

MICHELE SAPONARA. Ringraziando il professor Armaroli per la sua ampia e chiara relazione, vorrei porre alcune domande. Mi interessa la sua opinione sull'opportunità di attribuire o meno al potere esclusivo del Capo dello Stato la concessione della grazia.

Riguardo a quanto affermato circa la necessità che in Senato siedano anche i presidenti delle regioni...

MARCO BOATO. Ha detto di no.

PRESIDENTE. Il professor Armaroli è critico circa la partecipazione in Senato dei presidenti delle regioni.

MICHELE SAPONARA. A tale riguardo, vorrei sapere su quale punto dovremmo sviluppare la nostra sagacia per evitare che il Senato federale possa rappresentare un diritto di veto permanente nei confronti del Governo.

Vorrei sapere se ritiene opportuna la modifica riguardo all'elezione da parte del Senato federale dei giudici del Consiglio superiore della magistratura e della Corte costituzionale ed infine quale sia la sua posizione sul premierato, anche in considerazione del testo dell'articolo 88, in base al quale, in caso di scioglimento, la stessa maggioranza può indicare un altro *Premier*.

MARCO BOATO. Ringrazio il professor Armaroli al quale auguro di tornare a far parte della Camera la prossima legislatura, auspicabilmente all'opposizione. Dico questo perché, al di là della battuta amichevole, è emerso dalla sua relazione, nel corso della quale ha fatto continuamente riferimento alla dialettica maggioranza-opposizione, che ha una grande nostalgia del suo ruolo di parlamentare.

Vorrei anzitutto precisare — e chiedo un suo parere al riguardo — che a me non sembra che parte delle componenti del centrosinistra abbia revocato la sua preferenza costituzionale per quanto riguarda il modello del primo ministro. Ricordo che, essendo stato inserito nel programma dell'Ulivo del 1996, insieme al collega Mac-

canico ed ad altri ho lavorato al quel modello e ho personalmente proposto l'espressione « modello del Primo ministro » in modo da rendere il concetto più chiaro possibile ai cittadini. Esistevano già nella Repubblica francese posizioni laiche e socialiste verso questa direzione; ricordo inoltre, nella storia parlamentare italiana, posizioni presidenziali — cito Valiani o Calamandrei — con riferimento non alle tesi di Almirante che ancora non c'era, ma al modello degli Stati Uniti d'America, che più volte il professor Fabbrini ha evocato.

A mio avviso, il problema attiene alle modalità con le quali viene concretizzato il modello del Primo ministro nel disegno di legge costituzionale. In base al testo approvato, in particolare da quanto previsto nell'articolo 88, secondo comma, il Primo ministro può essere sostituito senza alcun voto parlamentare e, per così dire, con un semplice pezzo di carta scritto. Ritengo che tale previsione, dal punto di vista del rigore costituzionale, dovrebbe porre in lei, che è di tradizione liberale, qualche interrogativo.

Un altro aspetto paradossale è contenuto nel secondo comma dell'articolo 92 del testo approvato dal Senato, ove si fa riferimento all'esigenza non di garantire ma di favorire la formazione della maggioranza. Ora, si è pensato a cosa avviene se si forma una maggioranza relativa e non assoluta dei componenti delle Camere, come, ad esempio, accadde al Senato durante il primo Governo Berlusconi? Ci sarebbe un Governo in carica — tra l'altro, senza voto di fiducia — che governa con la maggioranza relativa? Come si fa ad applicare il secondo comma dell'articolo 88 nell'eventualità di un Primo ministro più debole di quello attuale — che ha quasi 100, per esattezza 85, voti di maggioranza alla Camera — non essendovi una maggioranza assoluta dei componenti che possa cambiare, in corso d'opera, un Primo ministro che la propria maggioranza non ritenga più adeguato?

Ci tengo a precisare che con le mie domande non voglio mettere in discussione il modello del Primo ministro che condivido.

Vorrei infine riferirmi con cautela ad un esempio, senza citare nomi e scusandomi con i colleghi della maggioranza, con i quali non intendo polemizzare, che attiene alla questione della nomina e della revoca. Risulta agli atti della scorsa legislatura un progetto di legge costituzionale, a firma di tutti i capogruppo della maggioranza di allora, assegnato alla I Commissione, di cui ero relatore, che prevedeva la nomina e la revoca. Sulla questione della revoca credo che ci sia l'unanimità della Commissione e forse anche del Parlamento. Forse due senatori o deputati possono non essere d'accordo, ma sostanzialmente c'è l'unanimità.

Diversamente valuto il fatto che scomparire la proposta di nomina e di revoca dei ministri al Presidente della Repubblica. Nel nuovo testo costituzionale ipotizzato non è più previsto che il Primo ministro propone al Presidente della Repubblica la nomina e la revoca dei ministri, ma è previsto che il Primo ministro « dispone » la nomina e la revoca dei ministri, così come « determina » la politica del Governo e non più la dirige.

Vi prego di prescindere dalla polemica politica, perché ciò che dico vuole essere solo un ricordo storico: nel caso di un Primo ministro che proponga il proprio avvocato personale come ministro della giustizia, il Presidente della Repubblica può indicargli di farlo ministro, perché nessuno glielo vieta, ma non ministro della giustizia.

Non voglio lasciare traccia nel resoconto stenografico di nomi, perché non voglio fare una polemica politica. Vorrei fare al professor Armaroli un esempio di come la questione della revoca non è in discussione e siamo tutti d'accordo. È in discussione il modo in cui il ruolo del Presidente della Repubblica, chiunque esso sia e chiunque sia il Primo ministro, è espropriato della possibilità di nominare o revocare, a partire dalla proposta del Primo ministro, i ministri. Ciò è quanto è scritto nella Costituzione attuale ed è rovesciato nel testo del disegno di legge costituzionale. Si può dissentire nel merito ma non nel fatto storico. Quando un

proprio avvocato personale è proposto quale ministro della giustizia, il Presidente della Repubblica può indicare di nominarlo ministro ma non ministro della giustizia. Questo è accaduto storicamente e quella persona è diventata ministro della difesa.

Potrei ricordare un altro caso, non di questa rilevanza, che riguarda il ministro della difesa nell'ambito di un Governo di centrosinistra: proposta una persona, è stata nominata un'altra in sede di consultazione. Questo ruolo di garanzia, che non cambia la natura politica della maggioranza, né il potere del Primo ministro, perché non viene mantenuto?

Un'ultima questione riguarda la nomina e il numero dei giudici costituzionali. Nel testo e nelle norme transitorie c'è scritto che il Senato, eletto con le regole attuali, e non quello federale, quindi identico a questo rispetto alle caratteristiche politiche e istituzionali, nominerà i nuovi giudici costituzionali man mano che il loro mandato scadrà. Lo stesso vale per i membri del CSM. Mi pare che ci sia una radicale incongruenza, perché questo è un Senato propriamente politico, non quello del 2011. Vorrei sapere la sua opinione al riguardo.

Rispetto alla questione della contestualità — siccome lei ha detto che non si poteva fare meglio e questo è un giudizio politico e costituzionale, ma io ritengo che si possa fare meglio, quindi sto ragionando su delle possibili correzioni — si subordinano le regioni (per esempio, nel caso di scioglimento di una regione al quarto anno, essa dovrebbe durare in carica un altro anno) alla permanenza del Senato federale. Ciò non ha nulla di federale, ma subordina, assai più di oggi, le caratteristiche e i poteri costituzionali delle regioni al potere centrale. Mi chiedo se questo elemento non ponga qualche interrogativo sull'aggettivo federale, che non si sa dove poggi.

PRESIDENTE. Onorevole Boato, il suo intervento va benissimo, però non ha ri-

spettato i tempi. Se procediamo in questo modo non rispettiamo neanche gli altri colleghi che vogliono intervenire.

MARCO BOATO. Domando scusa.

MARCELLO PACINI. Vorrei porre brevemente due quesiti al professor Armaroli. Entrambi sono attinenti al tema del Senato, che ritengo l'aspetto cruciale anche per l'imbarazzo che abbiamo nel giudicare l'altra Camera del Parlamento. Il professor Armaroli ha distinto la composizione e le funzioni del Senato.

Mi pare che ci sia una terza dimensione che riguarda proprio la figura del senatore, nel senso che è totalmente equiparato al deputato. Infatti, egli ha un dovere di lealtà verso la Repubblica e la Nazione e ha un divieto di mandato imperativo. Non ha nessuna rilevanza il suo rapporto con il territorio. Non c'è da nessuna parte un elemento che lo obblighi a rispettare gli interessi della regione che rappresenta. Di fatto, l'interpretazione degli interessi del territorio viene lasciata ad uno sforzo culturale, dal momento che il senatore è eletto dai consigli regionali e quindi dovrebbe avere qualche dovere in più nei confronti della regione che lo ha eletto. In realtà, in ogni Stato federale c'è qualcuno che ha qualche dovere in più rispetto al territorio, anche perché dovrebbe rappresentare non soltanto le teste ma anche gli interessi di quel territorio. Pertanto, le vorrei chiedere se secondo lei questo problema rientra tra quelli che vanno presi in considerazione per capire come valorizzare un discorso di lealtà e di impegno politico nei confronti del territorio, o, invece, se deve essere affidato soltanto alla buona volontà dei singoli rappresentanti. Lei mi insegna che il *Bundesrat* tedesco è tutta un'altra cosa e quindi vorrei capire se è possibile una via intermedia tra l'uno e l'altro.

Il secondo problema riguarda l'efficienza del sistema. In questi anni siamo andati avanti attraverso una mediazione degli interessi che si realizzava attraverso la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-regioni-autonomie locali. Va

dato atto dei buoni risultati nel senso che, bene o male, siamo riusciti ad andare avanti. Di fronte alle nuove competenze enormemente dilatate delle nuove regioni, mi pare che si ponga il problema di rafforzare le sedi in cui si verifica questa mediazione di interessi concreti, valutando come le linee politiche possono diventare concreta azione politica. A suo avviso, questa mediazione può avvenire al Senato o dobbiamo pensare a mantenere in vita e a rafforzare la Conferenza Stato-regioni, perché così com'è costituita ha espresso il massimo delle sue potenzialità, per cui dovremo preoccuparci di moltiplicare questo sforzo mediatore?

CARLO LEONI. Vorrei una sua opinione, professor Armaroli, sul secondo comma del nuovo articolo 94. Io non condivido la strada che indica questo disegno di legge sul rafforzamento dei poteri del *Premier*, ma, ragionando all'interno di quel modello, dal momento che lei conosce l'attività parlamentare per studio e per pratica, le chiedo: non lo ritiene un'assoluta forzatura? Il voto bloccato, conforme alle proposte del Governo (pena quello che è scritto successivamente), si presume possibile su qualunque atto legislativo.

Avvalendomi della sua esperienza, le chiedo se ha un senso ai sensi dell'articolo 117 togliere gli obblighi internazionali che erano previsti accanto all'ordinamento comunitario come limiti della potestà legislativa delle regioni e dello Stato.

Infine, le chiedo se abbia un senso e come possa essere interpretato il fatto che ogni deputato e ogni senatore rappresenti la Nazione e la Repubblica.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Armaroli per la replica.

PAOLO ARMAROLI, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova*. Al cortesissimo onorevole Saponara vorrei dire che quando parlavo di schizofrenia al Senato era perché da una parte si parlava della favola metropolitana numero due (ossia del depotenziamento

del ruolo del Capo dello Stato), dall'altra parte un illustre costituzionalista e mio carissimo amico, l'onorevole Massimo Vilone, esponente di punta dei DS, in Commissione ha proposto un emendamento, che poi è stato approvato (che ha portato i senatori a vita di nomina presidenziale da cinque a tre), e addirittura in Aula ha presentato un emendamento soppressivo, per cui non voleva che ci fossero senatori a vita di nomina presidenziale. Quindi, mentre in Commissione affari costituzionali gli interventi mi erano sembrati tutti cospicui, in Assemblea c'è stata una sorta di schizofrenia un po' da parte di tutti noi, per cui si diceva una cosa e se ne faceva un'altra.

Se l'onorevole Saponara me lo concede, gli do solo questa risposta e me ne scuso.

L'onorevole Boato mi ha fatto una gran quantità di domande. Sono d'accordo con lui sulla tecnica legislativa, ossia ritengo — e mi scuso di non averlo detto nel mio intervento — che sia necessario un maggiore raccordo tra gli articoli 88, 92 e 94, fermo il principio della norma antiribaltone. C'è un problema di coordinamento tra questi articoli.

Per quanto riguarda il fatto che il Primo ministro si presenterebbe alla Camera non necessariamente con un voto, un voto — come lei m'insegna — è sempre possibile perché sia la maggioranza che l'opposizione possono presentare una mozione sulla quale si vota e, qualora la mozione dell'opposizione fosse vincente, evidentemente il Governo dovrebbe andarsene a casa.

Per quanto riguarda i due consoli...

MARCO BOATO. Chiedo scusa, ma la questione del voto era legata, oltre che alla formulazione attuale dell'articolo 88, secondo comma, anche al fatto che non ci potrebbe essere un voto che cambi il Primo ministro se quel Primo ministro non ha già una maggioranza assoluta nelle Camere, e potrebbe non averla, perché nel testo si favorisce la maggioranza ma non la si garantisce.

PAOLO ARMAROLI, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la*

facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova. Sono d'accordo con lei, onorevole Boato, però forse un rafforzamento di questo elemento andrebbe interpretato in sede di legge elettorale in guisa tale da permettere comunque, come d'altra parte è garantito a livello locale, delle clausole di garanzia, come, ad esempio, un « pezzettino » di premio di maggioranza per raggiungere comunque il 55 per cento dei seggi alla Camera.

Per quanto riguarda il controllo della nomina da parte del Capo dello Stato, ciò non si è voluto istituire per due ragioni. In primo luogo, si è concepito il Capo dello Stato come organo di garanzia che non abbia la possibilità, in linea di principio, di interferire con l'indirizzo politico di Governo garantito, oggi come oggi, dall'articolo 95 della Costituzione.

Se un Primo ministro ritiene di nominare — per così dire, a suo rischio e pericolo — il professore Armaroli ministro di un dicastero, se ne assume la responsabilità politica; non solo dinanzi alla Camera ma anche dinanzi ai cittadini, atteso che il professore Paolo Armaroli, oggi come oggi, non avrebbe alcun appoggio. Non mi pare giusto che il Capo dello Stato si opponga all'ipotesi che, per esempio, detto professore diventi ministro delle riforme costituzionali, imponendo che guidi invece il dicastero dei trasporti (materia della quale, ovviamente, non saprei alcunché). Se il Primo ministro ritiene di effettuare una scelta, se ne assumerà la responsabilità politica; non vedo la ragione in base alla quale il Presidente della Repubblica debba intervenire su una decisione — giusta o sbagliata, onorevole Boato — del Primo ministro.

L'onorevole Pacini mi deve scusare in quanto, sulle questioni poste con riferimento al nuovo Senato, risponderò telegraficamente per ragioni di tempo. Come ho già detto — ma lo ribadisco —, per quanto riguarda la composizione, anche con il massimo impegno, non credo si riesca a fare molto di più. Invece, per quanto riguarda le funzioni, come meglio di me chiarirà il professor Lippolis, si può intervenire apportando notevoli modifiche,

non solo attraverso la tecnica legislativa ma anche con accorgimenti di carattere psicologico per non urtare la sensibilità dei senatori.

Per quanto riguarda la questione posta dall'onorevole Leoni con riferimento al secondo comma dell'articolo 94, ebbene, il voto che si prefigura è una sorta di questione di fiducia; quindi, nell'ipotesi di un voto contrario, evidentemente il Governo sarebbe costretto alle dimissioni.

Per quanto riguarda la previsione della rappresentanza, ad un tempo, della Nazione e della Repubblica, certo nutro anch'io delle perplessità; comunque, nella scorsa legislatura, presentai una proposta di legge costituzionale al riguardo: riguardava la modifica dell'articolo 67 della Costituzione in materia di divieto di mandato imperativo. Nella scorsa legislatura, peraltro, come è noto, il divieto di mandato imperativo offrì una giustificazione ai ribaltoni. Dunque, a mio avviso, mentre il principio della rappresentanza della Nazione è, per così dire, sacrosanto, il divieto di mandato imperativo, al contrario, dovrebbe «cadere» o, quanto meno, essere attenuato, coerentemente ad un assetto di democrazia maggioritaria. Sarà, perciò, contento l'onorevole Boato con il quale vi è spesso motivo di raffinata e stimolante polemica al riguardo.

Mi fa piacere che oggi molti si accorgano della necessità di uno statuto dell'opposizione; al riguardo, un deputato della scorsa legislatura presentò una proposta di legge costituzionale (C. 3013): «Modifiche alla Costituzione in tema di statuto dell'opposizione». Questo deputato faceva parte della Commissione affari costituzionali; non mi pare che l'allora maggioranza di centrosinistra prese in seria considerazione tale proposta. Tuttavia, siccome sono uno spirito un po' anarchico, ritengo che le opposizioni vadano sempre garantite, anche se devo riconoscere che, a differenza di quanto si è sostenuto, con la riforma, a mio avviso, non vi sarebbe un aumento di potere del Governo; vi sarebbe, piuttosto, una semplice razionalizzazione dell'esistente. Comunque, la disciplina recata dal disegno

di legge contiene almeno indicazioni alquanto puntuali, a differenza, invece, di quanto, come ricorderete, prevedeva il testo della Bicamerale predisposto al riguardo dal senatore Salvi, testo che rinviava ai regolamenti parlamentari. Coerentemente con quanto ritenevo nella scorsa legislatura, io, invece, sono dell'avviso che si debba apprestare e rafforzare uno statuto dell'opposizione.

Sono d'accordo con il professore Cecanti circa il fatto che soltanto il capo dell'opposizione dovrebbe avere la possibilità di rinviare le leggi preventivamente, ovvero prima della promulgazione, alla Corte costituzionale. Ciò, in quanto siamo in Italia e la litigiosità è tanta; vi potrebbe essere il rischio che tutte le leggi approvate da una maggioranza, quale che sia, finiscano dinanzi alla Corte costituzionale, intasando i lavori della Consulta e, praticamente, non permettendo alla stessa di lavorare. Comunque, mi permetto di ricordare quell'anonimo deputato, firmatario della proposta di legge C. 3013.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore Paolo Armaroli e dichiaro conclusa l'audizione.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 17,15, è ripresa alle 17,20.

Audizione di Salvatore Vassallo, professore associato di scienza politica presso la facoltà di scienze politiche II dell'Università di Bologna.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Salvatore Vassallo, professore associato di scienza politica presso la facoltà di scienze politiche II dell'Università di Bologna.

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

SALVATORE VASSALLO, *Professore associato di scienza politica presso la facoltà di scienze politiche II dell'Università di Bologna*. La ringrazio molto, presidente, per l'invito rivoltomi e per l'attenzione che vorrete dedicare a quanto cercherò di esporre in modo sintetico. Ho portato con me un testo che mi riservo, eventualmente, di rivedere sulla base delle osservazioni che emergeranno nel corso della discussione; ma, essendo sostanzialmente pronto, potrò senz'altro consegnarlo all'attenzione della Commissione in tempi brevi.

Cercherò di essere sintetico. Ebbene, ho l'impressione che se si considerano le diverse proposte di riforma costituzionale presentate nelle ultime legislature, non è difficile, per l'occhio dell'osservatore distaccato ed esterno, notare nei contenuti una notevole riduzione delle distanze tra le proposte dei principali gruppi del centrodestra e quelle dei principali gruppi del centrosinistra. Al riguardo, sono, in una certa misura, d'accordo con quanto riferito inizialmente dal professor Armaroli. Ciò anche se i toni del dibattito e tutta una serie di fattori ben noti e del tutto comprensibili, di carattere contingente ed idiosincratico, rendono impossibile, di fatto, nonostante la detta prossimità nei contenuti, la convergenza di voto su materie, per di più, così delicate come quelle della riforma costituzionale. Però, dal punto di vista dell'osservatore che guarda a questo dibattito nel lungo termine, non vi è dubbio che le differenze si siano ridotte notevolmente. Ciò è interessante per chi analizza la transizione italiana in quanto tale evidenza è una dimostrazione del fatto che la transizione ha già compiuto molti passi ed ha già prodotto effetti significativi sulla struttura del sistema politico e sulla cultura politica dei principali attori che operano nel sistema politico.

Non vi sono più le differenze che, agli inizi degli anni ottanta, esistevano tra i progetti De Mita-Ruffilli, Amato-Craxi e quello della partito comunista. Allora, tali proposte rinviavano a strategie politico-partitiche confliggenti. Invece, se si guarda alla proposta oggi in discussione, si può

agevolmente notare che il disegno di legge di iniziativa governativa approvato dal Senato è, nel suo impianto — naturalmente, sono ben consapevole di come vi siano elementi tecnici rilevanti che devono essere affrontati —, molto più simile alla proposta fatta propria e sostenuta vigorosamente dal centrosinistra nel corso della Bicamerale D'Alema di quanto non sia vicina ai contenuti della proposta che lo stesso centrodestra faceva nella scorsa legislatura.

Dal punto di vista dell'analisi della transizione, ciò è importante perché sembra confermare che in realtà un cambiamento sia già intervenuto. La modificazione prodottasi nella struttura della competizione, forzata con il cambiamento del sistema elettorale, ma dovuta anche alla crisi inattesa dei partiti di Governo della prima Repubblica, ha imposto a tutti quanti — attori partitici ed elettori — di imparare ad agire in un nuovo modo. Partiti, e soprattutto elettori, hanno acquisito le convinzioni e le convenienze proprie di un sistema bipolare maggioritario. Ciò è già avvenuto; è proprio per tale motivo — ovvero per il fatto che le convenzioni e le convenienze dei principali attori politici dei due schieramenti convergono verso la cristallizzazione di questo nuovo equilibrio bipolare e maggioritario — che le proposte di riforma costituzionale cominciano ad essere simili. Entrambe le proposte, quella del centrosinistra nella scorsa legislatura e quella del centrodestra nell'attuale, sono sostanzialmente orientate verso una cristallizzazione ovvero una costituzionalizzazione dell'equilibrio politico-istituzionale di tipo maggioritario (di stile Westminster) che, in qualche misura, si è già, di fatto, realizzato. Ciò che, in questo caso, rende plausibili le riforme costituzionali risiede proprio nella circostanza che dette riforme non servono a scardinare l'equilibrio esistente, come era, invece, nelle prospettive delle citate proposte Amato-Craxi, De Mita-Ruffilli (in parte) e del partito comunista all'inizio degli anni ottanta. Le riforme invece ser-

vono a cristallizzare un equilibrio nel quale, per così dire, tutti hanno imparato a giocare.

Quindi, assumo, forse troppo ottimisticamente, questa prospettiva, che esista una implicita, anche se non dichiarata, e forse non dichiarabile, convergenza verso un certo modello di democrazia; al riguardo, penso sia utile la differenza sottolineata dal professor Fabbrini nel suo intervento tra forma di Governo e forma di democrazia. Certamente, vi è una convergenza di intenti verso il modello di democrazia che si vuole raggiungere; l'idea è che, dal punto di vista del rapporto tra elettori, partiti e Governo si debba andare verso un Governo maggioritario (o modello competitivo di democrazia, come preferisce esprimersi il professor Fabbrini) mentre, sul versante dei rapporti centro-periferia, sarebbe necessaria — per alcuni, ineluttabile; per altri, preferibile — la realizzazione un sistema di tipo federale.

Le poche considerazioni che, in tal senso, vorrei sottoporvi riguardano alcuni aspetti cruciali. Il primo punto sul quale mi concentro, in quanto evidentemente è il più rilevante, è relativo ai limiti ed alla configurazione del potere di scioglimento in capo al Primo ministro; ebbene, ho l'impressione — ed è il mio argomento di fondo — che tale aspetto, dal punto di vista tecnico, sia offuscato e deformato (sicché, in alcuni casi, viene sviato l'esame delle proposte) da due opposti atteggiamenti, entrambi da evitare. Forse, i termini che uso sono più coloriti di quanto dovrebbero rispetto alla sede; tuttavia, osserverei che, da un lato, vi è un atteggiamento riconducibile a quello che definirei il « complesso del tiranno » e, dall'altro, un atteggiamento, ugualmente pernicioso, che definirei di « ossessione antiribaltista ». Vi è una prima interpretazione, affermata da alcuni colleghi studiosi, e anche da parlamentari, che ritengo sia inficiata da una sorta di « complesso del tiranno »; essa intravede nel potere di scioglimento discrezionalmente attribuito al Primo ministro una sorta di « fuoriuscita » dalla forma democratica e dal sistema parlamentare.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIETRO FONTANINI

SALVATORE VASSALLO, *Professore associato di scienza politica presso la facoltà di scienze politiche II dell'Università di Bologna*. A me pare del tutto evidente che questa proposizione sia facilmente confutabile sulla base dell'analisi comparata; tutti i principali sistemi politici nelle grandi democrazie europee prevedono, in forma esplicita o implicita, un potere ampiamente discrezionale di scioglimento nelle mani del Primo ministro. Il caso britannico è più discutibile in quanto non abbiamo una Costituzione scritta; infatti, alcuni sostengono che in tale caso lo scioglimento viene utilizzato solo per motivi di convenienza ovvero per trovare il momento giusto nel quale il Primo ministro pensa di avere più voti alle elezioni. In realtà, ciò non è vero. Un volume ampiamente utilizzato nei corsi avanzati di diritto costituzionale nelle facoltà di scienze politiche (*Constitutional practice*, alla III edizione, della Oxford University Press), cita due casi precisi per mostrare agli studenti dal Regno Unito che, effettivamente, il Primo ministro ha un potere discrezionale di scioglimento che potrebbe usare anche contro la propria maggioranza. Il laburista Wilson nel 1968 ed il conservatore Major nel 1993 e 1994, esplicitamente, in riunioni di partito, minacciarono i componenti della propria maggioranza di proporre ed ottenere lo scioglimento se non si fosse ridotto il grado di indisciplina del gruppo parlamentare.

Ciò che lo stesso autore di questo importante testo di diritto costituzionale riferisce è che, benché il Primo ministro abbia un potere discrezionale di scioglimento da utilizzare anche contro la propria maggioranza, ciò avviene raramente — anzi non è mai avvenuto — per il semplice fatto, molto importante da tenere in considerazione, che il potere di scioglimento è uno strumento efficace proprio in quanto agisce attraverso un meccanismo di « reazioni attese », tal-

mente efficace da non dovere essere utilizzato. Nei casi in cui potrebbe essere usato, molto spesso è lo stesso Primo ministro a preferire di non farlo (dato che si tratta di situazioni in cui lui stesso rischia di non essere rieletto).

Mi accorgo che il tempo stringe e lascio quindi per brevità alla lettura del testo che consegnerò alla Commissione il riferimento puntuale ad altri paesi. Qui mi limito a segnalare che anche nel caso tedesco, spesso citato come esempio contrario a questa proposizione, di fatto, il cancelliere, usando in maniera strategica la procedura per l'approvazione della mozione di fiducia, riesce ad ottenere lo scioglimento. Il cancelliere, infatti, può chiedere che sia messa in votazione la mozione di fiducia ma, qualora essa non riceva la maggioranza richiesta, può chiedere lo scioglimento. Storicamente, sia nel 1972 sia nel 1982, i cancellieri in carica hanno utilizzato questo metodo per ottenere lo scioglimento, nel primo caso contro il rischio che la maggioranza socialdemocratica e liberale franasse, nel secondo per ottenere una legittimazione elettorale dopo che la nuova coalizione liberale-democraticocristiana si era formata a seguito di un procedimento di sfiducia costruttiva.

Sappiamo peraltro che in Spagna e Svezia il potere di scioglimento da parte del Presidente del Consiglio, inserito nell'ambito di un ordinamento a Costituzione scritta e con un sistema partitico più complicato di quello britannico, è esplicitamente previsto. Nel caso spagnolo esso viene meno quando è già in atto una mozione di sfiducia costruttiva, mentre nel caso svedese può persino interrompere gli effetti di una mozione di sfiducia già approvata.

Il punto da tenere a mente è che in questi sistemi, nonostante esista un potere discrezionale di scioglimento che nel caso spagnolo è, in assenza della mozione di sfiducia, totalmente discrezionale, tutto si regge su un gioco di equilibri che ha un certo margine di flessibilità: al potere di interdizione del Presidente nei confronti della propria maggioranza — o meglio nei

confronti di minoranze sleali della propria maggioranza — si accompagna la possibilità di un cambiamento del Primo ministro in corso di legislatura. A questo proposito si può affermare che la sfiducia costruttiva abbia efficacia proprio in quanto collegata al potere di scioglimento del Cancelliere o, come nel caso della Spagna, del Primo ministro. Si può, infatti, attivare la sfiducia costruttiva, ma essa non può rappresentare l'ultimo esito di un lungo periodo di logoramento del Governo in carica. Il Primo ministro non avrà certamente voglia di essere sfiduciato facendosi logorare, avendo in mano il potere di scioglimento, perché in tal caso, se ritenesse di avere dalla propria parte l'elettorato, utilizzerrebbe sicuramente questo strumento in anticipo.

Non vi è assolutamente nulla di antidemocratico nell'attribuire un potere di questo tipo al Primo ministro. Temo, però, che nella proposta approvata dal Senato si ecceda in senso opposto, cioè nel rafforzare la stabilità dell'Esecutivo, troppo sospinti da fatti recenti e contingenti, da ciò che ho coloritamente definito «ossessione antiribaltanista». Alcuni critici (è stato già fatto anche in questa sede) si soffermano sul meccanico collegamento, istituito nella proposta, tra la mancata approvazione della legge su cui il Governo ha posto la questione di fiducia e la facoltà del Premier di pretendere lo scioglimento. Tale critica è forzata, se letta con un'ottica comparativa. Infatti, è vero che in Spagna se il Primo ministro non ottiene la fiducia deve dimettersi e non può usare il potere di scioglimento, ma è anche vero che egli, quando volesse veder approvata a tutti i costi una determinata legge o una determinata linea di politica pubblica, potrebbe evitare di porre la questione di fiducia mantenendosi aperta la possibilità di invocare lo scioglimento.

Dal punto di vista sostanziale ho difficoltà ad intravedere quali differenze vi siano tra l'eventualità che il Primo ministro indichi con precisione quali siano le proprie priorità e faccia intendere alla propria maggioranza che qualora esse

fossero reiteratamente disattese chiederà lo scioglimento ed il fatto che lo scioglimento sia collegato alla mancata approvazione di una legge su cui il Primo ministro ha posto formalmente la questione di fiducia.

Ciò che è problematico nel disegno di legge approvato al Senato sono le cosiddette norme antiribaltone, e cioè la pretesa che cambiamenti della maggioranza nel corso della legislatura, anche in presenza di una disponibilità del Primo ministro a farsi da parte e della formazione di un'ampia maggioranza con un nuovo *leader*, debbano essere condotti all'interno del perimetro della maggioranza espressa dalle elezioni. Penso che questa norma abbia tre tipi di controindicazioni.

In primo luogo stabilisce una forzata ed inusitata differenza di *status* tra parlamentari di «serie A» che hanno la titolarità e facoltà di conferire la fiducia al Governo e parlamentari di «serie B», che non hanno tale facoltà (aspetto che non esiste in alcun sistema parlamentare). Se consideriamo che il conferimento della fiducia al Governo è una delle funzioni fondamentali dei Parlamenti, si capisce quanto sia eccentrico pensare che una Costituzione possa prevedere una differenza di *status* di questo rilievo. Di fatto ciò può anche avvenire per effetto delle dinamiche politico-elettorali e per l'apprezzamento del Presidente della Repubblica che può sconsigliare od inibire la formazione di maggioranze troppo difformi dal risultato elettorale, ma costituzionalizzare tale differenza di *status* mi sembra inaccettabile.

Un secondo problema derivante da questo è che ciò eliminerebbe il principio del divieto di mandato imperativo.

In terzo luogo, fatto più importante, questa norma ha effetti controintuitivi. Se da un lato impedisce ribaltoni, dall'altro fornirebbe uno straordinario potere di veto a tutti i gruppi che avessero una dimensione tale da impedire la formazione di una qualsiasi maggioranza all'interno del perimetro della coalizione risultata vincente alle elezioni.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATO BRUNO

SALVATORE VASSALLO, *Professore associato di scienza politica presso la facoltà di scienze politiche II dell'Università di Bologna*. Il mio suggerimento è di prendere seriamente in considerazione il modello spagnolo, essendo sperimentato, forte, con il pregio di essere espressione di un sistema politico che sia il centrodestra sia il centrosinistra dicono di ammirare, ancor più efficace nella declinazione fornita dalla proposta Salvi, presentata durante la Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema, e con l'ulteriore pregio, quindi, di essere insuscettibile di radicali critiche da parte di alcuno.

Mi soffermerò brevemente su alcuni aspetti che riguardano il secondo elemento cruciale, cioè la composizione ed il ruolo del Senato federale.

La proposta (come è stato già detto, e quindi su ciò non mi soffermerò) tende ad avere una eccessiva preoccupazione per la stabilità dell'Esecutivo, per il controllo da parte del Governo sul processo legislativo alla Camera, ma appare, per così dire, strabica. Infatti, sembra attribuire al Primo ministro poteri che lo rendono di fatto inamovibile e gli consentono un controllo rigido sul processo legislativo della Camera, ma crea un Senato, cosiddetto federale, con cospicui poteri legislativi, probabilmente eletto con un sistema proporzionale, che non conferisce fiducia e quindi è slegato dalla vita dell'Esecutivo, che non può essere sciolto.

Se si esamina la situazione da un punto di vista comparativo (con l'ottica schematica da me introdotta, adottata anche dal professor Fabbrini) e si considera che la transizione ci porta ad un modello maggioritario, per quanto riguarda le relazioni tra Governo, partiti ed esecutivi, e ad un modello federale, per quanto riguarda il rapporto tra centro e periferia, non vi è dubbio che gli obiettivi da realizzare relativamente alla seconda Camera sarebbero snellire il processo legislativo, fare in modo che vi sia una univoca relazione tra

il Governo e la Camera dei deputati e creare una Camera di rappresentanza delle istituzioni regionali e locali. Tutto ciò non avviene con la proposta approvata dal Senato.

Tra gli studiosi di diritto pubblico e di scienze politiche vi è, come raramente accade, una convergenza molto estesa nel ritenere che la soluzione più efficace consisterebbe nell'adozione del modello *Bundesrat*, che anche sul piano comparativo sembra l'unico organo legislativo configurato come sede efficace di rappresentanza degli interessi (e a tutela dell'autonomia) delle istituzioni che garantiscono la divisione dei poteri tra centro e periferia. Come è già stato detto, per varie ragioni di carattere contingente non è possibile, e non sembra plausibile, che un modello di questo tipo sia adottato in Italia. Anche tra gli studiosi molti tendono a considerare che la strada da percorrere o quanto meno da sperimentare sia la soluzione di un Senato elettivo. L'aspetto cruciale sono le condizioni alle quali un Senato elettivo possa svolgere le funzioni di cui vi è necessità, cioè un Senato che abbia al proprio interno senatori che sono al tempo stesso agenti degli elettorati regionali e delle istituzioni di governo regionali.

Debbono essere considerati alcuni aspetti. In primo luogo il numero assoluto dei senatori. Tutti i Senati elettivi federali sono composti da un numero basso di membri per la semplice ragione che soltanto in questo modo si riesce a fornire a ciascuna unità territoriale un numero non eccessivamente diverso di senatori, ma anche un numero complessivamente basso. Se i senatori da eleggere sono due, tanto più se eletti con tempi sfalsati ed un sistema di elezione uninominale maggioritario, saranno incentivati ad essere senatori della regione o dello Stato. Se si eleggessero 22 senatori, come avverrebbe in Lombardia con la proposta approvata, molto facilmente essi sarebbero senatori di provincia o di partito.

Il secondo elemento è la contestualità che non deve essere affievolita.

Il terzo aspetto riguarda il sistema elettorale. Si può anche ipotizzare che i

senatori italiani non siano cento, come nella media dei Senati federali del mondo, ma un numero leggermente superiore, e che per una serie di ragioni non siano eletti tutti con un sistema elettorale uninominale maggioritario ma con un sistema proporzionale. Ma in questo caso dovrebbero essere eletti in collegi « piccoli » (dal punto di vista del numero dei seggi assegnati in ciascuno di essi), con metodo d'Hondt, in modo da consentire l'elezione, in prevalenza, di senatori espressione della maggioranza di governo a livello regionale.

Un ulteriore aspetto riguarda le modalità di raccordo con le istituzioni regionali e l'ultimo, infine, riguarda le competenze, su cui non mi dilungo in quanto la questione è stata già affrontata, rinviando al testo scritto, ma ricordo che il punto è far sì che il Senato, anche sotto questo profilo, sia effettivamente federale e non interferisca con l'esercizio dell'indirizzo politico da parte del Governo.

Mi permetto di chiudere con una sollecitazione ad una riflessione: penso che sia molto pericolosa la china (quasi inevitabile se le resistenze corporative che sono alla base del disegno approvato al Senato non venissero in qualche modo contrastate) cui va incontro il processo di riforma.

Di un Senato federale, ossia di un organo che sia sede di raccordo e di concertazione tra il legislatore nazionale e i legislatori regionali, c'è assolutamente bisogno, tanto più avendo disegnato nel modo che ci è noto la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni.

Questa è una esigenza di cui un sistema così congegnato non può fare a meno. Evitare di affrontare la questione, provando ad inventare un Senato che non sia « né carne né pesce », nel quale alla fine non potrà effettivamente svolgersi quella funzione, vuol dire fare « emigrare » quella stessa funzione da un'altra parte. Vuol dire che, naturalmente, diventerà obbligatorio prendere in considerazione gli spunti, che pure qui sono stati sollevati, sulla costituzionalizzazione della conferenza Stato-regioni, per trovare poi in quella sede la concertazione. Si passerebbe

così, da una assoluta eccentricità, rappresentata dall'attuale bicameralismo perfetto, ad una nuova anomalia, rappresentata da un sistema legislativo tricamerale.

PRESIDENTE. Grazie, professor Vassallo. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire.

MARCELLO PACINI. Siamo ormai incamminati su una strada dove occorre sagacia, prudenza e intelligenza. Volevo chiedere al professore: a parte i due casi del *Bundesrat* e del Senato elettivo (come ad esempio in Austria), esistono o sono ipotizzabili altre formule che permettano di realizzare il miracolo di avere una Camera composta in modo tale da legare maggiormente gli eletti ai contesti regionali, avendo una via di concertazione vera, obbligata? Si potrebbe quindi pensare ad un raccordo, senza andare ad elezioni indirette, con i governi regionali (perché poi, questi sono gli elementi della concertazione)?

MARCO BOATO. Considero le osservazioni del professor Vassallo molto condivisibili, quindi mi limito a chiedergli un chiarimento, affinché prosegua la sua riflessione sulla forma di Governo circa due atteggiamenti opposti da evitare: il complesso del tiranno e l'ossessione antiribaltista. Noto incidentalmente che, per quanto riguarda il complesso del tiranno, non si tratta, come tutti pensano, di un aspetto legato specificamente a Berlusconi; in realtà il tema è stato ampiamente presente in tutto il dibattito della Costituente. È una questione insita nel DNA della nostra storia politico costituzionale.

Quando lei parla di superamento di questa ossessione antiribaltista, questo che cosa comporta dal punto di vista delle norme costituzionali dal suo punto di vista? L'elevazione dei limiti previsti dal secondo comma dell'articolo 88? Le chiederei un chiarimento, anzi una prosecuzione della sua riflessione su questo punto.

Per quanto riguarda l'aspetto del Senato, lei ha affermato molto rapidamente, nella parte conclusiva del suo intervento,

che è necessario arrivare ad una contestualità non affievolita. Questo nella sua ipotesi, che cosa comporterebbe? Lei sa che cosa ciò comporta oggi, lo abbiamo detto più volte: i senatori vengono eletti contemporaneamente e poi se si scioglie un consiglio regionale, si riallinea il consiglio regionale al Senato. Nella sua ipotesi, mi pare che questo vorrebbe dire una composizione variabile del Senato. Se la contestualità è piena, se si scioglie un consiglio regionale, si revocano i senatori in carica. Volevo un chiarimento su questo punto.

Vorrei anche conoscere il suo pensiero (peraltro, forse implicitamente insito nelle sue critiche al modello di Senato, così come delineato dal disegno di legge approvato dal Senato), riguardo alla impossibilità di scioglimento del Senato, per ragioni diverse dallo scioglimento della Camera. Lo scioglimento della Camera è legato alla rapporto di fiducia. Qui invece stiamo parlando di ipotesi di impossibilità di funzionamento, di paralisi, di blocco, e così via. Anche qui, l'ipotesi di scioglimento, avrebbe un valore di deterrenza, più che di uso effettivo del potere, nella stragrande maggioranza dei casi. Avendo eliminato qualunque ipotesi di scioglimento del Senato, questo valore eventuale di deterrenza rispetto ad un blocco da parte del Senato nei confronti del rapporto Governo-Parlamento, come si potrebbe configurare? Le chiedo un parere al riguardo.

GIANCLAUDIO BRESSA. Anch'io condivido molte delle osservazioni del professor Vassallo.

Volevo solo fargli una domanda molto tecnica e puntuale. Posto che concordo con lui sul fatto che l'ipotesi di Senato elettivo, per le ragioni che ha detto lui, è forse la più praticabile, le chiedo: la necessità di arrivare ad un numero basso di senatori, (perché altrimenti viene meno questa funzione di rappresentanza regionale) come si concilia con il modello di sistema elettorale che lei ha adombrato, ovvero il sistema proporzionale con piccoli collegi?

Se il sistema deve prevedere, per esempio, che ci siano tre o quattro senatori per ogni regione, è del tutto evidente che il piccolo collegio si può fare nel Trentino alto Adige o nella Basilicata, ma non certamente nella Lombardia. Desideravo allora che fosse un po' più preciso in questa sua indicazione.

CARLO LEONI. Facciamo il caso che alla fine di questo percorso ci sia effettivamente un Senato federale degno di questo nome, magari con una composizione come quella che lei suggeriva, o comunque diversa da quella attuale.

Secondo lei, in quel caso, sarebbe logico mantenere al solo Senato federale il potere di nominare i giudici della Corte costituzionale e i membri del CSM di nomina parlamentare?

PRESIDENTE. Do la parola al professor Vassallo per le risposte ai quesiti che gli sono stati posti.

SALVATORE VASSALLO, *Professore associato di scienza politica presso la facoltà di scienze politiche II dell'Università di Bologna*. In merito all'eventualità di seconde Camere miste: la verità è che la letteratura comparativa non è moltissima, le ricerche sono poche e la notevole varietà delle forme esistenti non ci consentono di identificare chiare regolarità sul piano empirico ed elaborare quindi ipotesi scientificamente robuste per prevedere in che misura una certa composizione abbia effetti sui comportamenti dei legislatori. C'è poca letteratura, poca ricerca empirica, e ci sono casi molto diversi tra di loro. Anche le cose che supponiamo circa gli effetti della contestualità sono frutto di congetture piuttosto fragili, devo dire.

L'unica cosa certa che sappiamo è che l'unico sistema che funziona bene, come sistema di raccordo tra centro e sistemi regionali, tra istituzioni regionali e potere legislativo al livello centrale, è il *Bundesrat*.

Lo stesso modello austriaco, nel quale vi è un Senato eletto da parte dei consigli dei *Länder*, è considerato normalmente inefficiente. Tanto più inefficienti sono

considerati i pochi casi che conosciamo di seconde Camere miste, cioè per metà elette direttamente dai cittadini e per metà ad elezione indiretta da parte di enti regionali e locali, come nel caso belga e nel caso spagnolo. Sono considerate generalmente, dagli stessi studiosi nazionali, come istituzioni non ben funzionanti, rispetto ai fini per i quali erano state costituite. Sia in Belgio che in Spagna, quelli che si interrogano sulla inefficienza di questi sistemi, evocano l'ipotesi del *Bundesrat* tedesco.

Quindi, le nostre conoscenze non sono molte, l'unica cosa certa che sappiamo è che il *Bundesrat* funziona, gli altri modelli non si sa. I casi misti a noi noti, sulla base di ciò che ci raccontano gli studiosi di quegli stessi paesi, di sicuro non funzionano come camere di raccordo efficienti.

Sulle norme antiribaltone, la mia conclusione è semplicemente che quella norma andrebbe eliminata. Ci sono due possibilità che a me sembrano convincenti: la prima, che è stata evocata da...

MARCO BOATO. Chiedo scusa, eliminandola si crea però un automatismo di scioglimento.

SALVATORE VASSALLO, *Professore associato di scienza politica presso la facoltà di scienze politiche II dell'Università di Bologna*. La mia personale opinione è che il modello più convincente e rassicurante allo stesso tempo sia quello spagnolo: il *Premier* può sciogliere discrezionalmente in qualsiasi momento ritenga che la sua maggioranza non sia leale, ad esclusione solo del momento in cui sia stata già attivata una mozione di sfiducia costruttiva o quando sia stato formalmente sfiduciato, nel senso che una mozione di sfiducia sia stata già approvata.

Considero ugualmente plausibile (anche qui siamo nel mondo dell'opinabile, non ci sono regolarità empiriche studiate scientificamente su cui basare tali ipotesi) l'ipotesi evocata in precedenza dal professor Fabbrini (presente ad esempio nel progetto di cui è primo firmatario il senatore Tonini), secondo la quale il *Premier*

avrebbe un potere di scioglimento, in qualsiasi momento, discrezionale, anche in presenza di una mozione di sfiducia e anche a seguito di una mozione di fiducia non approvata. Del resto questa soluzione esiste nel testo costituzionale svedese, anche se mitigata dal fatto che le elezioni prodotte dallo scioglimento sarebbero solo intercalari. In questa seconda soluzione non viene in altri termini prevista la possibilità della mozione di sfiducia costruttiva.

A proposito dello scioglimento del Senato, dichiaro la mia incompetenza. È del tutto evidente che lo scioglimento del Senato « federale » non potrebbe avvenire per ragioni che attengano al venir meno del rapporto fiduciario con il Governo. Non sono un costituzionalista e quindi non mi avventurerei in argomentazioni a proposito di quali siano le circostanze e le ragioni per le quali possa essere previsto uno scioglimento del Senato per altri motivi, che presumo possano attenere ad esempio a conflitti tra i poteri.

Per quanto riguarda le dimensioni dei collegi rinvio alle simulazioni, presentate in una tabella che sarà allegata al documento che consegnerò alla Commissione. Se i senatori fossero in numero di 100 e ne fossero assegnati 3 ad ogni regione, con ripartizione proporzionale dei restanti seggi, si avrebbero per ogni regione da 3 a 9 seggi.

In quel caso sarebbe possibile prevedere un numero ridotto di collegi pluriprovinciali. Nel caso limite della Lombardia, ci sarebbero al massimo tre collegi pluriprovinciali.

Per quanto riguarda il potere di nomina del Senato, anche in questo caso la mia competenza come politologo è limitata. Tenderei a sostenere che il Senato dovrebbe certamente avere un potere di nomina su una quota dei componenti della Corte costituzionale, non sugli altri.

La mia impressione è che i poteri del Senato dovrebbero essere strettamente circoscritti alle competenze che attengono al rapporto centro-periferia. Questo per evitare che i senatori siano distratti dal loro

ruolo di rappresentanti dei territori e delle istituzioni regionali e siano invece attratti dal gioco politico partitico.

MARCO BOATO. Presidente, mi scuso con il prossimo audito, il professor Lippolis, ma mi devo allontanare per recarmi alla Conferenza dei presidenti di gruppo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Vassallo per il suo intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 17,55, è ripresa alle 18.

Audizione di Vincenzo Lippolis, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Vincenzo Lippolis, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli.

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

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli.* Ringrazio il presidente e la Commissione per l'invito.

Il progetto di revisione della Costituzione si muove nella logica di portare a compimento le due principali innovazioni del sistema costituzionale che si sono avute nella fase di transizione iniziata nel 1993: il sistema maggioritario e l'ordinamento federale.

Il progetto ha quindi come finalità un adeguamento della forma di Governo al maggioritario, realizzando appieno l'idea di premierato, ed un completamento del federalismo. L'anello di congiunzione è costituito dal bicameralismo; infatti, senza

un mutamento del sistema bicamerale non è possibile razionalizzare né la forma di Governo né il sistema delle autonomie territoriali.

In questa audizione affronterò i problemi concernenti il testo di riforma approvato dal Senato. Anche se, al fine di superare la fase di transizione costituzionale che stiamo attraversando, è possibile e assolutamente legittimo ipotizzare soluzioni diverse sia dal premierato, sia dal federalismo, in questo momento lo ritengo un esercizio inutile. Mi muovo, quindi, nell'orizzonte di quelle che sono le finalità del progetto in esame.

In riferimento alla forma di Governo si è parlato di rigidità del modello che sta emergendo. Tale rigidità tuttavia va analizzata rispetto al sistema maggioritario e all'alternanza bipolare o bipartitica che è in se stessa rigida perché esclude, in via di principio, combinazioni parlamentari nuove nel corso della legislatura, vale a dire maggioranze di Governo diverse da quella elettorale. Quindi, se si accetta il sistema maggioritario dell'alternanza bipolare, si accoglie già una sorta di rigidità non presente nel sistema parlamentare con tendenza assembleare.

La difficoltà di fondo che abbiamo in Italia — ma non solo in Italia — è l'adattamento di un modello maggioritario con alternanza bipolare ad un sistema fortemente pluripartitico, soprattutto quando quest'ultimo dà vita a coalizioni di Governo che non sono omogenee e coese; questo è un problema non nuovo e non solo italiano. Poc'anzi l'onorevole Boato citava il caso della Francia. A tal proposito, posso ricordare che già ad Algeri nel 1944 dalla resistenza francese fu elaborato un progetto di riforma che si riprometteva di dare un nuovo assetto costituzionale alla Francia dopo la liberazione. In esso vennero esaminati — essendo la Francia tradizionalmente un sistema pluripartitico — le stesse questioni che stiamo trattando oggi, cioè il problema del rapporto tra sfiducia e scioglimento e quello della stabilità governativa.

Questo tipo di problematiche non riguarda soltanto l'Italia, ma tutti i sistemi

pluripartitici che per essere «forzati» a funzionare secondo il modello di tipo inglese devono essere irrigiditi; in altre parole l'effetto naturale del bipartitismo inglese deve essere perseguito attraverso la costrizione di norme costituzionali.

Per evitare inutili polemiche e fraintendimenti nell'elaborazione della riforma è necessario quindi chiarirsi su un punto: si vuole che il cambiamento di maggioranza o meglio di formula politica in corso di legislatura — che oggi è possibile ai sensi delle attuali norme costituzionali — rimanga possibile anche per il futuro, oppure si intende escludere tale eventualità? Infatti, se si ritiene che sia auspicabile mantenere l'attuale flessibilità, cioè che il Governo possa essere sostenuto da una maggioranza diversa da quella elettorale, allora direi che non c'è bisogno di cambiare niente. Sarebbe soltanto opportuno attribuire al Presidente del Consiglio qualche potere in più per la nomina e revoca dei ministri; per il resto si potrebbe lasciare le cose come stanno e affidare poi all'evoluzione delle convenzioni politiche l'assestamento del modello.

Se invece si sceglie la seconda opzione — il cosiddetto Governo di legislatura — negando la possibilità di modificare la formula politica che si è presentata agli elettori con un *leader*, una maggioranza, un programma, si può lavorare su diverse opzioni: ci si può orientare — come mi pare facesse il progetto iniziale — sul rafforzamento della figura del *Premier*, oppure puntare sulla coalizione.

Il testo del Senato recupera il valore della coalizione attraverso la discussa formula «antiribaltone» che pur con le sue rigidità, consente il cambio di *premiership*. Certo il requisito della maggioranza assoluta dei componenti la Camera, previsto dall'articolo 92, rende complesso il funzionamento del meccanismo e presenta delle controindicazioni sulle quali si deve riflettere. Comunque, in questo progetto, è affermata la possibilità di cambiare il Primo ministro e questo mi sembra estremamente importante, perché promuove l'affermazione del soggetto coalizione.

L'aspetto di rigidità che mi sembra necessario eliminare è quello della connessione automatica tra approvazione della mozione di sfiducia e scioglimento. Anche in questo caso è prudente ed opportuno dare qualche margine di flessibilità al sistema consentendo un cambio di Primo Ministro con la stessa maggioranza.

Sempre in materia di rapporto fiduciario, segnalo un problema tecnico di formulazione del testo presente nell'articolo 94, secondo comma, della Costituzione, del disegno di legge approvato dal Senato. Esso dice che in caso di questione di fiducia con esito negativo il Primo ministro rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento.

Se chiede lo scioglimento si applica l'articolo 88 e, se del caso, la clausola « antiribaltone ». Se non chiede lo scioglimento, non vi è disciplina perché l'articolo 92, comma 4, disciplina solo l'ipotesi di dimissioni volontarie ed espressamente esclude quelle imposte dall'articolo 94. Sembrerebbe applicarsi quindi il comma 3 dell'articolo 92 e non la clausola « antiribaltone » di cui agli articoli 88, comma 2, e 92, comma 4; ritornerebbe cioè in mano al Presidente della Repubblica la possibilità di indicare il nuovo Primo ministro sulla base dei risultati elettorali.

Questa discrasia del testo deve essere sfuggita nel suo coordinamento finale perché precedentemente esso prevedeva che la reiezione della questione di fiducia avesse come conseguenza diretta lo scioglimento; quindi, modificando la norma non si è pensato a raccorderla con le altre ipotesi dicendo esplicitamente che anche in questo caso si applica la norma antiribaltone. Forse è sufficiente eliminare dal comma 4 dell'articolo 92 l'inciso « per cause diverse da quelle di cui all'articolo 94 ».

Per quanto riguarda il potere di scioglimento delle Camere, mi limito a ricordare che dal 1948 ad oggi l'unico vero scioglimento presidenziale è quello del 1994; prima, infatti, il Presidente non aveva concretamente tale potere perché il sistema partitico era di tipo diverso e allo scioglimento si arrivava quando c'era l'ac-

cordo tra i partiti. In sostanza, un pieno potere presidenziale di scioglimento si è avuto solo in un momento di crisi e profonda trasformazione dell'assetto costituzionale.

Un difetto del nostro federalismo è il suo carattere « legislativo » preponderante su quello « amministrativo » e « finanziario », poiché esso è basato principalmente sull'accrescimento dei poteri legislativi delle regioni. Un modello molto diverso da quello tedesco che è un federalismo amministrativo.

La ripartizione rigida delle materie e la distinzione tra principi fondamentali e normazione che li attua e li sviluppa è oggi fonte di contenzioso ed è inutile che richiami le recenti sentenze della Corte costituzionale in materia. Ciò è in buona parte dovuto ad un eccesso di materie incluse nella legislazione concorrente: alcune di esse avrebbero trovato una più adeguata collocazione nella legislazione esclusiva dello Stato. Mi riferisco, ad esempio, alle grandi reti di trasporto e di navigazione e alla produzione, trasporto e distribuzione dell'energia.

Un intervento risolutivo in proposito sarebbe quello di introdurre una clausola di flessibilità del sistema, cioè adottare una legislazione concorrente simile a quella tedesca (articolo 72 della Costituzione della Repubblica federale tedesca); prevedere cioè che per esigenze di unità dell'ordinamento giuridico ed economico dello Stato e, nel contempo, per garantire un uguale godimento dei diritti costituzionali in tutto il territorio, lo Stato possa intervenire con una sua legge che prevale su quelle regionali.

Con un meccanismo di questo genere si potrebbero ottenere tre risultati: 1) rendere meno aspri i problemi di riparto di competenze tra Stato e regioni, in quanto non ci sarebbe ogni volta la necessità di definire il confine tra le materie o, all'interno della stessa materia, tra principi fondamentali e loro sviluppo; 2) risolvere il problema dell'interesse nazionale, perché lo Stato avrebbe la possibilità di intervenire con legge nazionale prevalente su quelle regionali, senza dover annullare

ogni volta le singole leggi regionali lesive dell'interesse nazionale (più complicato è il meccanismo indicato nel disegno di legge riguardo alla tutela dell'interesse nazionale che inserisce il Presidente della Repubblica in un giudizio di merito politico non coerente con la sua figura di organo di garanzia); 3) risolvere, anche se solo in parte, il problema delle competenze eccessive del Senato nel campo della legislazione. Sarebbe sufficiente infatti stabilire che questo tipo di legislazione sia a competenza prevalente della Camera o che la Camera possa superare l'opposizione del Senato con particolari *quorum*.

Passo ad esaminare il problema del bicameralismo e del Senato federale. Molto al riguardo è già stato detto e scritto. In sintesi, le disposizioni del disegno di legge costituzionale configurano, più che un Senato federale o un organo di rappresentanza delle istituzioni e degli interessi delle autonomie, una « Camera politica » che si occupa di questioni regionali.

La distribuzione delle competenze tra Camera dei deputati e Senato provoca un risultato paradossale, per cui la titolarità del rapporto fiduciario indebolisce la Camera dei deputati e rafforza il Senato. Non mi attardo sulle ragioni di ciò, credo che siano state in questa sede già ampiamente illustrate.

Per quanto attiene alla composizione del Senato, al di là delle varie ipotesi di composizione mista, ritengo opportuno richiamare due aspetti. La presenza dei senatori della circoscrizione estero appare difficilmente comprensibile in un'assemblea che dovrebbe rappresentare le autonomie territoriali. Sia pure in misura minore è per me poco comprensibile anche la stessa presenza dei senatori a vita. Se il Senato fosse federale non vi sarebbe ragione di prevedere queste due categorie di senatori. Anzi, queste presenze mi sembrano indizi di uno scarso tasso di federalismo del Senato.

Condivido pienamente un'osservazione del professor Vassallo fatta poc'anzi. Se il Senato non sarà sede di mediazione tra Stato e autonomie, ancora maggiore sarà

la funzione che in tal senso svolgerà la Conferenza Stato-regioni; ma così si corre il rischio di costruire un sistema istituzionale barocco e bizzarro, una sorta di tricameralismo.

Passando all'esame delle funzioni del Senato, vorrei sottolineare un aspetto relativo a quelle di indirizzo.

Un'assemblea come il Senato (che nel disegno riformatore ha un rilevante ruolo politico) potrà ovviamente approvare atti di indirizzo. Ebbene, non vedo nel testo della riforma in esame alcuna disposizione che restringa tali atti di indirizzo alle materie per le quali il Senato ha competenze legislative. Ad esempio, potrebbe verificarsi che il Senato esamini mozioni o risoluzioni in tema di politica estera; non vedo disposizioni nel testo che lo impediscano. Ma se il Senato è eletto con un sistema diverso da quello della Camera e ha una maggioranza diversa, immaginate la situazione che si creerebbe nel caso di una mozione di politica estera approvata dal Senato contrastante con una sullo stesso tema approvata dalla Camera.

Quanto alla funzione legislativa, la strada maestra per eliminare gli squilibri presenti nella riforma è quella di seguire un modello di legislazione concorrente come quello tedesco ed attribuirne la competenza alla Camera. In alternativa, si può ricorrere ad interventi ridotti, come ad esempio prevedere che, nel caso in cui il Primo ministro dichiari essenziale per l'attuazione del programma di Governo un certo disegno di legge, questo divenga di competenza prevalente della Camera. Oppure si potrebbe ipotizzare di eliminare la competenza prevalente del Senato, che non mi pare esista in altri sistemi. In effetti, in altri modelli federali le due categorie tipiche sono la legge a prevalenza della Camera politica e la legge paritaria, non vi è una legge a prevalenza dell'assemblea di rappresentanza federale.

Alcune competenze del Senato devono comunque essere circoscritte. Mi riferisco a quelle in materia finanziaria; incomprensibile è poi l'attribuzione al Senato della competenza in materia di tutela della concorrenza. Per la legislazione relativa ai

diritti fondamentali sarebbe opportuno precisare che il Senato è competente per le leggi che disciplinano non genericamente l'esercizio quanto piuttosto il contenuto essenziale dei diritti fondamentali.

Altro aspetto delicato è quello della disciplina riguardante la risoluzione delle questioni di competenza legislativa tra Camera e Senato. L'attuale testo, modificato rispetto alle previsioni iniziali, specifica che le questioni di competenza sono risolte dai Presidenti delle due Camere, da un apposito comitato di conciliazione, ma non sono sollevabili in sede legislativa. Tuttavia, se ben comprendo, in base a tale disposto le suddette questioni sarebbero sollevabili dinanzi alla Corte costituzionale. Temo allora che ciò potrebbe comportare una valanga di ricorsi di fronte alla Corte — ben superiore a quella attuale — per vizi formali del procedimento. Potrebbero non solo esserci conflitti di attribuzione tra le Camere, ma anche questioni di costituzionalità sollevate nel corso dei processi. Potrà apparire poco garantista, ma ritengo utile l'introduzione di una barriera al riguardo; in altri termini, se la questione è risolta internamente alle Camere, questa non dovrebbe essere sollevabile di fronte alla Corte costituzionale.

Vi è poi il tema delle funzioni elettive. Anche qui non vedo ragioni di carattere sistematico per cui i membri della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura debbano essere tutti eletti dal Senato, oltretutto integrato dai presidenti delle regioni. Se la presenza dei presidenti delle regioni può essere in qualche modo giustificata per l'elezione dei membri della Corte costituzionale, altrettanto non ritengo sia per l'elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura. Per entrambi gli organi, è opportuno che l'elezione dei membri sia ripartita tra Camera e Senato o che si mantenga l'attuale sistema dell'elezione da parte del Parlamento in seduta comune.

Un altro aspetto del rapporto tra Camera e Senato riguarda le Commissioni di inchiesta, argomento che non mi sembra sia già stato sollevato. Vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che, in base all'at-

tuale testo, la Camera perde il potere di istituire autonomamente delle Commissioni d'inchiesta che operino con i poteri dell'autorità giudiziaria. Per istituire tali Commissioni è infatti necessaria una legge bicamerale, è necessario cioè l'assenso del Senato. Anche questa è una norma che suscita perplessità. Anzitutto perché le Commissioni d'inchiesta senza i poteri della autorità giudiziaria svolgerebbero un'attività attualmente già possibile con delle semplici indagini conoscitive. In secondo luogo, il tipo di funzione connesso alla Commissione di inchiesta è a mio avviso in qualche modo più legato alla Camera politica che non alla Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali. In effetti in Germania il potere di inchiesta è del *Bundestag*, non del *Bundesrat*. Riterrei quindi opportuno apportare delle modifiche a questo articolo del testo della riforma.

Lo statuto dell'opposizione è un argomento sul quale è, secondo me, difficile avanzare proposte precise e concrete: bisogna fare molta attenzione alla cattiva comparazione ed al trapianto degli istituti in contesti politici ed istituzionali diversi.

Faccio un esempio. Un istituto che viene comunemente iscritto nello statuto dell'opposizione è quello delle inchieste parlamentari di minoranza. Eppure il trapianto *sic et simpliciter* nella nostra Costituzione dell'articolo 44 di quella tedesca, che prevede l'istituzione di commissioni d'inchiesta su richiesta di un quarto del *Bundestag*, avrebbe aspetti quasi paradossali. L'estate scorsa vi è stata una vivace polemica provocata dalla richiesta dell'onorevole Bondi di istituire una commissione di inchiesta sull'operato della magistratura in relazione alla vicenda Tangentopoli. Si è molto discusso sulla legittimità di un'inchiesta del genere e sul fatto che la maggioranza utilizzi lo strumento dell'inchiesta contro l'opposizione alterando così la *ratio* dell'istituto. Faccio notare che se fosse stata in vigore in Italia una norma uguale a quella della costituzione tedesca, l'inchiesta sulla magistratura l'avrebbe potuta decidere da sola Forza Italia che in entrambe le Camere ha

gruppi parlamentari superiori ad un quarto dei componenti le assemblee. Non vi sarebbe stata nemmeno la difficoltà di mettere d'accordo le diverse componenti della maggioranza.

Le inchieste di minoranza funzionano correttamente in Germania, mentre in Italia potrebbero funzionare a danno dell'opposizione se non accompagnate da necessari temperamenti e cautele. È per questo motivo che si è fatta strada l'idea opposta di elevare il *quorum* per la loro costituzione in modo che la decisione non sia solo di maggioranza, ma condivisa con l'opposizione.

Esprimo qualche dubbio anche in relazione al ricorso diretto di costituzionalità delle leggi da parte dell'opposizione.

Non condivido assolutamente la tendenza a cercare di risolvere i problemi politici chiamando in causa la Corte costituzionale; in questo modo, essa verrebbe sovraccaricata di funzioni e trascinata nel gioco politico; si correrebbe il rischio di sbilanciare un organo che, fin dalla sua istituzione, ha dimostrato di funzionare bene. Non vedo quindi con favore un'apertura al controllo della Corte per l'attività interna delle Camere, i cosiddetti *interna corporis*. È un campo in cui sono più utili convenzioni di reciproco rispetto tra maggioranza e opposizione che un intervento esterno di tipo giurisdizionale.

Ritengo invece necessario estendere le competenze della Corte alla verifica delle elezioni, prevedendo la possibilità di un'impugnazione di fronte ad essa delle decisioni della Camera di appartenenza del parlamentare. Una verifica dei poteri interamente di competenza di ciascuna Camera in un sistema maggioritario corre, infatti, un rischio di abusi ben maggiore rispetto alla precedente situazione di un Parlamento eletto su basi proporzionali.

Per quanto riguarda le proposte relative al Capo dell'opposizione, ritengo che vi sia un problema di costume politico più che di norme scritte e ribadisco che è difficile trapiantare il modello inglese in una realtà pluripartitica. Ricordo che, all'inizio di questa legislatura, ci fu un tentativo da parte dell'onorevole Rutelli di

vedersi riconosciuto un tale ruolo. La richiesta venne discussa nella Giunta per il regolamento della Camera, ma non ebbe alcun seguito. Ugualmente, nessun seguito concreto ed efficace sembra aver avuto lo «statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo», approvato il 23 dicembre 2002. Il problema è la coesione politica dello schieramento di opposizione.

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

CARLO LEONI. Mi associo al ringraziamento per la relazione del professore che ho trovato molto estesa e suggestiva nelle sue indicazioni. Mi interessa conoscere la sua opinione in relazione alla previsione che alcuni atti del Presidente della Repubblica non necessitano di controfirma.

MICHELE SAPONARA. A proposito delle Commissioni d'inchiesta, non ho capito quale sia la preoccupazione del professor Lippolis, atteso che esse, nominate dalle due Assemblee, procedono alle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. A mio avviso sarebbe opportuno un filtro delle due Camere proprio per evitare che si abusi delle stesse.

Vorrei poi sapere quale sia la sua opinione in relazione ad un eventuale aumento del numero dei giudici della Corte costituzionale, dato il pericolo atteso che ci sia un ingorgo di ricorsi.

Infine, le chiederei un chiarimento su quanto ha detto circa le norme «antiribaltone», di cui agli articoli 88 e 94 del testo approvato dal Senato.

VALTER BIELLI. In un grande paese come gli Stati Uniti, i giudici della Corte costituzionale, oltre ad essere di un numero inferiore rispetto al nostro, hanno un metodo di elezione completamente diverso rispetto a quello ipotizzato: sono infatti nominati a vita dai presidenti in carica. Da questo punto di vista, come si

concilia l'esigenza di garanzia propria di un tale organo con il fatto che sette giudici su quindici vengano eletti dal Senato?

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

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli.* Mi soffermerò, in primo luogo, sulle Commissioni di inchiesta. Nella disposizione del progetto di riforma si intravede, con riferimento a questo aspetto, un indizio ulteriore del fatto che il Senato non sia effettivamente federale. Mi domando per quali ragioni il Senato dovrebbe condizionare la Camera con il suo assenso allo svolgimento di un'inchiesta di tipo politico, un potere che la Camera oggi possiede in base al vigente articolo 82 della Costituzione.

Si è giustamente accennato al fenomeno della proliferazione delle Commissioni di inchiesta. Per risolvere questo problema o si prevedono *quorum* speciali per la deliberazione, in modo da imporre un consenso di maggioranza e opposizione, oppure si deve tentare di delimitare il concetto di « materie di pubblico interesse » riguardo alle quali si possono svolgere inchieste.

CARLO LEONI. Basterebbe decidere di non istituirle...

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli.* Mi permetto di invitarvi a prestare attenzione nell'introduzione di istituti di ordinamenti stranieri senza valutare attentamente il loro funzionamento nella realtà politico-istituzionale italiana. Come ho già detto, nella situazione attuale, ad esempio, sarebbe solo il gruppo di Forza Italia a decidere, senza neppure la necessità del consenso di altri *partner* della coalizione.

CARLO LEONI. Lei ha citato l'articolo 44 della Costituzione tedesca, nel quale

viene usata l'espressione « su richiesta di... ». Ma questa formulazione non vuol dire « istituito da ».

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli.* È necessario fare attenzione: la norma prevede che il *Bundestag* abbia il diritto e, su richiesta di un quarto dei suoi membri, l'obbligo di costituire una Commissione di inchiesta.

VALTER BIELLI. Obbligo?

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli.* Esattamente.

PRESIDENTE. Lo si sarebbe dovuto fare all'inizio di questa legislatura, ma quel treno lo abbiamo perso...

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli.* Quanto ai giudici della Corte costituzionale, nutro alcune perplessità sull'ipotesi di alterare l'equilibrio di un organo che ha funzionato e sta funzionando bene. È vero, ci sono Corti costituzionali divise in sezioni, ma il problema della sua articolazione compete all'autorganizzazione della Corte stessa. Non lo considererei, dunque, uno dei nodi essenziali rispetto ai quali intervenire nel momento attuale.

Quanto al rapporto di fiducia e alla clausola antiribaltone, ribadisco che sarebbe opportuno eliminare il collegamento automatico tra approvazione di una mozione di sfiducia e scioglimento della Camera dei Deputati. Se la clausola antiribaltone sarà mantenuta, la richiamerei; così, anche nel caso di mozione di sfiducia, per la maggioranza sarebbe possibile nominare un nuovo Primo ministro.

MICHELE SAPONARA. Sì, ma con maggioranza diversa?

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli.* No, è chiaro che mi riferisco sempre alla stessa maggioranza.

Manca, invece, a mio avviso, una disciplina esplicita rispetto all'ipotesi della questione di fiducia. L'articolo 94 stabilisce che, nel caso in cui la questione di fiducia sia respinta, il Primo ministro ha l'obbligo di presentare le proprie dimissioni potendo chiedere lo scioglimento; se chiede lo scioglimento, scatta la clausola antiribaltone. Ma se il Primo ministro non chiede lo scioglimento, allora il testo non precisa quale procedura debba essere seguita. Infatti, mentre l'articolo 92 stabilisce che anche in caso di dimissioni per casi diversi da quelli dell'articolo 94 si applica la clausola antiribaltone, nulla è detto in ordine all'ipotesi di un Primo ministro al quale sia stata revocata la fiducia e che non chieda lo scioglimento. Quindi, bisognerebbe ricorrere in via interpretativa alla clausola generale, secondo la quale il Capo dello Stato può procedere alla nomina del Primo ministro sulla base dei risultati elettorali. Secondo me questa ipotesi non è stata disciplinata compiutamente dal disegno di legge.

Il tema della controfirma di alcuni atti del Presidente della Repubblica è stato affrontato — tra gli altri — dal professor Caravita di Torritto, che è stato uno dei primi ad occuparsi di questo problema. Mi trovo concorde con la sua posizione.

Poiché il Presidente è responsabile solo in base all'articolo 90 per i casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione, al di fuori di quelle due ipotesi sembrerebbe non esistere un responsabile. Di conseguenza forse non sarebbe sbagliato prevedere una controfirma governativa, sia pure in funzione di mero controllo di legittimità, affinché non vi siano deviazioni particolari nell'esercizio di quei poteri (benché il contenuto dell'atto debba essere determinato dal Presidente della Repubblica).

Esprimo, infine, qualche perplessità sulla configurazione del potere di grazia come di esclusiva pertinenza presidenziale. Se, infatti, la grazia non è soltanto un gesto di clemenza nei confronti del detenuto modello, ma ad essa è collegato un significato politico, l'atto può influire o può avere risvolti sull'indirizzo politico in materia di giustizia.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il professor Vincenzo Lippolis per il suo intervento, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 18,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 28 giugno 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

