

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 9,40.

(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 Paolo Falzea, professore associato di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catanzaro.

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 Falzea, professore associato di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catanzaro.

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.

Ringrazio il professore per avere accettato l'invito rivoltagli e gli do la parola; peraltro, comunico che il professore Paolo Falzea ha consegnato alla Commissione una memoria scritta.

PAOLO FALZEA, *Professore associato di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catanzaro.* Anzitutto, ringrazio la Commissione per l'onore che mi ha fatto con l'invito rivoltomi a partecipare all'odierna audizione; per me, invero, si tratta di un'occasione stimolante.

Cercherò in breve tempo di fornire alcuni elementi di riflessione su questa impegnativa opera di revisione costituzionale; lo farò in maniera scevra da quei preconcetti che mi sembra abbiano, invece, animato pur insigni costituzionalisti anch'essi intervenuti in quest'ambito.

L'impresa è difficile in quanto il testo costituzionale del 1947 per me è fonte di grande rispetto e ammirazione; sicuramente, nel corso degli anni, sulla scia dell'esperienza maturata, detto testo si è arricchito di significati che hanno fatto sì che restasse sostanzialmente attuale nel suo disegno complessivo.

Tuttavia, la fase di transizione politico-istituzionale ormai avviata da tempo richiede dei cambiamenti costituzionali e di tali esigenze di rinnovamento istituzionale si è fatta carico la maggioranza con un progetto sufficientemente chiaro e coerente. Ebbene, detto progetto può e deve essere discusso — e se ne sta, in effetti, discutendo —; ma è bene che si prenda comunque in considerazione con grande serietà l'impegno della riforma.

Dal punto di vista metodologico, vorrei svolgere alcune riflessioni che riguardano l'articolo 138 della Carta; una prima considerazione concerne proprio l'idoneità del

procedimento ivi stabilito a dare vita a riforme di ampio respiro quali quella in esame oggi alla Camera dei deputati. Ebbene, a mio avviso, non è un caso che le riforme organiche di un certo respiro di rango ordinario vengano compiute nella forma del decreto legislativo, attribuendo ad una commissione tecnica ristretta il compito di redigerle, fermi i principi generali ispiratori della riforma fissati nel dibattito parlamentare; neppure è un caso che su questo solco si sia, in passato, dato vita all'esperienza, poi fallita, della Bicamerale.

Una seconda considerazione attiene all'idoneità del procedimento *ex* articolo 138 della Costituzione a garantire che le regole del gioco democratico siano condivise ben al di là della maggioranza cui è dato il compito di governare in un dato momento storico; ciò, in modo che la Costituzione conservi quella sua identità di luogo in cui si formalizzano i valori condivisi della società, luogo in cui si realizzano quei compromessi alti — in senso kelseniano e anche in senso politico — che caratterizzano le democrazie parlamentari.

Questa era l'intenzione dei padri costituenti quando hanno stabilito la procedura di cui all'articolo 138 della Carta; è, però, sicuro che tale procedimento abbia ormai perso molto del suo smalto funzionale nel corso degli anni, soprattutto in considerazione del passaggio dal sistema proporzionale a quello sostanzialmente maggioritario che ha consentito innanzitutto cambiamenti repentini delle maggioranze di Governo; quindi, la formazione di maggioranze ampie, in grado, da sole, di iniziare e portare a termine un processo di revisione costituzionale (se ne è avuta conferma con la modifica del Titolo V della Carta, approvata nella passata legislatura).

Da un canto, a tale riguardo, è da condividere l'opinione circa la legittimità, dal punto di vista formale, delle riforme approvate, come si suol dire, «a colpi di maggioranza»; anzi, esse sono, forse, l'unico modo per uscire dalla situazione di stallo politico quando non sia possibile raggiungere consensi più ampi. Inoltre,

sono sicuramente preferibili a riforme surrettizie del testo costituzionale apporrate con la forma della legge ordinaria o, peggio ancora, della prassi.

D'altro canto, è anche vero che tali riforme sono fonte di indirizzi costituzionali precari e frammentari che sicuramente non recano un beneficio al paese; in questi anni, la Costituzione è andata perdendo, proprio in virtù di riforme e di riforme delle riforme — che, invero, disorientano chi poi è chiamato a darvi attuazione —, quel significato di parametro di riferimento stabile che aveva avuto in passato. Tra tali interventi di modifica della Carta, ricordo la riforma del Titolo V, ma si potrebbero fare altri esempi come la modifica che ha riguardato la composizione del Consiglio superiore della magistratura; ancora oggi si discute se sottoporre nuovamente tale organo a revisione.

In realtà, il testo approvato dal Senato comporta degli aggravamenti procedurali e stabilisce in ogni caso la possibilità di fare ricorso al referendum confermativo; perciò, si consente al corpo elettorale di esprimere il suo dissenso rispetto a maggioranze anche di due terzi di componenti le Camere (le quali, in virtù del principio maggioritario, potrebbero anche essere espressione di un unico indirizzo politico). Si mantiene ferma la possibilità che la maggioranza assoluta approvi, da sola, una riforma costituzionale ma, in questo caso, il ricorso al referendum prevede un *quorum* di partecipazione per la validità della consultazione popolare. La condizione perché la riforma costituzionale si realizzi è, dunque, in tal caso, quella della partecipazione alla referendum della maggioranza degli aventi diritto al voto. Ciò in quanto anche recenti esperienze istituzionali hanno dimostrato che non sempre ad una ampia maggioranza parlamentare corrisponde la volontà della maggioranza del corpo elettorale; questa era, invece, la presunzione in qualche modo sottesa alla *ratio* dell'articolo 138. Secondo il significato di fondo dell'articolo 138 della Costituzione vigente, laddove sussista una maggioranza parlamentare ampia si pre-

sume che corrisponda a questa una maggioranza altrettanto ampia nel paese; ciò non sempre avviene.

Tuttavia, laddove una maggioranza assoluta alle Camere ed una maggioranza consistente del corpo elettorale si esprimano a favore dell'approvazione di una riforma costituzionale, ritengo sarebbe inopportuno consentire ad una minoranza di bloccare una riforma che abbia questo consenso anche nel corpo elettorale.

Proprio in virtù di queste considerazioni, si potrebbe pensare, come pure è stato proposto, di procedere prima alla riforma dell'articolo 138 per poi approvare la riforma organica della parte seconda della Costituzione; però, a mio avviso, al di là degli aggravamenti procedurali, il problema di fondo perché si arrivi al presupposto della condivisione delle riforme è quello di un diverso clima tra le parti politiche. Esso, purtroppo, non si raggiunge con nessuna riforma procedurale; occorrerebbe una diversa armonia, frutto solo di uno spontaneo senso di responsabilità delle forze sociali.

Nel contesto attuale — che è quello con cui ci dobbiamo confrontare — ritengo vi sia una urgenza nell'approvazione della riforma; la riforma degli istituti della parte seconda viene, anzi, già troppo tardi. Tale urgenza legittima il ricorso alla procedura di cui all'articolo 138; d'altra parte, il rafforzamento delle istituzioni democratiche di cui alla seconda parte della Costituzione, soprattutto per dare armi sufficienti alle istituzioni in relazione ai fini ambiziosi dichiarati nella prima parte della Carta, era ciò di cui erano consapevoli gli stessi costituenti. È illuminante, in questo senso, il contenuto dell'intervista postuma a Giuseppe Dossetti, pubblicata di recente.

L'importante, a mio avviso, è la portata della riforma, che deve essere sufficientemente coerente. Deve inquadrare le esigenze effettive del paese e dare ad esse una risposta adeguata. Circa l'inquadramento delle problematiche effettive credo non vi possano essere dubbi: rafforzamento della tutela delle minoranze, maggiori garanzie di rispetto della Costitu-

zione, maggiore garanzia del diritto di chi governa a governare, coerenza delle riforme in senso federale (anche attraverso il ripianamento di alcune delle aporie presenti nella riforma del Titolo V) e, infine, la presa di coscienza del fatto che, anche al di là di quanto dichiara, fuori contesto, il novellato articolo 117 della Costituzione, gran parte della sovranità nazionale è delegata all'Unione europea.

Il nodo centrale, di cui mi occupo soltanto rispetto ad alcuni profili, è quello del sistema delle garanzie, che rappresenta il nervo scoperto delle istituzioni in quanto è entrato in crisi a seguito del sistema elettorale introdotto nel 1993, che ha dimostrato come le maggioranze sono da sole in grado di governare gli istituti di garanzia. Di questa circostanza si è avuta piena consapevolezza all'indomani delle prime elezioni dei Presidenti delle Camere; tuttavia, sinora essa non ha trovato alcuna risposta sul piano normativo.

La soluzione più semplice sarebbe quella dell'innalzamento dei *quorum* richiesti perché tutto il sistema precedente si basava sulla maggioranza assoluta. Oggi la maggioranza assoluta è quella che occorre per governare. Quindi, cade quel sistema di riforme. Si potrebbe pensare ad un innalzamento indiscriminato dei *quorum*. Tuttavia, ciò potrebbe determinare molto spesso delle situazioni di blocco del sistema, che sarebbero altrettanto gravi. Quindi, laddove possibile, occorre cercare dei meccanismi alternativi. Uno di questi potrebbe essere individuato nel sistema di elezione del Presidente della Repubblica, laddove, al di là dall'innalzamento del *quorum* (che è abbastanza relativo, perché previsto sino al quarto scrutinio), la novità è rappresentata dall'aver creato un apposito organo deputato all'elezione del Presidente della Repubblica, denominato Assemblée della Repubblica.

La presenza di senatori eletti in un momento diverso dai rappresentanti della Camera e — come auspicio — anche con un sistema proporzionale di elezione, nonché la presenza di un certo numero di delegati regionali superiore a quello precedente e dei presidenti delle regioni e delle province

autonome di Trento e di Bolzano rendono questo collegio tendenzialmente svincolato dalla maggioranza di Governo. Credo che questa soluzione possa essere sufficientemente chiara e delineata in modo tale da raggiungere un'indipendenza al momento dell'elezione del Presidente della Repubblica.

Il testo della riforma interviene anche sul ruolo del Presidente della Repubblica. Evitando di entrare nel merito del suo ruolo nella forma di Governo delineata dalla Costituzione, sembra opportuno svolgere alcune considerazioni relativamente ai profili di garanzia. Una riforma complessiva del ruolo del Presidente della Repubblica è indispensabile, tuttavia, proprio per far uscire questa figura da quelle oscurità e contraddizioni che caratterizzano oggi tale figura e che hanno costretto in questi anni chi è stato chiamato a ricoprire tale carica a costruirsi un ruolo basato sulla sua capacità personale e sulla sua forza di imporsi sugli altri organi costituzionali. Pertanto, ritengo che farlo uscire da queste contraddizioni costituisca un elemento prioritario.

La prassi ha disegnato il Presidente della Repubblica come centro dell'equilibrio della vita istituzionale e ne ha delineato due funzioni specifiche: una di garanzia, in senso non solo negativo ma soprattutto propositivo come attuazione della Costituzione; l'altra come fattore decisivo di uscita dalle crisi istituzionali in situazioni di blocco. Rispetto a quest'ultima funzione del Presidente della Repubblica, avere sottratto il potere di scioglimento delle Camere e, anche solo formalmente, il potere di designare il Primo ministro potrebbe rappresentare un inconveniente.

Trovo molto positivo che finalmente si sia eliminata la controfirma ministeriale per gli atti sostanzialmente presidenziali. Ciò era fonte di confusione e, tra l'altro, resta ancora la formula di « ministri proponenti », nonostante che si legga come i « ministri competenti ». Ciò ha comportato la necessità per la dottrina di creare la polifunzionalità della controfirma, attribuendo al Governo negli atti sostanzial-

mente presidenziali un ruolo di garanzia che ritengo assolutamente estraneo al Governo stesso e fonte di possibili conflitti tra poteri dello Stato. Ne abbiamo avuto un recente esempio a proposito dell'esercizio del potere di grazia. Eliminare la controfirma costituisce un fatto sostanzialmente positivo. Non credo che siano da condividere le perplessità circa le lacune che si creerebbero per quanto riguarda la responsabilità civile, amministrativa e penale in relazione a questi atti perché si tratta di atti che non costituiscono fonte di responsabilità civile o amministrativa e, se sono fonte di responsabilità penale, questa rientra pienamente nei reati di cui all'articolo 90 della Costituzione.

Viene meno il potere di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi senza alcun danno, in quanto la dottrina aveva ipotizzato attraverso un'interpretazione analogica il potere di rinvio del Presidente della Repubblica. Non c'è traccia, anche perché non ha un rilievo esterno, di un suo esercizio effettivo.

Al Presidente della Repubblica è attribuito il potere di annullare le leggi regionali in contrasto con l'interesse nazionale. È apprezzabile il dato di voler sottrarre valutazioni politiche alla Corte costituzionale. L'esperienza maturata sotto il vigore del vecchio Titolo V della Costituzione ha mostrato come il limite dell'interesse nazionale non abbia funzionato in quanto sanzionato dal Parlamento, mentre abbia funzionato come limite di legittimità costituzionale abbastanza improprio. Sottrarre tale valutazione alla Corte costituzionale ed attribuirlo ad un'istanza politica potrebbe rappresentare una soluzione. Tuttavia, non è chiaro il margine di discrezionalità di cui godrebbe il Presidente della Repubblica nell'esercizio di questo potere e il procedimento mi pare troppo articolato e complesso, in quanto vengono in gioco alcuni organi che potrebbero determinare situazioni di conflitto scaricandole sulla Corte costituzionale.

Non credo che vi sia molto da dire per quanto riguarda il potere di nomina. È funzionale con il ruolo di tale organo attribuirgli il potere di nomina delle au-

torità amministrative indipendenti. Ho delle perplessità per quanto riguarda la nomina del vicepresidente del CSM perché potrebbe indebolire l'autonomia del collegio.

Per quanto riguarda la Corte costituzionale, è lasciato fermo il numero complessivo dei giudici. Lo trovo un dato positivo, in quanto il metodo della collegialità ispira le modalità non soltanto della fase di deliberazione ma anche di quella delle motivazioni delle sentenze. Al Senato è attribuito il potere di designare una parte consistente dei membri della Corte costituzionale. Lo considero un fatto positivo non tanto per la derivazione dei componenti di quest'organo, in qualche modo, dalle autonomie locali (in realtà concordo con chi dice che la rappresentatività di un organo giurisdizionale è un'aberrazione giuridica e politica), quanto piuttosto perché il Senato potrebbe avere una connotazione differenziata rispetto alla maggioranza di Governo sia perché l'elezione avviene in un momento differente, sia nel caso in cui fosse adottato il sistema proporzionale per l'elezione dei senatori.

Non credo che l'aumento della componente politica sia in grado di attenuare l'imparzialità dell'organo se si tengono fermi i requisiti professionali previsti per la nomina a giudice costituzionale.

La previsione che nei cinque anni successivi alla cessazione della carica non si possano ricoprire incarichi di Governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge rafforza l'indipendenza dei giudici costituzionali.

Un ultimo cenno deve essere rivolto agli strumenti di garanzia delle minoranze parlamentari. Ritengo che il progetto in esame intervenga a colmare un vuoto normativo particolarmente grave: attualmente non è previsto nulla tranne la regola di delegare tutto ai regolamenti parlamentari. Il meccanismo adottato è quello della delega al regolamento parlamentare con la fissazione di un principio di carattere generale per la prima volta

introdotto nella Costituzione: l'attuazione del principio del pluralismo, ossia la garanzia dei diritti dell'opposizione in ogni fase dell'attività parlamentare. Ciò va al di là del compito demandato al regolamento di stabilire modalità d'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni, con riserva di tempi e previsione del voto finale, nonché modalità di elezione e poteri del capo dell'opposizione. È molto importante l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle Commissioni, delle Giunte e degli altri organismi interni cui sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo e di garanzia.

Mi soffermerò soprattutto sulla formulazione del principio di garanzia dei diritti delle opposizioni. Secondo parte della dottrina si sarebbe dovuto fare di più e inserire nella Costituzione delle normative di dettaglio che garantissero le opposizioni. Sono contrario all'inserimento di norme di dettaglio nel testo costituzionale perché la Costituzione è sede di principi generali che hanno una valenza a volte molto più forte delle regole. In questo caso particolare, la violazione della normativa di dettaglio sarebbe compiuta con atti interni, che non vedo come potrebbero essere sindacati dalla Corte costituzionale o da un altro organo di garanzia.

Uno studio dell'ISLE a questo proposito prevede il potere di impugnazione delle leggi approvate in violazione delle norme poste a tutela delle minoranze. Credo che ciò avrebbe il solo effetto di inserire la Corte costituzionale nella dialettica parlamentare e avrebbe soltanto effetti negativi.

In realtà, credo che i problemi essenzialmente siano due. Il primo attiene all'attuazione da parte dei regolamenti dei principi fissati nella Costituzione. Si tratta di un problema reale se si considera che il *quorum* previsto per l'approvazione dei regolamenti parlamentari non è in grado di assicurare la partecipazione delle minoranze. Inoltre, la costante giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene i regolamenti parlamentari non compresi tra gli atti sottoponibili al suo giudizio. Credo che si dovrebbe intervenire proprio su questo aspetto, seguendo una tesi dot-

trinale antica, ossia quella di rendere sottoponibili i regolamenti parlamentari al sindacato della Corte costituzionale per profili di legittimità costituzionale.

D'altra parte, se istituzionalizziamo un principio di tutela delle opposizioni derivato dal principio più generale e fondamentale di tutela del pluralismo, non si potrà poi lasciare privo di tutela tale principio. L'unica tutela del diritto delle opposizioni si ha con la possibilità di impugnare i regolamenti parlamentari. Ovviamente si dovrebbe prevedere un nuovo modo di accesso alla Corte costituzionale che sarebbe riservato alle minoranze parlamentari.

Il secondo problema è relativo alla garanzia dell'osservanza delle disposizioni regolamentari con riferimento soprattutto agli atti aventi rilievo esterno e, dunque, in primo luogo alla legge. Anche la Corte costituzionale ritiene di essere competente a controllare i vizi *in procedendo* della legge, ma solo con riferimento alla Costituzione e non ai regolamenti parlamentari. Il criterio della norma interposta dovrebbe funzionare anche in questo caso laddove si formalizzi il principio costituzionale della tutela dei diritti delle opposizioni. Pertanto, attraverso il sistema della norma interposta, la Corte costituzionale dovrebbe prendere atto della possibilità di derogare al sistema del controllo incidentale attualmente previsto, evitando di introdurre forme di controllo preventivo di legittimità che oramai sono estranee al nostro ordinamento.

Rispetto alla prospettiva di un sindacato della Corte che assuma come oggetto o parametro i regolamenti parlamentari, viene in rilievo il profilo dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*. Una lettura libera del principio dell'autonomia e di indipendenza della Camera non può giustificare una compressione di un altro principio fondamentale, quale quello della tutela delle minoranze parlamentari. L'autonomia e l'indipendenza della Camera si manifesta nella libertà di adottare un proprio regolamento nel rispetto della Costituzione, e non nel derogarvi a sua discrezione.

L'ultimo profilo attiene all'elezione del Presidente della Camera. Non riesco ad ipotizzare una soluzione diversa dall'innalzamento del *quorum*, né penso possa avere alcun effetto la soluzione rappresentata dall'elezione di presidenti a tempo.

Occorrerebbe fissare quantomeno il *quorum* dei due terzi dei presenti in tutti gli scrutini, al quale si deve accompagnare — venuto meno il potere di scioglimento della Camera da parte del Presidente della Repubblica per incapacità di funzionamento della stessa — la sanzione dello scioglimento della Camera in caso di impossibilità di elezione prolungata per un certo periodo di tempo.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai deputati che intendano intervenire.

MICHELE SAPONARA. Signor presidente, innanzitutto voglio rivolgere i miei complimenti al professor Falzea per la chiara relazione che ha svolto.

Mi pare che il professore condivida l'insieme delle garanzie previste dalla riforma costituzionale che, in sostanza, dovrebbero dissipare ogni dubbio circa il pericolo di una dittatura della maggioranza.

Chiedo al professor Falzea se l'impostazione di questa riforma rispetti l'articolo 1 della Costituzione laddove attribuisce la sovranità al popolo.

Inoltre, vorrei sapere se le questioni relative al referendum — che deve prevedere una certa maggioranza —, alla nomina del Presidente della Repubblica e alla nomina dei giudici costituzionali da parte del Senato federale rispondano all'esigenza di impegnare il popolo circa la gestione della cosa pubblica.

CARLO LEONI. Professor Falzea, mi sembra di capire che lei condivide la scelta di attribuire al Senato la nomina dei giudici perché ciò consente alle autonomie territoriali una partecipazione all'azione dell'organo chiamato anche a giudicare delle controversie tra Stato e regioni.

Lei ritiene giusto che sia il Senato a fare questa scelta?

Nel passato si è prospettata la soluzione — non contemplata in questo disegno di legge di riforma costituzionale — del cosiddetto Senato delle garanzie. Non riesco a rintracciare una logica per la quale l'elezione dei giudici debba competere esclusivamente al Senato.

Per ciò che riguarda le garanzie dell'opposizione penso che questo testo sia a dir poco scarso, anzi assolutamente insoddisfacente. Non si tratta tanto di questioni di dettaglio poiché il disegno di legge di riforma costituzionale che stiamo esaminando dal punto di vista della procedura legislativa e delle funzioni attribuite al Senato sembra quasi un regolamento parlamentare.

In ogni caso, lei ha giustamente ricordato che uno dei temi in discussione — concernente la transizione italiana ed emerso nel 1993 — è quello relativo alla stabilità dei governi e alle garanzie delle opposizioni. È giusto continuare ad affidare ai regolamenti parlamentari — di fatto ad una maggioranza parlamentare — anche la dichiarazione definitiva su chi viene o non viene eletto in Parlamento? In Parlamento vi sono dei parlamentari che, in base a successive verifiche, non risulta abbiano preso più voti dei loro avversari, e attualmente tutto ciò può essere deciso da una maggioranza politica.

Professor Falzea, non sarebbe più giusto creare organismi effettivamente dotati di terzietà al fine di dirimere questioni che non possono essere trattate solamente da una maggioranza parlamentare? Infatti, non possiamo permettere che una maggioranza decida chi debba o chi non debba essere parlamentare.

CARLO TAORMINA. Desidererei che il professor Falzea approfondisse le questioni relative all'eliminazione del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica e alla designazione del Primo ministro.

Tenendo conto dell'impostazione complessiva del disegno di legge di riforma costituzionale che assegna al *Premier* un nuovo ruolo, vorrei sapere dal professore se vi è la possibilità di prevedere dei

meccanismi che possano coniugarsi con la questione relativa ai poteri del Presidente della Repubblica.

Inoltre, a proposito dello statuto dell'opposizione mi pare di capire che anche in questo caso il professore abbia assunto una posizione abbastanza critica — non foss'altro per la difficoltà di esercitare un reale controllo, sia dal punto di vista dei contenuti sia dal punto di vista della garanzia di osservanza — rispetto all'utilizzazione dello strumento dei regolamenti parlamentari. Premesso che il sottoscritto la pensa allo stesso modo, quale potrebbe essere la soluzione?

Lei, professore, ha giustamente rilevato che la Costituzione non deve occuparsi dei dettagli perché per resistere nel tempo le norme debbono essere ampie, elastiche e duttili. Quindi, quali dovrebbero essere i principi affermati in Costituzione e quale strumento tecnico dovrebbe essere prescelto per fare in modo che tali principi siano realmente applicati e tutelati sul piano della garanzia dell'osservanza? Lo strumento legislativo visto come attuazione della Costituzione può rappresentare una soluzione al problema?

GIANCLAUDIO BRESSA. Il professor Falzea, che ringrazio per l'intervento svolto questa mattina, ritiene che la nomina da parte del Senato dei giudici della Corte costituzionale rappresenti un fattore positivo perché tale organo — perlomeno da quanto si desume dal disegno di legge di riforma costituzionale al nostro esame — potrà contare su una maggioranza diversa da quella della Camera. Quindi, suppongo che lei professore sia favorevole a questa formula in quanto più garantista rispetto al formarsi di sole designazioni politiche da parte della maggioranza.

Se questo è vero, come giudica professore la norma transitoria la quale prevede che per la nomina dei giudici costituzionali l'attuale Senato — che verrà riformato a partire dal 2011 — possa procedere fin da subito alla nomina dei sette giudici? Non ritiene che questa sia una pesante contraddizione?

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

PAOLO FALZEA, *Professore associato di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catanzaro*. Complessivamente ritengo che questo sistema funzioni, non tanto perché si ancora in maggior misura alla volontà popolare, quanto perché — grazie alle diverse attribuzioni di Camera e Senato — consente l'espressione di una pluralità di voci.

Per quanto concerne la seconda domanda, ritengo sia un'aberrazione intendere positivamente la designazione dei giudici della Corte costituzionale in quanto proveniente dalle autonomie regionali. Personalmente, punterei molto sulla possibilità che si formino maggioranze diverse alla Camera e al Senato, in virtù — lo spero — di diversi sistemi elettorali. Ormai da anni i presidenti delle regioni e delle autonomie locali in genere hanno una diversa « colorazione » rispetto alla maggioranza di Governo: credo che dare voce anche ad un soggetto che ha una composizione differenziata ed una diversa appartenenza politica sia un fattore positivo.

Tornando al discorso della norma transitoria, ritengo che vada colmata una contraddizione perché il Senato ha quelle caratteristiche in quanto ha quella composizione.

CARLO LEONI. Continua a ritenere giusto che sia solo il Senato ad eleggere i membri?

PAOLO FALZEA, *Professore associato di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catanzaro*. Ritengo giusto che sia soltanto il Senato e che la composizione della Corte non sia influenzata necessariamente dalla maggioranza politica presente all'interno della Camera: credo che si tratti di una soluzione sostanzialmente neutra. Occorre anche soffermarsi sulla provenienza del giudice della Corte costituzionale, ma voglio credere che il suo senso di responsabilità gli faccia scordare da chi è stato eletto.

Se il sistema delle garanzie all'interno delle Camere — così come è congegnato, cioè con la fissazione di principi generali in Costituzione e la delega ai regolamenti parlamentari — si accompagnasse alla competenza della Corte nel sindacare la legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari alla luce della formalizzazione di un principio di garanzia delle opposizioni, non si potrebbe sfuggire a questa soluzione perché il regolamento parlamentare è l'unico atto dove rileva la garanzia delle opposizioni.

Di conseguenza, credo lo sbocco normativo di tale soluzione sia proprio quello di sottoporre i regolamenti parlamentari al giudizio della Corte costituzionale. La soluzione di far diventare lo statuto delle opposizioni oggetto di una legge è un rimedio che, poi, porterebbe a questo risultato, ma tale norma come sarebbe impugnabile? Una questione difficilmente arriverebbe alla Corte attraverso il giudizio incidentale, a meno che non si tratti di una norma procedurale che, poi, porti all'approvazione di una legge, quindi di un vizio *in procedendo* nella formazione della legge.

Comunque, seppure una legge prevede lo statuto delle opposizioni, è difficile che possa arrivare alla cognizione della Corte costituzionale attraverso il meccanismo del giudizio incidentale.

CARLO TAORMINA. Scusi, la mia ipotesi è un'altra. Il rinvio al regolamento parlamentare contenuto in Costituzione rappresenta una soluzione sicuramente succedanea rispetto ad una previsione del principio in Costituzione e ad una sua attuazione in legge ordinaria, cioè affida la garanzia dell'opposizione ad una procedura, per quanto importante, comunque a carattere esclusivamente interno. Non dico che i regolamenti non debbano esserci e che non debbano fare la loro parte, ma rispetto alla rilevanza che assume lo statuto dell'opposizione, non le sembra più opportuno praticare la strada dell'individuazione in Costituzione dei principi e dell'attuazione attraverso la legge?

Certamente poi si andrà alla Corte costituzionale, ma il problema della garanzia dell'osservanza può essere quello da riservare, con tutte le riserve che lei ha fatto e sulle quali concordo, alla sede regolamentare. Quindi, mi domando se il doppio binario della disciplina sostanziale dello statuto dell'opposizione — contenuta per i principi generali in Costituzione, per la relativa attuazione nella legge generale e per quel che riguarda le garanzie di attuazione nei regolamenti nei limiti e con il controllo della Corte costituzionale — non possa essere un sistema migliore rispetto a quello certamente imperfetto previsto dal disegno di legge.

PAOLO FALZEA, *Professore associato di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catanzaro*. Sicuramente è così.

Per quanto riguarda lo scioglimento della Camera e la nomina del Primo ministro, non voglio entrare nel meccanismo di funzionamento della forma di Governo prevista nel progetto di riforma, ma così non viene meno il ruolo molto importante del Presidente della Repubblica di meccanismo di ultima istanza in caso di crisi delle istituzioni? Ciò contribuirebbe sicuramente a far uscire dall'ambiguità di cui parlavo il Presidente della Repubblica, ma gli toglieremmo una forma residuale di intervento in caso di blocco delle istituzioni. Probabilmente, tutto ciò sarebbe coerente rispetto alla forma di Governo che si va a proporre ma esiste questa resistenza di fondo.

Per quanto riguarda la competenza della maggioranza parlamentare a giudicare sulla regolarità del procedimento elettorale, sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità, come nel caso dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*, bisognerebbe rivedere il principio dell'autonomia e dell'indipendenza delle Camere, perché tale principio trova un limite nel rispetto di altri principi fondamentali che hanno pari, se non maggiore dignità: di conseguenza, è da auspicare la soluzione dell'affidamento ad un organo imparziale.

PRESIDENTE. Invito tutti i colleghi ad attenersi ai tempi previsti nella formulazione delle domande.

Ringrazio il professor Falzea per il suo intervento e dichiaro conclusa l'audizione. Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 10,25, è ripresa alle 10,30.

Audizione di Lorenza Carlassare, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Lorenza Carlassare, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.

Ringraziando la professoressa per avere voluto corrispondere all'invito della Commissione e per la sua relazione, le do senz'altro la parola.

LORENZA CARLASSARE, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova*. Sono un po' critica verso questo progetto. Le mie osservazioni riguardano essenzialmente la forma di Governo ma necessariamente implicano un discorso più ampio. Ho espresso alcune critiche anche in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione perché, a mio avviso, la riforma di governo regionale ha delle grosse pecche, che in questo caso vengono fortemente aggravate dal fatto che siamo a livello statale e, quindi, le decisioni sono di altra natura.

Non so se tutti i costituzionalisti avvertano tale preoccupazione, ma la modifica della forma di Governo è così pesante e rompe così decisamente i suoi connotati da toccare la forma di Stato: mi preoccupa l'impianto generale e questa tendenza, che purtroppo attraversa gli schieramenti politici. Come costituzionalista sono molto affezionata ai concetti tradizionali che

hanno connotato le democrazie occidentali, costituzionalismo e democrazia. L'idea base del costituzionalismo è solo quella di sottoporre il potere a regole e limiti, in modo che sia controllabile; in questo caso rilevo l'abnorme potere che si mette nelle mani di una sola persona.

Sono d'accordo su un solo aspetto di questa riforma, cioè che si rafforzino i poteri del Presidente del Consiglio all'interno della compagine governativa; quindi, sono favorevole all'introduzione esplicita del potere di revoca dei ministri, che elimina un equivoco che non aveva ragione di essere perché già adesso tale potere è esercitabile, senza ricorrere ad artifici incredibili come la sfiducia individuale mossa addirittura dalla stessa maggioranza.

Il Primo ministro non ha limiti interni nella compagine governativa, ma il problema grave è che non trova nemmeno limiti esterni. In tutte le forme di Governo dello Stato di diritto troviamo l'idea del limite al potere, degli organi che fanno da peso, contrappeso e da freno, ma in questo caso non li troviamo più. Per esempio, nella forma di Governo presidenziale il Presidente è fortemente limitato dal Congresso e questa limitazione è data proprio dalla forte separazione fra lo stesso e i due rami del Congresso, votati continuamente in tempi diversi.

Volevo far notare una questione su cui si riflette poco. Nel caso dell'elezione del Presidente Clinton il fenomeno di dissociazione delle maggioranze risultò piuttosto vistoso. Il giorno delle elezioni presidenziali si tenevano contestualmente quelle per il rinnovo della Camera dei rappresentanti e di una parte del Senato e, in tale occasione, il comportamento degli elettori risultò significativo: questi elessero un candidato democratico alla presidenza, ma votarono in maggioranza per il partito repubblicano — ciò che non avviene frequentemente — per il rinnovo del Congresso.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GIANCLAUDIO BRESSA

LORENZA CARLASSARE, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la*

facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova. Questo fenomeno si spiega con l'esigenza, a fronte di un potere presidenziale forte, di individuare limiti ben precisi capaci di fungere da contrappeso al primo. Questo fu chiaro tanto per il primo mandato Clinton quanto per il secondo. In effetti, ciò ha concretamente condizionato l'esercizio dei poteri presidenziali: a titolo esemplificativo, è possibile citare il caso della riforma del sistema sanitario, uno degli obiettivi della presidenza Clinton; quella riforma non venne mai realizzata perché osteggiata dal Congresso.

Ciò detto, non intendo esprimere giudizi di merito, connotando in senso positivo o negativo quel modello; semplicemente, vorrei focalizzare l'attenzione sull'esistenza di sistemi in cui sono stati previsti limiti significativi al potere governativo. Non parliamo di quello parlamentare, per il quale è stato appositamente concepito uno strumento incisivo come la mozione di sfiducia.

Tornando a quanto previsto dal testo in esame, si sollevano invece alcune perplessità. La mozione di sfiducia appare configurarsi come una sorta di « minaccia », a fronte della quale, mentre al Primo ministro è fatto obbligo di dimettersi, alla Camera dei deputati è fatto obbligo di sciogliersi (in seguito al decreto del Presidente della Repubblica). È evidente che le potenzialità insite nello strumento rappresentato dalla mozione di sfiducia, alla luce di questa previsione, risultano del tutto neutralizzate. Nel disegno di legge di riforma, si è voluto, cioè, inserire correttivi dell'uno e dell'altro tipo, configurati in modo tale da indebolire il sistema complessivo.

Quanto alla forma di Stato, ai fini della valutazione del modello, occorre esaminare il tipo di garanzie previste dal progetto in commento. Uno dei punti critici del testo è rappresentato da quella sorta di dominio del Primo ministro sulla legislazione, che — a mio avviso — rappresenta un aspetto certamente negativo, del quale mi riserverò di parlare successivamente.

Tuttavia, se le disposizioni in materia fossero accompagnate dalla previsione di

strumenti compensativi, il giudizio complessivo potrebbe modificarsi. Si pensi, ad esempio — sempre con riferimento al rapporto squilibrato tra Primo ministro e potere legislativo — all'introduzione del ricorso preventivo dinanzi alla Corte costituzionale, come previsto attualmente in Francia.

La previsione — nel modello francese — di una *saisine parlementaire*, si traduce nella possibilità, per sessanta deputati e senatori, di impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale prima della promulgazione. Una previsione simile attenuerebbe la gravità di altre disposizioni contenute nel progetto di riforma. Non varrebbe addurre, in contrario, il rischio di un uso politico del ricorso. L'esperienza francese sicuramente lo esclude, come testimonia anche un dibattito apertosi in occasione di un convegno da me organizzato presso l'università di Ferrara, sulla garanzia dei diritti e le Corti costituzionali. Durante quel dibattito, all'obiezione sull'ipotetico uso politico del ricorso, fu il professore Louis Favoreau, un illustre esperto di giustizia costituzionale, a escludere tale possibilità, e per dimostrarlo richiamò, appunto, l'esito della sua applicazione nella storia costituzionale francese. Senza soffermarmi oltremodo sulle garanzie, esprimo comunque il mio favore per quella soluzione, proposta da molti altri prima di me, tesa ad affidare alla Corte costituzionale anche le competenze in materia di contenzioso elettorale. Non mi sembra che demandare all'Assemblea politica il giudizio definitivo di ammissione dei propri componenti, come ora avviene, produca risultati realmente soddisfacenti (almeno sinora, ciò non è avvenuto).

La mia analisi sulla forma di Governo non potrà non coinvolgere anche i poteri del Presidente della Repubblica, che, nella forma parlamentare, ha sempre ricoperto un ruolo di garanzia. Che i meccanismi previsti dalla Costituzione per renderlo indipendente e imparziale si siano, in concreto, vanificati dopo il mutamento del sistema elettorale, è fin troppo noto.

Dopo quell'evento, la garanzia per questo organo, costituita dalla previsione di

una maggioranza assoluta necessaria alla sua elezione, è venuta meno, perché, attualmente, di quella maggioranza può disporre soltanto uno schieramento, il vincitore.

Ho peraltro riscontrato, esaminando il testo di riforma, un timido tentativo di elevare la maggioranza richiesta (portandola a due terzi), che rimane destinato, però, a cadere nel vuoto. Infatti, dopo una serie di scrutini, il *quorum* richiesto torna ad essere quello della maggioranza assoluta. Mi sembra che questo trasformi in modo pesante la fisionomia dell'organo. Come considerarlo un organo neutrale, di garanzia?

Si pone, inoltre, qualche contraddittorietà nelle funzioni che gli si attribuiscono. Ad un tale organo, ormai potenzialmente di parte, si vorrebbero, infatti, affidare compiti neutrali quali quello di nominare i presidenti delle autorità amministrative indipendenti. Se è questa la direzione che si intende intraprendere, occorrerebbe perlomeno temperare tale previsione con l'introduzione di alcune cautele. Da tempo, ad esempio, tento di portare l'attenzione sull'opportunità di introdurre — non solo per le autorità ma pure, in generale, per alcune nomine importanti — anche nel nostro ordinamento quanto è previsto in quello statunitense, dove le nomine avvengono nella trasparenza, dopo le audizioni dei candidati da parte degli organi parlamentari, che devono esprimere parere e consenso. Negli Stati Uniti, la commissione del Senato interroga i candidati, verificando anche le motivazioni, le credenziali del soggetto interessato. Trovo che questo meccanismo sia espressione di una grande civiltà, e anche per il corpo sociale potrebbe essere significativo conoscere le ragioni per cui alcune opzioni di nomina siano state preferite ad altre.

Il ruolo del Capo dello Stato appare, nel testo in approvazione, in ogni caso poco coerente. Da un lato, gli si affidano valutazioni e decisioni politiche, come nel caso dell'annullamento di leggi regionali per contrasto con l'interesse nazionale, un potere il cui esercizio è legato a valuta-

zioni squisitamente politiche che non devono competergli. Dall'altro lato, gli si sottrae ogni funzione di garanzia nel caso dello scioglimento.

Il Capo dello Stato, nel sistema attuale, invece, non ha mai l'ultima parola e mai un potere autonomo di decisione politica che rimane sempre del Governo. In ordine ai poteri presidenziali, o si tratta di poteri formali, e dunque la scelta necessariamente rimane governativa, o sono invece sostanziali, e allora, in queste ipotesi, il Presidente della Repubblica deve essere chiamato a partecipare attivamente, come io ritengo sia il caso dello scioglimento anticipato, ma anche in tal caso, senza volontà conforme del Governo, l'atto non può essere compiuto. Per la gravità della decisione e le sue conseguenze, la dottrina si è orientata a interpretare il potere di scioglimento come un potere « diviso », che non può essere esercitato dal solo Capo dello Stato, né dal solo Governo.

Nel testo in esame, mentre, da un lato, si carica il Presidente di decisioni politiche, dall'altro lo si esclude totalmente da altre ove la sua partecipazione a fini di garanzia sarebbe essenziale, come appunto per lo scioglimento anticipato. Desta preoccupazione il fatto che — senza tali garanzie — lo scioglimento possa brandirsi come un'arma in un sistema privo di bilanciamenti adeguati. Questo fatto è particolarmente grave. O si intende il potere di scioglimento come deterrente, e in questo caso rimarrebbe un potere immaginario, oppure lo si intende come uno strumento effettivo.

Vorrei ora sollecitare una riflessione su un punto ulteriore: lo scioglimento sconcerta l'elettore. Se realmente si verificassero degli scioglimenti ravvicinati, questo causerebbe un disorientamento nell'elettorato. Alcuni anni fa, ho condotto personalmente uno studio sullo scioglimento per analizzare, in modo approfondito, le prassi in materia, con verifiche di diritto comparato. Ad esempio, l'avvento del nazismo fu preceduto da una serie di scioglimenti continui da parte del Presidente; l'elettorato, sconcertato da quella serie di scioglimenti a catena, tendeva, in risposta,

a votare per un partito in crescita. Quanto ai miei suggerimenti, consiglierei di usare molta cautela prima di lasciare al Governo questo potere; personalmente, sono stata sempre contraria che fosse riconosciuto esclusivamente in capo al Presidente della Repubblica, ma sarei ancora più ostile ad una sua esclusiva concentrazione in mano al Governo. Alla luce di ciò, reputo che una riflessione congiunta sia quanto mai opportuna.

Seppure molti siano i rilievi sul provvedimento, è logico però che i punti più controversi siano quelli relativi alla figura del Primo ministro. Vorrei soffermarmi, innanzitutto, sul rapporto tra questo e maggioranza di Governo, perché mi sembra di rilevare una contraddizione tra l'intento apprezzabile che vuole la riforma — ovvero garantire che il programma proposto agli elettori sia portato a compimento — e la tutela assolutamente prioritaria della persona del Primo ministro. Alludo, ovviamente, alla sfiducia e alle sue innaturali conseguenze. Infatti, è chiaro che questo strumento, qualora fosse attivato, determinerebbe il crollo della legislatura, facendo venir meno la possibilità di portare a termine l'impegno programmato.

Se fosse la maggioranza, anziché l'opposizione, a risultare insoddisfatta del Primo ministro, quale altra strada avrebbe per agire? Nessuna, poiché lo scioglimento menzionato determinerebbe — con la fine anticipata della legislatura — l'impossibilità di portare avanti il suo programma di Governo e l'unica alternativa a questa via estrema (ma anche incoerente) sarebbe quella di rimanere succube della volontà del Presidente del Consiglio anche se, in ipotesi, la direzione politica del capo del Governo non corrispondesse più all'impianto originario.

In questa ottica, non posso che apprezzare la previsione relativa alla possibilità di sfuggire al rigido automatismo dello scioglimento con una mozione — firmata (ma non approvata, almeno nulla si dice nel testo in esame, ciò che desta peraltro perplessità) — « dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni,

in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera », che consente al Presidente della Repubblica di nominare un nuovo Primo ministro, in essa indicato, per tutti i casi di morte, impedimento, e dimissioni del *Premier* (per ragioni diverse da quelli di cui all'articolo 94, che disciplina la sfiducia). Proporrei, almeno, di estendere questa possibilità ad ogni caso di cessazione della carica, poiché l'operazione non sarebbe irragionevole. Infatti, si garantirebbe alla maggioranza quantomeno la possibilità di condurre a termine la legislatura.

Quanto al rapporto tra Primo ministro e cittadini elettori, anche sotto questo profilo sembra riscontrabile una contraddizione. Il popolo è chiamato a votare, e poi a tacere per cinque anni. Non esistono neppure filtri o mediazioni politiche per poter incidere sull'aggiustamento del programma di Governo, anche qualora i cittadini fossero scontentissimi dei governanti o delle strategie di governative. Ho citato, nella mia relazione, alcune affermazioni del giurista Esposito, il quale osserva come la democrazia non si esaurisca nel momento elettorale ma si esprima nel potere di influire, attraverso i partiti, sulla vita dello Stato. Non credo che i cittadini possano influire in questo modo sulla vita dello Stato e cinque anni sono un periodo di tempo molto lungo.

Il punto su cui mi fermerei di più riguarda l'articolo 94, comma secondo, il quale contrasta con uno dei principi fondamentali dello Stato di diritto, il principio della divisione dei poteri. Il Primo ministro diviene il *dominus* della funzione legislativa e ogni sua proposta deve essere approvata dall'Assemblea, ridotta ad un organo di esecuzione.

Vorrei rileggere qui con voi questo secondo comma dell'articolo 94: la prima volta che ho letto il testo mi sembrava di non aver capito bene e quindi ho proceduto ad una seconda lettura. Leggo testualmente: « Egli » — il primo ministro — « può chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra

proposta, con voto conforme alle proposte del Governo ». Non ho mai sentito parlare prima di voto conforme.

In caso di voto contrario, il Primo ministro rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati. Questo fatto mi ricorda tanto l'espressione che si usa con i bambini: « o mangi la minestra o salti dalla finestra » e ho avuto la sensazione che questa povera Camera dei deputati si troverebbe in questa condizione.

Se la Camera si permette di non approvare queste proposte, il Primo ministro può attuare come sanzione immediata lo scioglimento delle Camere. Dire quindi che la funzione legislativa continua ad essere esercitata dalle Camere mi sembra bizzarro. Non mi pare di poter istituire un paragone con la prassi, che ritengo molto discutibile, dei nostri governi, che da sempre usano forzare il Parlamento ponendo la fiducia sui testi in approvazione. Se l'eventuale minaccia sta nelle dimissioni del Governo, esso può scegliere di porre la fiducia, ma in quest'altro caso si giunge addirittura allo scioglimento delle Camere.

Viene qui fuori un altro pasticcio, confermato leggendo l'articolo 70, relativo alla funzione legislativa, dove c'è un richiamo all'articolo 94, comma 2. Tale richiamo è molto grave perché avviene in relazione al secondo comma dell'articolo 70, che riguarda i disegni di legge per i quali è competente il Senato federale. Per l'esame dei disegni di legge di competenza del Senato federale, la partecipazione della Camera è eventuale e non determinante, perché la decisione finale spetta comunque al Senato federale. Ma la volontà della Camera, secondaria e influente, acquista peso determinante nel caso in cui le modifiche al testo siano state proposte dal Governo e sotto minaccia la Camera le ha approvate. In questo caso la volontà della Camera dei deputati ha un peso. Ciò significa che anche il Senato federale non ha poi tutta questa autonomia.

Il problema relativo al Senato federale è molto complesso, così come molto complesso è il problema relativo al bicameralismo. Che cosa rappresenta questo Senato

federale? Vedo confluire alcune idee, tra cui la rappresentanza territoriale, così come rappresentato nel progetto della Commissione bicamerale, e il Senato delle garanzie. Secondo me non sono due idee tra loro conciliabili, perché o il Senato rappresenta gli interessi territoriali o è un Senato di garanzia e il relativo sistema elettorale dovrebbe essere diverso.

Ci sono anche degli equivoci sul concetto di rappresentanza politica. Come si fa a costruire un collegamento per avere un Senato federale? Forse l'idea da riprendere potrebbe giungere dagli Stati Uniti, dove vi sono due senatori per ogni Stato, che potrebbero essere portati a tre.

Vorrei sottolineare che comunque sarebbe gravissimo se il Senato divenisse espressione delle istituzioni regionali e locali e non dei cittadini. Gli enti territoriali minori, all'interno di ogni regione, in questo caso non si potrebbero ignorare.

Mi turba l'elezione dei sette giudici della Corte costituzionale da parte di questo Senato, addirittura prima delle modifiche costituzionali e in sede di regime transitorio.

Ho partecipato ad un seminario, cui hanno preso parte tutti gli *ex* presidenti emeriti della Corte costituzionale; tutti hanno espresso forte contrarietà e preoccupazione per questo tentativo di legare i giudici costituzionali al Senato federale. Il giudice costituzionale non deve rappresentare nessuno; quando esercita le sue funzioni, egli ha un ruolo neutrale e non può avere una funzione di natura rappresentativa. Questa preoccupazione era molto forte, perché la relazione che accompagnava il disegno di legge governativo sosteneva che i giudici costituzionali dovranno essere espressione anche delle sensibilità proprie delle autonomie regionali, ossia essere giudici di parte. Il ruolo della Corte, come sottolineato da Cesare Mirabelli, è quello di mantenere l'unità dell'ordinamento e la composizione mista agevola un bilanciamento e una sensibilità che favorisce la metabolizzazione delle provenienze.

È inspiegabile che poi questi stessi senatori abbiano il potere di eleggere ad-

dirittura i membri del CSM. Tutto questo dovrebbe quindi richiamare l'idea del Senato di garanzia, non l'idea del Senato federale. È un Senato con una sorta di dualità di posizione e di funzioni che oscilla tra garanzia e rappresentanza delle istituzioni.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire.

MARCELLO PACINI. Vorrei rivolgerle una domanda molto breve. Il Senato federale, proprio perché si distingue dal Senato delle garanzie, non ha il problema di rappresentare gli interessi territoriali. Nella nostra tradizione di Governo, abbiamo risolto questo problema affiancando alle istituzioni costituzionali la Conferenza tra Stato ed enti locali. Qualcuno ha proposto di costituzionalizzare questo tipo di conferenze. Lei ritiene possibile che si possa raggiungere una sorta di terza Camera, che dovrebbe ripetere l'attuale sistema delle conferenze?

CARLO TAORMINA. Vorrei rivolgere delle brevi domande, anche per poter passare dalla fase critica a quella propositiva, che ritengo molto più importante. Lei ha sostenuto che la sfiducia potrebbe essere utilizzata dalla stessa maggioranza come strumento per liberarsi del *premier* non gradito. Quale sarebbe quindi l'alternativa rispetto a questo pericolo da lei prospettato e rispetto al testo approvato dal Senato?

Come secondo aspetto, la previsione di un intervento della Corte costituzionale per quel che riguarda il rapporto tra *premier* e legislazione e il richiamo all'intervento, prima della promulgazione, della Corte costituzionale, secondo il modello francese, che si incontrerebbero nel tessuto della riforma che stiamo discutendo, sarebbero sufficienti, oppure ci sarebbe la necessità di intervenire anche su altri aspetti relativi alle modalità di esercizio dell'azione legislativa?

Quanto allo scioglimento, tralascerei il riferimento alla storia del nazismo che ritengo sia proprio fuori di qualsiasi pos-