibattito costituzionale sfugge è che ci troviamo di fronte non tanto ad una transizione di forme quanto ad una transizione di modelli di democrazia.

L'Italia sta registrando una transizione da una democrazia consensuale, che ha avuto un grande ruolo ed una grande importanza nel pacificare il nostro paese, nel tenere sotto controllo quelle divisioni ideologiche, quei *cleavage* che hanno contrapposto tra loro parti consistenti del nostro popolo, ad una democrazia che, invece, non è più consensuale, non ha più le radici sociali del consensualismo, non presenta più, cioè, quella frattura ideologica che l'aveva giustificata. Quindi, piuttosto che parlare di forma di Governo o di Stato sarebbe opportuno pensare se queste riforme ci aiuteranno a transitare verso un altro modello di democrazia.

Ovviamente quando cito un diverso modello di democrazia mi riferisco ad una democrazia nella quale la fine di quelle

fratture ci consenta di guardare in termini molto più ottimistici alla capacità dei cittadini di realizzare la vera missione della democrazia: l'autogoverno popolare. Da questo punto di vista mi sembra cruciale verificare se queste riforme ci consentiranno di seguire il percorso della democrazia competitiva. Per democrazia competitiva, dal punto di vista tecnico ma anche politico, si deve intendere una democrazia a centralità elettorale. Mentre la democrazia consensuale, dal punto di vista tecnico e anche politico, era una democrazia a centralità parlamentare. Nella democrazia competitiva gli elettori decidono, il loro voto è decisivo; nella democrazia consensuale sono principalmente i partiti, organizzati all'interno del Parlamento, a decidere e la loro posizione è decisiva. Nella democrazia consensuale gli elettori scelgono, direi quasi « comprano delle azioni » controllate dai partiti e affidano agli amministratori delegati di quella sorta di *stock* azionario la gestione di tali azioni. Nella democrazia competitiva gli elettori invece pongono problemi di sovranità, scelgono il Governo, la sua maggioranza e, ovviamente — è il punto decisivo —, scelgono anche l'opposizione.

Al riguardo, il passaggio da un modello di democrazia consensuale a quella competitiva equivale al passaggio da un primato dei partiti ad un primato degli elettori. Quando mi riferisco al mutamento di primato, non intendo il declino dei partiti o un loro ridimensionamento; nessuna democrazia che io conosca, con la significativa eccezione degli Stati Uniti (basata però su altra sistema di Governo) finora è andata avanti in assenza dei partiti.

Siamo di fronte ad un passaggio complicato perché avviene all'interno del regime; non si tratta di una transizione di regime. Pertanto, avvenendo nell'ambito di un regime democratico, questa transizione deve realizzarsi nel rispetto di vincoli istituzionali, o meglio, ricorrendo al termine preferito dagli studiosi, rispettando una *path dependency*, una dipendenza dal percorso. È difficile abbandonare un percorso e ciò vale anche per i grandi cam-

biamenti rivoluzionari: lo stesso Tocqueville ricordava che la rivoluzione francese, tutto sommato, si è svolta seguendo un percorso stabilito in precedenza.

Per tale motivo ritengo che questo passaggio, in un regime democratico, debba in qualche modo rispettare la tradizione istituzionale italiana parlamentare, ma allo stesso tempo rinnovarla, cambiarla e renderla più originale. In un mio articolo ho fatto riferimento al concetto di « vino nuovo in botti vecchie », alla necessità cioè di portare fino alle sue conseguenze più lontane ed originali l'impianto istituzionale parlamentare. Tecnicamente possiamo definire questo come un passaggio verso un regime semi parlamentare, o secondo alcuni, neo parlamentare o del Governo del Primo ministro. Non è un problema di definizioni; la questione decisiva è che questa democrazia dovrebbe rendere possibile la scelta dei governi e dell'opposizione da parte degli elettori. Se riusciremo a creare le condizioni per una democrazia che scelga contemporaneamente Governo e opposizione credo saremo vicini all'esito competitivo.

Le forme per realizzare ciò, a mio avviso — a differenza di quanto ritengono alcuni colleghi — sono plurime. La politica non è un gioco ingegneristico, ma è un gioco ben più complicato che ha il dovere di innovare sulla base di specifiche condizioni.

Occorre valutare se, avvicinandosi con questa riforma verso una democrazia competitiva, si debbano mettere in discussione alcuni paradigmi cognitivi, che hanno a che fare con il principio del primato della politica, principio che, ad oggi, non ha ancora avuto modo di rinnovarsi.

Dubito che riusciremo ad andare verso una democrazia competitiva se ancora ci portiamo dietro la teoria, diventata, per molti aspetti, ideologia ed ormai trasformata in filosofia pubblica nazionale, in base alla quale la politica ha un primato su tutte le altre sfere sociali.

Quando si parla di politica, si intende riferirsi soprattutto al Parlamento, che ha una centralità ed una sovranità non com-

parabile ad alcuna altra istituzione. Le radici lontane di questa teoria sono nobili, giustificabili e comprensibili. La rivoluzione francese ha dovuto affermare quel principio perché doveva battersi contro poteri che esprimevano interessi e privilegi del passato ed era necessario imporre l'idea che solamente le istituzioni che avevano un sostegno ed una legittimazione elettorale dovevano affermarsi come predominanti. Tuttavia, questa ideologia si è sviluppata solamente nel nostro continente ed ha trasformato un fatto storico accidentale in una affermazione di principio, quasi che, se la si mettesse in discussione, si metterebbe in discussione la democrazia stessa.

La vicenda americana è radicalmente diversa e se i nostri studiosi o intellettuali, già dal secolo scorso, avessero approfondito maggiormente la sua analisi, probabilmente si sarebbero sviluppate tradizioni di pensiero diverse. Lì, infatti, l'impostazione di fondo vede la supremazia della Costituzione rispetto al primato della politica.

Credo che la transizione verso la democrazia competitiva possa essere considerata conclusa quando si affermerà, piuttosto che una cultura della centralità parlamentare, una cultura della Costituzione, nella quale tutti poteri sono di peso equivalente eccetto quello che appartiene alla Costituzione, elaborata e definita dagli elettori, che è al di sopra degli altri.

Tra l'altro, ritengo che il superamento della centralità del Parlamento sia una strategia per rafforzare il Parlamento stesso, non certo per indebolirlo, ritenendolo luogo privilegiato del confronto tra Governo e opposizione, che è l'anima del modello della democrazia competitiva.

Si impone un'esigenza di autoriflessione da parte della classe politica e dell'opinione pubblica: dobbiamo muoverci verso una visione molto più pluralista dei poteri e molto meno gerarchica e verticale della loro organizzazione.

Il terzo fraintendimento da evitare è quello di essere isolazionisti. La nostra transizione potrà considerarsi conclusa quando gli assetti istituzionali interni che

elaborerete, oltre che con quei modelli cognitivi cui mi riferivo prima, saranno coerenti con gli imperativi dell'integrazione europea. Sono rimasto abbastanza colpito, nel leggere i documenti relativi al dibattito sulla riforma costituzionale, soprattutto quello esterno al Parlamento, dalla scarsità di riferimenti al contesto europeo ed internazionale. C'è come una coazione a ripetere e a ragionare sull'Italia, come se fossimo ancora negli anni cinquanta o sessanta, nei quali il nostro paese era, sul piano della politica estera, a sovranità limitata e, sul piano della politica interna, a sovranità illimitata. Le cose non stanno così da tempo: l'Italia è inserita in un processo di integrazione europea che la obbliga a rivedere costantemente i suoi parametri istituzionali e culturali di politica pubblica. Dal Trattato di Maastricht del 1992, questo processo ha raggiunto un livello così alto che oggi si parla di europeizzazione dell'Italia (è il titolo del libro che da poco ho pubblicato guidando un gruppo di ricerca), nel senso di un processo di condizionamento sistematico delle politiche pubbliche delle istituzioni italiane. Ciò vale per l'Italia come per gli altri paesi membri dell'Unione europea.

Nel processo di europeizzazione, l'integrazione europea ha una caratteristica duale: comporta pressione da Bruxelles a Roma ma anche da Roma verso Bruxelles. Proprio questa interazione che viene dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto è una delle chiavi di volta per capire la strutturazione delle istituzioni di un paese. I paesi che non hanno strutture istituzionali adeguate subiscono la pressione europea, mentre quelli che hanno strutture istituzionali adeguate sono in grado di condizionare l'integrazione europea e, a differenza dei primi, vivono l'Europa come un'opportunità e non solamente come un vincolo.

È evidente che i processi di integrazione regionale, cui assistiamo non solo in Europa ma anche in America latina o in Asia, implicano governi che sono capaci di prendere decisioni strategiche, le quali, però, sono possibili solamente sulla base

di maggioranze coese e di organizzazioni ministeriali responsabili. Senza tali requisiti, è difficile giocare qualsiasi ruolo nell'ambito dell'integrazione europea e verrà certamente penalizzato l'interesse nazionale se non ci pone in tale orizzonte. Oggi, perseguire l'interesse nazionale vuol dire attrezzarsi per giocare, all'interno dell'Unione europea, una partita che ci veda non come vittime o succubi, ma come protagonisti.

La riforma costituzionale approvata dal Senato riflette sicuramente questo contesto, presentando alcuni aspetti coerenti con la prospettiva della democrazia competitiva ed altri che, invece, la smentiscono. Ritengo giusto il rafforzamento operato del Governo e del Primo ministro, i quali, però, non sono bilanciati a sufficienza attraverso l'istituzionalizzazione di un'opposizione ad essi. Tale modifica potrebbe quindi rivelarsi un passo nella direzione sbagliata, se non si interviene per riequilibrare questo sistema.

Come diceva un grande costituzionalista americano, nella politica costituzionale il movimento non è tutto e ciò che conta è il fine verso il quale andare. Questo è uno dei campi della politica pubblica ove la strategia è decisiva e ove gli obiettivi devono essere chiari. Le modalità per raggiungere la costruzione di una democrazia competitiva nel nostro paese devono essere aperti al dialogo e alla verifica empirica. Purtroppo, spesso avviene proprio il contrario, seguendo ad un'ampia discussione ideologica sulle modalità una più incerta definizione degli obiettivi che si vuole raggiungere.

Nella riforma approvata dal Senato, vi sono alcuni aspetti positivi nella parte relativa alla forma di Governo. Innanzitutto, è rilevante il riconoscimento di un collegamento tra la formazione di una maggioranza parlamentare e il Primo ministro che mette gli elettori in condizione di decidere. Ciò comporta anche una semplificazione del sistema parlamentare con la creazione di quello che qualcuno ha chiamato monocameralismo politico.

Un secondo aspetto positivo è senza dubbio il fatto che l'elezione della mag-

gioranza elettorale è temporalmente contestuale e programmaticamente collegata alla selezione del Primo ministro. Tale modello non ha nulla a che fare con quello israeliano, ove la separazione tra l'elezione del Primo ministro e la formazione della maggioranza parlamentare ha spesso prodotto quello che, nel linguaggio tecnico, viene chiamato il Governo diviso, cioè la formazione di maggioranze distinte. Nel progetto del Senato, invece, c'è quindi la possibilità di determinazione di una maggioranza coesa, che è necessaria per l'Italia nell'assolvimento di funzioni a livello europeo.

Il terzo aspetto positivo è che vengono create le condizioni per un Governo responsabile, spettando al Primo ministro la nomina e la revoca dei membri del suo Gabinetto. Tale formalizzazione, prevista nella vecchia Costituzione ma mai realizzata nei fatti, è molto importante per quanto attiene alla capacità del Primo ministro di controllare il proprio Esecutivo e di condizionarlo positivamente.

Infine, reputo fondamentale che il Governo abbia una guida riconosciuta dai cittadini e dalla sua maggioranza. È evidente che, non essendovi nel nostro paese un sistema bipartitico, questa guida, oltre al riconoscimento elettorale e partitico, ha bisogno di strumenti supplementari per potersi preservare. Se avessimo avuto una diversa legge elettorale, avremmo potuto creare le condizioni di un bipartitismo o di un bipolarismo più contenuto. Purtroppo, o per fortuna, l'Italia vede una forma di bicoalizionismo, cioè un sistema politico che si struttura intorno a coalizioni non sempre coese al loro interno. In queste condizioni, il Primo ministro ha bisogno di strumenti di difesa e di deterrenza per tenere sotto controllo l'inutile litigiosità interna, soprattutto nei confronti degli elettori. Questi ultimi devono conoscere l'operato del Governo e valutare le responsabilità, in quanto, senza questo meccanismo, non funziona la democrazia competitiva, non essendo possibile premiare o punire l'Esecutivo nelle elezioni successive.

Da questo punto di vista, reputo sia necessario ed inevitabile attribuire al

Primo ministro il potere di scioglimento delle Camere e non vedo altre possibilità in un sistema di questo tipo per tenere, in qualche modo, disciplinata la maggioranza. Certamente altri paesi non hanno avuto bisogno di andare in questa direzione, ma noi dobbiamo costruire la casa con i mattoni che abbiamo, nella chiarezza degli obiettivi da perseguire.

Tuttavia, nel progetto approvato, ci sono anche aspetti negativi o controindicazioni. Anzitutto, vi è un'eccessiva rigidità del rapporto tra Primo ministro, maggioranza e Assemblea. Sul punto, si possono trovare soluzioni diverse, ma, nel condividere il pensiero di chi sostiene che è opportuno che le Costituzioni non dicano troppo, in questo caso, è forse sufficiente fissare estremi costituzionali entro quali si può svolgere il gioco politico.

Un estremo è costituito certamente dalla possibilità di dare al Primo ministro un potere di scioglimento. L'altro estremo è quello di dare al Parlamento un potere di sfiducia. All'interno di questi due estremi c'è il gioco della politica e ci possono essere diverse modalità dell'organizzazione del ricambio all'interno di una maggioranza e non deve essere escluso un eventuale ricambio di *leadership* all'interno della stessa.

Certamente è importante capire che l'Italia non può più consentirsi di andare avanti secondo scelte di tipo trasformistico. L'opinione pubblica, e, in generale, quel sistema che dicevo prima, quel contesto istituzionale non ce lo consentono più. Per questo motivo è assolutamente indispensabile lavorare in questa prospettiva.

Quindi, si può eliminare la clausola sull'antiribaltone, che, peraltro, ha una sua ragionevolezza, tuttavia, non si può rinunciare all'idea che il Primo ministro debba avere un potere di scioglimento.

Il secondo limite di questa riforma è quello di essere governocentrica. In questa riforma non c'è nessun riferimento all'opposizione. Ogni democrazia deve mettersi al sicuro. Certamente il sistema di Governo americano a separazione dei poteri si basa su un controllo reciproco tra le

istituzioni. Nei sistemi, invece, a fusione di potere il controllo reciproco non avviene tra istituzioni (tra il Presidente e il Congresso, tra la Camera e il Senato e via dicendo), ma la democrazia è messa al sicuro attraverso l'esistenza di opzioni politiche che si controllano reciprocamente.

In un sistema parlamentare, la prima cosa che dovrebbe chiedere uno studente della facoltà di scienze politiche non è chi sta al Governo ma chi sta all'opposizione. Lì si capisce se quel sistema è a democrazia bilanciata.

In questo caso manca il versante dell'opposizione. Non c'è un riferimento all'opposizione, così come manca la possibilità che altre istituzioni possano intervenire sul funzionamento del Parlamento. Per esempio, vedrei con favore la possibilità che una minoranza di parlamentari possa ricorrere alla Corte costituzionale per sottoporre alla sua attenzione la costituzionalità di leggi della maggioranza. Vedrei con grande favore la possibilità che le minoranze particolari possano dare vita a commissioni di inchiesta per tenere costantemente sotto controllo l'azione del Governo. In altri termini, questa riforma è troppo sbilanciata sul versante del Governo e occorre, invece, creare un equilibrio più forte e solido sul versante dell'opposizione.

Se andiamo nella direzione di una democrazia competitiva, che si basa sulla centralità degli elettori, dove la dinamica politica è principalmente quella tra il Governo e l'opposizione, dove il Parlamento è la sede del confronto tra l'uno e l'altra, dove la forza del Parlamento risiede principalmente nella forza dell'opposizione (il Parlamento non è forte in quanto istituzione ma in quanto è l'istituzione dell'opposizione che ha interesse a renderlo forte; se non c'è un incentivo politico, è difficile che il Parlamento possa diventare forte nonostante tutti gli interventi tecnologici e gli uffici studi) si possono evitare i due pericoli che sono stati sollevati con più regolarità nel dibattito.

Il primo è quello del premierato cosiddetto « assoluto ». Mi pare che il premierato assoluto sia un pericolo che possa

realizzarsi solo se non vi è un bilanciamento dei poteri. Non vorrei però che chi sostiene la teoria del premierato assoluto in realtà non pensi ad un premierato dissolto, perché sarebbe un premierato senza coerenza, senza forza politica e senza un programma alle spalle, del quale non abbiamo certamente bisogno.

Il secondo pericolo sollevato è quello di una tirannia della maggioranza, che può essere evitata da una democrazia bilanciata. La preoccupazione della tirannia della maggioranza, fondamentale nel pensiero liberaldemocratico (spesse volte è stata neutralizzata nel passato, anche perché non vi erano esperienze empiriche, in particolare da colui che più di altri ha riflettuto su questo aspetto, ossia James Madison) frequentemente ha dato vita alla tirannia delle minoranze. Oggi non possiamo ragionare sul problema della riforma costituzionale così come Madison ed altri hanno fatto nell'estate del 1787. Infatti, creare, lottare e neutralizzare la tirannia delle maggioranze ha significato nel caso statunitense che i poteri di veto sono stati giustamente distribuiti per impedire che una maggioranza possa costituirsi e togliere i diritti alle minoranze, ma in realtà spesse volte le minoranze hanno imposto il loro punto di vista, i loro interessi e le loro preferenze alla maggioranza. Il caso della schiavitù è quello più eclatante. Ancora oggi è sufficiente vedere per quale motivo gli Stati Uniti non eliminano l'embargo a Cuba per capire come una minoranza può imporre la propria tirannia alla maggioranza.

Dobbiamo ragionare in termini molto equilibrati: una strategia deve contemplare la possibilità di sviluppare anche l'altra strategia. È un lavoro molto difficile, ma certamente ne vale la pena.

Il mio auspicio è che l'Italia sia in grado di diventare un paese pienamente competitivo. La competizione politica è una condizione della sua competizione economica e sociale, ma la competizione è anche la selezione dei migliori e un Governo ha bisogno di essere guidato sempre

dai migliori. Ciò, peraltro, ci aiuterebbe ad assumere un ruolo importante anche in Europa.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Fabbrini. Do ora la parola ai colleghi che desiderano porre delle domande, con l'invito a svolgere interventi brevi anche per cortesia nei confronti degli altri professori che stanno aspettando di essere ascoltati.

GIANCLAUDIO BRESSA. La prima domanda può apparire provocatoria, ma non lo è. Perché abbiamo bisogno di una democrazia competitiva?

In secondo luogo, lei ritiene che una democrazia competitiva possa sussistere anche quando il rapporto non è tra il Governo e l'opposizione, ma tra maggioranza e opposizione? Glielo chiedo perché, se la risposta è positiva, i modelli possono essere sensibilmente diversi da quelli elaborati dal Senato, fornendo comunque la garanzia agli elettori di avere chiara la distinzione tra maggioranza e opposizione, ossia tra chi ha la responsabilità delle scelte e chi ad esse si oppone. Ciò forse eviterebbe uno dei limiti più grandi del progetto approvato dal Senato, ossia che, ponendo in capo al Primo ministro una serie di poteri — a mio parere sovraccaricati —, si rischia di interferire nel rapporto di equilibrio tra il potere esecutivo e quello legislativo. Nel modello approvato dal Senato, il Presidente del Consiglio, con il meccanismo della somma voto bloccato-voto di fiducia, ha la possibilità di espropriare di fatto il Parlamento della sua funzione legislativa.

MARCO BOATO. La sua analisi, che per molti aspetti è condivisibile dal punto di vista politologico, fa riferimento soprattutto alla questione del rapporto tra Governo, Parlamento e opposizione. In questo senso si può parlare di Governo-Camera politica. Uno degli elementi che emergono dalla lettura del testo e dal dibattito politico e dottrinale di questi mesi è costituito da questo apparente paradosso che ha citato anche il collega

Bressa. Il modello di Primo ministro da lei evocato non ha nulla a che fare con il modello israeliano, che del resto come lei sa, dal 2001 non esiste più; è durato cinque anni ed è stata una catastrofe per cui si è fatta marcia indietro dal punto di vista costituzionale.

Uno dei problemi è quello degli strumenti di controllo del Primo ministro, non tanto rispetto alle opposizioni. È vero il discorso dello statuto delle opposizioni o della opposizione, come sarebbe più corretto dire: in realtà da questo testo non emerge e non c'è neanche nella Costituzione vigente. Se si passa dal modello consociativo a quello competitivo, è chiaro che diventa decisivo lo statuto delle opposizioni. Il problema è l'enorme potere del Primo ministro rispetto alla propria maggioranza, ossia i meccanismi che ha citato il collega Bressa.

Dall'altra parte — lei non lo ha citato perché la sua riflessione si è focalizzata su un aspetto — c'è l'enorme potere d'interdizione che su tutto il funzionamento del sistema può avere, così com'è configurato, il Senato, che non può essere sciolto, che, in realtà, non risponde a nessuno, perché non è vero che i senatori rispondono alle regioni in cui sono eletti, (c'è solo la cosiddetta « contestualità affievolita ») e tuttavia ha potere anche di indirizzo politico del Governo su moltissime materie.

Per paradosso, vi è un Primo ministro che può bloccare più che l'opposizione la propria maggioranza, ma dall'altra parte c'è un Senato che può bloccare sia il Primo ministro che la Camera politica.

CARLO LEONI. Dal momento che un aspetto che volevo affrontare è stato trattato dal collega Bressa, sarò molto breve. Lei, professore, è partito da una descrizione molto suggestiva e interessante del dogmatismo costituzionale. Diversi di noi hanno la preoccupazione, leggendo questo testo e, in particolare, il nuovo articolo 138, che, fatta questa riforma costituzionale, di qui in avanti, in virtù, a causa e per colpa di quel nuovo meccanismo sa-

rebbe impossibile tornare a modificare la Costituzione. Vorrei sapere se ha potuto valutare tale aspetto.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Fabbrini, il quale, come gli altri, se desidera può riservarsi di rispondere per iscritto.

SERGIO FABBRINI, *Professore ordinario di scienza politica presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento*. Vorrei cominciare dalle domande dell'onorevole Bressa. Perché una democrazia competitiva? Ovviamente la scelta di una democrazia competitiva non è una scelta di tipo normativo, ma è imposta da particolari condizioni. Le democrazie consolidate, sulle quali abbiamo un sufficiente numero di anni per compiere delle indagini *reliable* (ossia in qualche modo attendibili), sono generalmente democrazie che si muovono sui due grandi poli della democrazia consociativa, o consensuale, e quella competitiva.

Preferisco parlare di democrazia competitiva perché non ha a che fare con una specifica forma istituzionale di una legge elettorale o di una specifica forma dei partiti politici. La Germania ha un sistema elettorale proporzionale ed è una democrazia competitiva. Il concetto di una democrazia maggioritaria è troppo legato all'esperienza inglese, che ovviamente ha influenzato tantissimo la riflessione politologica.

Le democrazie competitive sono quelle democrazie nelle quali non vi sono delle fratture di identità in un paese. Ovviamente lei può dirmi che in questo paese, in realtà, abbiamo ancora delle forti fratture di identità. Credo che dalle rilevazioni empiriche risulti che non ci sono fratture ideologiche, etniche, religiose, linguistiche e culturali così come le troviamo in Svizzera, in Belgio, per molti aspetti le ritroviamo in Israele, come per molti aspetti ci sono state in Austria fino agli anni sessanta e in Olanda fino agli anni settanta. L'Italia non rientra più in quel modello di fratture d'identità.

Ovviamente la democrazia consensuale si è costruita su queste fratture con uno

scopo molto preciso, e ce lo dice l'analisi empirica: lo scopo di proteggere la democrazia dalla sua possibile distruzione. Quelle consensuali sono democrazie difensive; tutelano la società da se stessa. A tale scopo, temperano le divisioni attraverso la loro organizzazione in partiti e consentono ai *leader* di questi ultimi di comunicare, dialogare, negoziare, in modo da controllare i dissidi sottostanti.

Tuttavia, le democrazie difensive presentano una scarsa capacità governativa; possono funzionare laddove il bene della democrazia sia supremo e le società siano piccole, limitate. Se si pone attenzione, tali società sono tutte di piccole e medie dimensioni e scontano la terribile storia europea di lotte religiose, culturali ed etniche. Al contrario, le grandi democrazie generalmente si evolvono nell'ambito di diverse prospettive; in esse la divisione principale è di tipo sociale ed economico: ha a che fare con il reddito, con la visione della società; non con l'identità dei gruppi. Dunque, essendo l'Italia una grande democrazia, sarebbe, a mio avviso, un bene se il nostro paese fosse governato attraverso un modello non difensivo, capace, senza temerlo, di gestire il cambiamento. Non è un caso che siano le democrazie competitive a guidare l'Europa: l'Inghilterra, la Francia, la Germania, finanche la Spagna sono democrazie competitive (sempre più, ad esempio, all'interno dell'Europa, si fa sentire il ruolo della Spagna).

Perciò, a mio avviso, non si tratta di effettuare un'opzione; il ruolo della politica è dare forma e veste a questa diversa società che abbiamo ereditato dai processi di secolarizzazione degli ultimi quindici-venti anni.

Quanto al rapporto tra maggioranza ed opposizione, devo osservare che la riforma proposta guarda molto alla capacità del Primo ministro di tenere sotto controllo la propria maggioranza. È evidente come sia presente il forte timore — d'altra parte, è stata l'esperienza della precedente legislatura — di mutamenti di maggioranza all'interno stesso della maggioranza. Tuttavia, inviterei a riflettere sulla circostanza

che, in una democrazia competitiva, la vera contrapposizione, il bilanciamento, il *check and balance* non è tra Legislativo ed Esecutivo ma è tra forze politiche, tra gruppi politici. Il bilanciamento tra Legislativo ed Esecutivo può essere proprio solamente di sistemi a separazione dei poteri; negli Stati Uniti, ad esempio, potrebbe affermarsi una certa maggioranza al Congresso e un'altra potrebbe essere vincente nella competizione per la Presidenza, ma, appunto, in quel caso, l'equilibrio è tra quelle istituzioni. Al contrario, il parlamentarismo, se produce un conflitto tra Legislativo ed Esecutivo, o procede verso la paralisi o verso la consociazione (nel caso italiano, quindi, si tornerrebbe indietro). Perciò, a mio avviso, è necessario, per così dire, fare un salto; ovviamente un salto prudente, equilibrato. Anzi, in qualche modo, bisognerebbe procedere gradualmente, facendo un passo alla volta.

Sul punto sollevato dall'onorevole Leoni, ovviamente, se la riforma costituzionale dovesse impedire successive modifiche, saremmo fuori della democrazia. A mio avviso, il Parlamento ha, però, tutte le risorse, gli strumenti e la cultura per impedire che ciò avvenga.

Sono d'accordo con l'onorevole Boato sulle due questioni sollevate; soprattutto, sulla seconda che io, onorevole, non ho potuto trattare perché mi sono concentrato sulla forma di Governo. Anch'io do una lettura critica — peraltro, molto condivisa e diffusa — della riforma del Senato. È corretto quanto lei osservava; la riforma del Senato, se viene varata in questi termini, è destinata a produrre un Governo diviso. Stavolta, la divisione sarebbe non tra Esecutivo e Legislativo ma, addirittura, tra una Camera e l'altra. Un Governo in cui si potrebbero avere maggioranze distinte con una Camera — il Senato — che non è vincolata alla fiducia nei confronti del Governo e, quindi, non subisce nemmeno la disciplina del Governo del Primo ministro. Il Senato avrebbe, però, un potere di veto e competenze eccessive, potendo imporre il proprio punto di vista sulla vera e propria maggioranza politica,

quella che deve formarsi esclusivamente all'interno della Camera dei deputati.

Questa forma di consociazionismo istituzionale, se posso esprimermi in tale maniera, è conosciuta dai sistemi a separazione dei poteri. Ad esempio, tutto il periodo del Governo congressuale negli Stati Uniti — durante il secolo XIX — ha visto regolarmente una forma di consociazionismo istituzionale tra la Camera dei rappresentanti ed il Senato ma, in tal caso, la situazione era giustificabile. Per di più, il Senato, in molti casi, era costituito da senatori nominati indirettamente dai legislativi degli Stati e, quindi, vi era un modo di tenere sotto controllo la forza dei virginiani e la debolezza dei nuovi Stati che entravano all'interno dell'Unione. Ma in quel sistema esistono anche dei meccanismi per risolvere il conflitto; in questo sistema, invece, non ne esistono. Quindi, tecnicamente, sconsiglierei scelte che vadano in quella direzione.

Lo stesso discorso vale per il Primo ministro. La necessità di proteggere tale figura è imposta empiricamente dalle vicende degli ultimi anni. Tuttavia, sarei prudente nell'approvare una Costituzione che vincoli in modo tassativo tutti i passaggi al fine di impedire il cosiddetto ribaltone ovvero cambiamenti di maggioranza in corso d'opera. Ovviamente, infatti, vi sono anche meccanismi politici che devono essere attivati; se un Primo ministro si rende conto dell'esistenza di una maggioranza che si sta formando contro di lui, spetterà a lui decidere se essa non abbia futuro ovvero se, invece, esprima un dissenso nei suoi confronti. Vi sono, perciò, strumenti politici per sollecitarlo a ritirarsi e a dare le dimissioni. Il mio consiglio è, dunque, di fare in modo che la Costituzione non rechi un'eccessiva regolamentazione, anche perché la politica può, di volta in volta, produrre esiti imprevisti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore Sergio Fabbrini, cui rinnovo la richiesta della Commissione di ricevere, nei tempi che riterrà più opportuni, del materiale di documentazione. Ci scusiamo ancora per

la ristrettezza dei tempi dell'audizione. Dichiaro conclusa l'audizione.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 16,20, è ripresa alle 16,25.

Audizione di Paolo Armaroli, professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Paolo Armaroli, professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Genova.

Ringrazio il professore per avere voluto corrispondere all'invito della Commissione e gli do senz'altro la parola.

PAOLO ARMAROLI, Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova. Signor presidente, a mia volta desidero ringraziare la Commissione. Non sono un costituzionalista vissuto in una torre d'avorio; quindi, mi rendo conto della duplice funzione di queste audizioni. Da una parte, attivano un dialogo tra cattedratici e classe politica e parlamentare; dall'altra, rispondono all'esigenza di far «passà a nuttata», come direbbe Eduardo De Filippo. Infatti, atteso che siamo in un momento preelettorale, è bene che i rappresentanti autorevoli dei partiti ascoltino piuttosto che dire la loro, anche perché, per così dire, chi si firma, è perduto.

Ho molto apprezzato il dibattito svolto in Commissione Affari costituzionali in quanto mi sembra che gli autorevoli rappresentanti intervenuti nel dibattito — cito, tra gli altri, gli onorevoli Leoni, Olivieri, Soda, Maccanico, Boato e Bressa — abbiano svolto considerazioni che li distanzino dai loro colleghi del Senato. Nell'altro ramo del Parlamento, infatti,

personaggi autorevoli quali Bassanini e Villone (ma anche lo stesso *ex* Presidente del Senato Mancino), più che attenersi al merito del provvedimento, hanno espresso una posizione ideologica. Quindi, tale approccio pragmatico, realistico mi sembra un notevole passo avanti.

Vorrei andare un po' « contro corrente » e, per così dire, sfatare alcune favole metropolitane. La prima è che il disegno di legge costituzionale incrementerebbe a dismisura i poteri del Governo e, in particolare, del Presidente del Consiglio. Innanzitutto, ricordo che questa forma di Governo è quella da sempre privilegiata dalla sinistra, in Francia, dai tempi di Mendes France; in Italia, il premierato faceva parte del programma elettorale dell'Ulivo nel 1996. Nella Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema, è stata recepita dal relatore sulla forma di Governo, il senatore Salvi. Inoltre, molti autorevoli studiosi del riformismo di sinistra, da Augusto Barbera a Stefano Cecanti, hanno perorato questa forma di Governo. Invece, la forma di Governo prediletta da sempre, con molte sfumature, dalla destra e dal centrodestra è stata diversa. Giorgio Almirante parlava di presidenzialismo; i radicali, ma anche esponenti *liberal* della Casa delle libertà, e segnatamente di Forza Italia (dal presidente Marcello Pera ad altri autorevolissimi personaggi), hanno sempre parlato di un presidenzialismo all'americana; altri ancora, hanno parlato di semipresidenzialismo alla francese. Quindi, presentando un disegno di legge costituzionale col quale ha abbandonato la bandiera del presidenzialismo per optare a favore di quella del premierato, il Governo è venuto incontro, a mio avviso, alle esigenze (certo legittime) dell'opposizione.

Circa la demonizzazione della forma di Governo proposta per via dei poteri del *Premier*, osservo che dobbiamo tenere presenti lavori famosi come quelli di Max Weber o, per venire a tempi più recenti, dobbiamo considerare le opere del sociologo Luciano Cavalli. Entrambi esponenti certamente non di destra, hanno parlato a lungo di democrazia con *Premier*. Dunque,

la *summa divisio* è tra democrazia con un *Premier* — e, quindi, con la personalizzazione, in qualche misura, della politica — e democrazia acefala. Quella di cui parlava un altro grande studioso — mio maestro all'università —, Giuseppe Maranini, il quale sosteneva che la peggiore delle tirannidi è quando il tiranno è senza volto. Tutti sono responsabili e, quindi, nessuno è responsabile; ciò è tipico della democrazia acefala, nella quale tutti governano e nessuno governa in quanto tutti sono mascherati.

Ciò detto, mi collego anche al collega Fabbrini. Ebbene, vi sarebbe davvero un rafforzamento della posizione del Governo e del *Premier*? Tutto sommato, ne dubito in quanto i Governi, in Italia, anche in questi ultimi dieci anni (quando, effettivamente, vi è stato un tendenziale rafforzamento), con la democrazia maggioritaria, hanno contro — e gli amici dell'opposizione attuale ben lo sanno, in ragione di quanto è avvenuto nella scorsa legislatura e avviene in questa — non una ma due opposizioni, quella esterna al Governo e quella interna. Sapete benissimo quanto è accaduto nella scorsa legislatura; è inutile rievocarlo. Anche in questa legislatura, il Governo incontra problemi di maggioranza perché molto spesso, prima di mettersi d'accordo su una determinata situazione, ci si pensa a lungo ed eventualmente si rinvia la decisione al riguardo.

Pertanto se non siamo giuristi di serra, dobbiamo chiarire che alcune clausole inserite nel disegno di legge costituzionale non costituiscono un rafforzamento vero e proprio. Ve ne illustro una emblematica.

Per quarant'anni noi costituzionalisti abbiamo considerato strano che la Costituzione facesse riferimento alla nomina del Governo, ma né il Presidente del Consiglio né il Capo dello Stato potessero revocare i ministri.

Se il disegno di legge costituzionale in esame verrà approvato il *Premier* avrà il potere di revoca. Ma tale potere già esiste: il ministro Ruggiero è stato dimissionato dal Presidente del Consiglio...

MARCO BOATO. Si è dimesso! Mancuso, invece...

PAOLO ARMAROLI, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova*. Onorevole Boato, mi domando cosa accadrà a seguito di questa riforma costituzionale; certamente un caso come quello dell'ex ministro Ruggiero potrà ripetersi, ma potrà avvenire lo stesso per il vicepresidente del Consiglio Fini, per il ministro Matteoli o per il ministro Castelli? Credo proprio di no!

Manca un bipartitismo all'inglese; siamo piuttosto di fronte ad un bipolarismo in cui i limiti del Presidente del Consiglio sono nelle cose, al di là, ci piaccia o meno, delle disposizioni costituzionali. L'unico rafforzamento possibile della figura del Presidente del Consiglio consisterebbe nella norma antiribaltone, che però richiede un passo indietro rispetto ad oggi. Sia nelle consultazioni del 2001 sia in quelle del 1996 i nomi dei candidati *Premier* erano sulle schede elettorali, ma qui si compie addirittura un passo indietro: non è prevista l'indicazione del candidato *Premier* sulla scheda elettorale; si tratta di una sorta di indicazione a voce, quasi da *muezzin*. È un'ipotesi che rappresenta un assurdo passo indietro rispetto a quanto è presente nella realtà non contestata.

In merito alla norma antiribaltone è necessario essere conseguenti. Ricordo che una persona particolarmente autorevole come il presidente D'Alema, che pure per ben due volte ha beneficiato di un ribaltone, ha successivamente affermato — e di ciò va dato atto alla sua onestà intellettuale — che nel caso di caduta di un Governo investito in qualche modo dal popolo, altro non si può fare se non ricorrere alle elezioni. Se ciò lo sostiene una persona autorevole della sinistra come l'onorevole D'Alema, allora occorre essere conseguenti e affermare la necessità di una norma antiribaltone. È l'unica disposizione che non sia contro l'opposizione, ma serva per tenere insieme, come ricordava il collega Fabbrini, la maggioranza.

Considerato, poi, che il disegno di legge in oggetto ha la legittima pretesa di introdurre un modello di forma di Governo simile a quello inglese, allora l'unica misura concepibile è che, in casi del tutto eccezionali, come in Inghilterra per la Thatcher, a fronte di un ribaltone non istituzionale ma politico (il partito del *Premier* che dimissiona il *Premier* stesso), può essere ammesso il ribaltone all'interno della stessa maggioranza. Sono comunque perfettamente d'accordo con il Presidente del Senato Marcello Pera quando sostiene che la norma antiribaltone, per essere veramente efficace, non deve essere « sfruculiata » (come si direbbe a Napoli), deve cioè rappresentare soltanto una spada di Damocle affinché non si creino condizioni di instabilità ministeriale.

Inoltre i governi di coalizione, nonostante il tentativo a sinistra di unirsi, saranno una peculiarità delle prossime legislature; non vedo molte novità al riguardo. Il problema, semmai, non è politico (non vi è nessuna demonizzazione del *Premier*, chiunque esso sia) ma di tecnica legislativa. Ho molto apprezzato gli interventi degli esponenti dell'opposizione, che pur evidenziando alcuni rilievi critici non hanno demonizzato questa riforma costituzionale.

Ciò detto, non sostengo la mistica dello stare insieme; interpreto l'articolo 138 della Costituzione come forse altri colleghi non fanno. In base a tale articolo, a ben vedere, il Parlamento propone e il popolo dispone con referendum confermativo. A prescindere dalla maggioranza — che sia più o meno vasta non importa — il popolo successivamente potrà far ciò che non ha potuto fare nel 1948, perché la nostra, a differenza delle costituzioni francesi (quella « nata morta » e quella invece suffragata dal referendum), non ha avuto un referendum confermativo.

Ripeto, non elogio la mistica dello stare insieme, ma come anticipato all'onorevole Leoni qualche giorno fa, riterrei opportuno in questo caso un largo consenso, perché si delinea una situazione leggermente paradossale. Infatti, come meglio ricorderà il professor Lippolis successiva-

mente, e come egli ha già scritto in una pubblicazione della fondazione Magna Carta, con grande tratto e sagacia, voi, onorevoli deputati, dovrete ridisegnare le funzioni del Senato. I rappresentanti della Camera saranno costretti a rivedere quanto realizzato dal Senato per le ragioni che ricordava il professor Fabbrini, cioè per non rendere ingovernabili le istituzioni repubblicane, chiunque governi. Quindi, in funzione di uno sforzo così grande sarebbe auspicabile un concorso anche dell'opposizione.

Questa era la prima favola metropolitana da sfatare, la seconda è quella secondo la quale grazie a questa riforma costituzionale i poteri del Capo dello Stato sarebbero, più o meno drasticamente, ridimensionati. Si tratta di una falsità, o meglio, sarebbe vero qualora la Carta scritta fosse stata rispettata a dovere. È infatti vero che le due caratteristiche fondamentali di una forma di Governo parlamentare sono la nomina del Governo e lo scioglimento delle Camere in capo all'Esecutivo inteso in senso lato, nel nostro caso il Capo dello Stato. In realtà questo potere di nomina del Presidente del Consiglio (il futuro Primo ministro) non esiste più ormai da dieci anni. Da quando abbiamo una democrazia maggioritaria, sarebbe stato un colpo di Stato se il Presidente della Repubblica, chiunque esso sia, non avesse nominato Presidente del Consiglio il *leader* della coalizione vincente.

Pertanto escluderei dalla discussione il tema della nomina del Presidente il Consiglio. Tant'è vero che nei casi in cui abbiamo avuto dei governi « palatini », dei governi del Quirinale, a cominciare dai Governi Pella, Tambroni ed altri, si è parlato di patologia e non già di fisiologia del sistema parlamentare.

Veniamo ora ai poteri di scioglimento delle Camere; sicuramente, salvo il professor Leopoldo Elia che lo ritiene un atto duumvirale, cioè un atto in cui il Presidente della Repubblica e il Governo concorrono nello scioglimento delle Camere, la maggior parte della dottrina conviene sul fatto che si tratti di un potere formalmente e sostanzialmente presidenziale.

Tale asserzione la si ricava in via sistematica. Infatti, siccome negli ultimi sei mesi del suo mandato, come scritto nel testo originario della Costituzione, il Presidente della Repubblica non può ricorrere allo scioglimento delle Camere, è evidente che si tratta di un potere formalmente e sostanzialmente presidenziale.

Ciò premesso, nella prassi, dal 1948 ad oggi, gli scioglimenti delle Camere avvenuti sono stati tutti degli autoscioglimenti, tranne uno. L'unico caso diverso è stato quello eclatante del 1994 quando il Presidente Scalfaro sciolse le Camere a fronte di una maggioranza parlamentare motivata in parte dalla nuova legislazione elettorale ed in parte dall'esistenza del cosiddetto Parlamento degli inquisiti. La considerazione che oggi il Presidente della Repubblica non detenga più il potere né di nomina del Presidente del Consiglio né di scioglimento delle Camere rappresenta un argomento del tutto scolastico senza alcuna rispondenza alla realtà.

A tal proposito, proprio alla luce di quanto avvenuto, sta avvenendo o avverrà in relazione al caso Sofri, mi domando se nell'elenco sacrosanto di funzioni e poteri universalmente considerati, formalmente e sostanzialmente, presidenziali, vi sia da ricomprendere, senza controfirma, il potere di grazia e commutazione delle pene. Ciò non per togliere qualcosa al Capo dello Stato bensì per non danneggiarlo. Al di là del caso Sofri, infatti, onorevole Boato, un futuro Presidente della Repubblica potrebbe ritenere che la mafia sia in via di eliminazione e decidere, pertanto, di concedere la grazia a Totò Riina. Certo, si tratta di un caso di scuola ma, onorevole Boato, non ritiene che, così facendo, il Presidente della Repubblica si assumerebbe una responsabilità non solo istituzionale, ma anche politica di estrema gravità che comprometterebbe la sua figura di rappresentante dell'unità nazionale?

Quindi per quanto riguarda gli atti del Capo dello Stato da sottrarre alla controfirma procederei con i piedi di piombo, almeno nel caso della grazia. Non ritengo

sia vero che il Capo dello Stato abbia qualcosa da temere da questa riforma costituzionale.

La terza favola metropolitana da sfatare riguarda la Corte costituzionale. Onorevoli, la Corte costituzionale avrà lo stesso numero di componenti e le stesse funzioni di oggi. L'unica novità riguarda una redistribuzione del numero delle nomine. Quattro membri saranno nominati dal Capo dello Stato, quattro dalla magistratura ordinaria e amministrativa e sette dal Senato. Sul tema la discussione è aperta; se lo si ritiene opportuno, si potrebbero introdurre alcune misure per i sette membri eletti dal Senato, che tra l'altro necessitano per la loro nomina di un *quorum* estremamente alto per cui vi sarebbe necessariamente un accordo maggioranza e opposizione. Ad esempio, si potrebbe adottare una clausola per cui i membri eletti dal Senato non possano far parte né della Camera né del Senato. Si tratta di un'ipotesi per spoliticizzare i membri della Corte costituzionale.

In materia di federalismo si può molto discutere. Nella scorsa legislatura quando ricoprivo un incarico diverso, ebbi modo di sostenere che il federalismo assomiglia in qualche modo al sarchiapone di Walter Chiari: da dieci anni tutti ne parliamo, ma non tutti, a partire dal sottoscritto, hanno le idee chiare. Sta di fatto che se ne parla da dieci anni e che la parola d'ordine del ministro Bossi è stata recepita da tutti i partiti politici ed oggi siamo di fronte a degli *idola fori* — o, se volete, *idola tribus* — da cui non possiamo prescindere. Abbiamo voluto la bicicletta, quindi, pedaliamo.

Certamente potranno emergere dubbi e perplessità nell'applicazione pratica: per esempio, mi domando se la classe politica a livello locale sia in grado di assolvere con efficienza ai compiti che il titolo V della Costituzione e il disegno di legge costituzionale conferiscono loro. Al riguardo, mi permetto di riprendere una suggestione del Presidente Violante, formulata nella scorsa legislatura, relativa alla necessità di un maggior raccordo sia

tra la burocrazia parlamentare e le burocrazie regionali sia tra la classe politica nazionale e quella regionale.

Riguardo alla composizione del Senato, sono state sollevate critiche da parte dell'opposizione, della fondazione Magna Carta, che ha manifestato qualche riserva, e, con grande coraggio dato che presiede l'Assemblea trasformata dal progetto di legge costituzionale, dal Presidente Pera.

MARCO BOATO. L'ha fatto *post factum*.

PAOLO ARMAROLI, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche presso l'Università di Genova*. Mi risulta che l'abbia fatto anche *in itinere* — succede spesso che le massime cariche dello Stato non vengono ascoltate — ripetendo a Cernobbio le sue riserve.

Pur comprendendo le sue ragioni, temo che si possa fare ben poco. Quale partito oggi propone seriamente una *Bundesrat* alla tedesca? Questo sarebbe un ottimo sistema ma attualmente farebbe fuori i 315 senatori elettivi. L'altra proposta, invece, più realistica è che facciano parte del Senato i presidenti delle giunte regionali, sulla quale mi permetto di esprimere le mie perplessità, in quanto da una parte nessuno ha il dono dell'ubiquità, dall'altro si creerebbero due specie di senatori, quelli — si può dire — di «serie A», i governatori, e quelli elettivi di «serie B».

Ritengo molto ben congegnata la parte relativa alla contestualità, sia pur affievolita, per non sminuire i senatori, ed al raccordo molto stretto tra rappresentanza regionale e regioni. Si è detto che dal testo emerge non certo un Senato federale ma un Senato per le regioni o addirittura contro le stesse. Credo, però, che di più non si possa fare, mentre si possa e si debba fare molto — come dirà tra poco il professor Lippolis — per rimodellare le funzioni del Senato.

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