

Boato, mi rendo conto dei termini della questione. Però, sul piano del richiamo al realismo, mi permetterei di dire agli onorevoli deputati che il realismo è anche attenzione per la situazione in cui ci troviamo. Vorrei anzi potere lasciare il seguente messaggio: il sistema è veramente ai limiti della tenuta sul piano amministrativo in quanto questi anni hanno progressivamente divaricato dinamiche e livelli sicché abbiamo strette, saltuarie e improvvise, su alcuni punti — le risorse, e via dicendo — ma sul resto, considerando che i controlli non vi sono (manca, sostanzialmente, il controllo del giudice), veramente il sistema rischia la deriva. Ecco perché, realismo per realismo, sarei pronto a compiere uno sforzo per ricomporre le situazioni. In tal senso, se può servire inserire i sindaci o i rappresentanti dei Consigli, lo si faccia, si sperimenti. Poi, se non funzionerà, verrà cambiata ulteriormente la previsione. Chiedo scusa se mi dilungo ma mi guida, nel mio intervento, la passione istituzionale perché conosco bene il sistema regionale locale; ne vedo, dal sud al nord, le enormi possibilità ma anche la progressiva divaricazione. Divaricazione che va oltre quanto normalmente si percepisca.

Quanto allo scioglimento del Senato da parte del Presidente della Repubblica, continuo a ritenere che valide soluzioni circa il potere di modificare i regolamenti parlamentari, l'elezione dei Presidenti delle camere e le Commissioni di inchiesta — tali aspetti compongono lo statuto delle opposizioni — soluzioni condivise, che possano assicurare, per oggi e per domani (la minoranza va sempre pensata nel futuro) una buona tutela attenuerebbe in parte i problemi connessi al Senato, che però rimangono.

La soluzione di mantenere, proprio in funzione di garanzia, il potere di scioglimento in capo al Presidente della Repubblica probabilmente sarebbe saggia. Ciò in quanto un Senato che si metta di traverso e che, dominato da esigenze particolaristiche, blocchi *Premier*, Camera dei deputati e via dicendo è possibile; paradossal-

mente, ciò è possibile. Quindi, credo che una valvola di sicurezza vada escogitata.

Sulle regioni a statuto speciale osserverei quanto segue. Naturalmente, non ho nulla contro tali enti ma, siccome ritengo che il sistema di forte decentramento istituzionale già in atto permetta ampie differenziazioni, detta specialità, a questo punto, avrebbe un suono un po' particolare.

MARCO BOATO. Forse ero distratto, ma non ho capito se, circa la questione del rapporto tra gli esecutivi — e preciso di condividere tutto quanto da lei riferito anche in fase di replica — lei ipotizzi una copertura costituzionale.

MARCO CAMMELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Sì, a mio avviso sarebbe utile; la professoressa Torchia parlava di un *incipit* dell'articolo 114 che apra il titolo e si ispiri al principio della cooperazione. È una ipotesi molto ragionevole; per la verità ci si potrebbe anche riferire all'articolo 5 della Carta. Noi abbiamo, infatti, un principio generale in tal senso; devo osservare al riguardo come il discorso sia amplissimo e costituisca un elemento portante. Il sistema, infatti, non tollera fratture proprio perché esiste un principio che fa salva la cooperazione. A mio avviso, si potrebbe anzi intervenire proprio su tale articolo della Costituzione.

Più puntualmente, invece, circa le sedi di cooperazione, questo è un profilo che si colloca a livello di Presidenza del Consiglio, di Esecutivo; non collocherei, dunque, siffatte previsioni all'interno del nuovo articolo 114 della Carta. Pertanto, inserirei tali disposizioni tra gli articoli dal 95 al 97 della Costituzione, in quell'ambito. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha ormai una funzione doppia: rappresenta il coordinamento dei ministeri ma è anche molto più. Ormai, in un ambito così ampio, essa costituisce anche il centro del sistema; perciò, ritengo che anche in tal caso sarebbe utile un richiamo. Queste sono sedi di cooperazione.

Onorevole Leoni, per quanto riguarda l'elezione diretta su base regionale, cono-

sco poco i dati del sistema elettorale; a numero uguale e ad elezione diretta, probabilmente sarebbe già un sistema preferibile alla soluzione che veniva immaginata. Ho però l'impressione che l'elezione diretta scontrerebbe comunque la circostanza della contemporanea votazione per il *Premier*. La gente, invero, non se ne accorgerebbe ma verrebbe condizionata dallo scontro personale tra i *leader*.

CARLO TAORMINA. Non mi ha risposto.

MARCO CAMMELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Ho risposto; ad ogni modo, richiamerò quanto già detto. La parte concernente l'elezione dei Presidenti delle Camere, i poteri di inchiesta e l'approvazione dei regolamenti parlamentari — ovvero, l'indicazione di tutti questi *quorum* che poi retrocedono alla maggioranza assoluta (soglia che, in un sistema maggioritario, sostanzialmente, si può considerare scontata in una coalizione) — a me pare insufficiente per assicurare uno statuto dell'opposizione. Se tale problema venisse risolto, con la previsione di *quorum* maggiori o con altri artifici — la fantasia e l'esperienza di altri paesi sono abbastanza ricchi in tal senso —, credo che si attenuerebbero le esigenze di garanzia che finiscono poi per complicare variamente la disciplina del Senato.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore Cammelli augurandogli buon lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 12,40, è ripresa alle 12,45.

Audizione di Achille Chiappetti, professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università « La Sapienza » di Roma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle

tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Achille Chiappetti, professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università « La Sapienza » di Roma.

Ringrazio per la sua presenza il professore e gli do senz'altro la parola.

ACHILLE CHIAPPETTI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università « La Sapienza » di Roma*. Il progetto di legge oggi all'esame della Camera ha una caratteristica che va immediatamente messa in rilievo; si tratta di un disegno di legge particolarmente complesso in quanto, con disposizioni più o meno importanti, coinvolge tutti gli organi che compongono il circuito politico-istituzionale per il governo del paese, sia quelli direttamente inerenti alla forma di Governo — e quindi svolgenti indirizzo politico governativo o sostenenti tale indirizzo — sia gli altri organi quali la Corte costituzionale e la magistratura. Si può anche dire, in via generale, che, per alcuni versi, le modifiche introdotte sono tra loro strettamente correlate e, quindi, difficilmente scindibili, il che giustifica per certi aspetti la presentazione di un progetto di tipo unitario, progetto che poi diventa, alla fin fine, una sorta di riforma istituzionale. Possiamo però aggiungere che, se dovessero sorgere difficoltà, potrebbe essere stralciata o, comunque, trattata separatamente la parte concernente il Governo.

In effetti, per quanto concerne il Parlamento, le modifiche previste — con riferimento sia all'organizzazione sia alla funzione legislativa e di ispezione politica — sembrano mirate, quanto meno, a tre ordini di esigenze comuni. L'ammodernamento e l'adeguamento delle istituzioni alle attuali esigenze della democrazia italiana, ormai ampiamente maturata dopo cinquant'anni di vita repubblicana; l'adeguamento alla forma di Stato federalista; infine, l'adeguamento alla forma di Governo di premierato.

Per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, pure abbiamo una pluralità di ragioni che giustificano le modifiche. Le principali modifiche sono collegate alla sua elezione ed all'introduzione del federalismo in Italia. Invece, le modifiche concernenti i suoi poteri sono connesse in parte ad una diversa visione degli effetti della sua posizione neutrale, *super partes*, di garante della Costituzione, in altra parte, anche se del tutto minoritaria, all'introduzione del sistema del premierato.

Per quanto concerne il Governo — forse conviene trattare prima di tutto questo aspetto — le modifiche, come si è anticipato, hanno una matrice che si potrebbe definire endogena, essendo tutte tese a consolidare e confermare, a livello di Costituzione scritta, la voluta mutazione della forma di Governo, sul tipo del premierato, che si è avuta nella Costituzione vivente.

Per quanto concerne la magistratura, le modifiche previste sono molto limitate e sono il portato — in parte veramente minimale — dell'introduzione del federalismo e dell'intervenuta mutazione dei poteri del Presidente della Repubblica.

Un discorso molto diverso, invece, si deve fare per quanto riguarda le modifiche relative al regionalismo ed al federalismo; le modifiche introdotte, previste dal progetto di legge sono finalizzate ad apportare limitate correzioni ad alcuni dei vizi che inficiano l'affrettata riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Inoltre, vengono introdotti alcuni ampliamenti delle competenze regionali sulla spinta delle proposte di cosiddetta *devolution* del ministro Bossi, già approvate dal Parlamento in prima lettura.

Per quanto attiene alla Corte costituzionale, la sua composizione viene modificata alla luce dell'introduzione del federalismo e per alcuni aspetti di dettaglio. La funzione di revisione costituzionale subisce anch'essa piccoli correttivi, solo per migliorarne il funzionamento e per tenere conto anche in tale ambito — ma in modo del tutto formale — dell'avvenuta introduzione del federalismo.

Ho voluto fare questo discorso di carattere generale perché mi sembra importante trarre una conclusione di carattere generale a prima vista. Può dirsi che il progetto di legge, pur coinvolgendo in realtà la quasi totalità delle disposizioni della parte seconda della Costituzione, non rivoluzioni in modo drastico l'attuale assetto istituzionale. Da una parte, va detto che numerose disposizioni sono coinvolte soltanto per motivi di correzione formale o per modifiche di dettaglio; dall'altra, va pure osservato come le modifiche più rilevanti — quali le nuove discipline dello scioglimento anticipato, dell'elezione del Presidente del Consiglio, dei poteri del presidente della Repubblica, nonché la nuova disciplina del bicameralismo, con l'introduzione, in particolare, del Senato delle regioni — siano in fondo una risposta, sul piano legislativo, a modifiche già in parte introdotte dal legislatore o già in parte esistenti nella Costituzione vivente del paese. Si tratta, quindi, di riforme in qualche misura maturate nella coscienza civile, anche se va aggiunto che le due principali modifiche — ovvero l'introduzione del Senato federale e la partecipazione dello stesso alle elezioni dei giudici costituzionali — presentano una particolare forza intrinseca. Ciò anche se, ad analizzare bene il sistema come si è evoluto, esse sono una logica conseguenza di quanto già sta avvenendo da tempo in Italia.

Premessa tale valutazione, vorrei fare un discorso di carattere generale, da costituzionalista. Esaminando i vari organi costituzionali coinvolti, mi sembra che, per le ragioni dianzi riferite, si debba anzitutto considerare la parte del progetto di legge concernente la riforma del Governo. Credo sia una opinione abbastanza diffusa; si tratta di una parte della riforma che ha due caratteristiche peculiari: è già di fatto compiuta nella Costituzione vivente; inoltre, l'intervento di revisione costituzionale proposto nel disegno di legge, in fondo, non innova la disciplina in modo particolarmente rilevante ma, semplicemente,

cura alcuni dettagli che servono a consolidare e legittimare questo assetto della Costituzione vivente.

In altre parole, esprimo il mio personale convincimento che noi abbiamo già in Italia un sistema che funziona in modo simile al premierato; esso però ha bisogno di fondarsi su una legge elettorale. Al contrario, il principio generale della nostra Costituzione, già osservato nel 1948, è che la Costituzione non si occupi della legge elettorale. Quindi, spetta alla Carta stabilire quegli istituti che servono comunque a garantire la possibilità di sopravvivenza di questa forma di Governo simile al premierato. La chiamo premierato per comodità ma, in realtà, si tratta di una forma di Governo nata in Italia con peculiarità del tutto specifiche (le quali, però, per molti versi, l'avvicinano al premierato inglese). È una forma di Governo che in fondo è stata accolta dal sistema e dal corpo sociale e che, quindi, merita di essere salvaguardata anche a prescindere dal mantenimento della vigente legge elettorale.

Questa accuratezza e questa attenzione a questa esigenza, in particolare, emerge sulle disposizioni sul modo di elezione del Presidente del Consiglio e del Parlamento. La previsione di garantire al candidato che riceve il maggior numero di suffragi di avere una forza parlamentare atta a garantirgli il mantenimento della posizione di Governo per tutta la legislatura risponde proprio a questa logica nel rispetto anche dell'idea che possano essere modificate le leggi elettorali.

D'altronde, non si tratta di una grandissima innovazione, perché già, di fatto, abbiamo avuto in sostanza la designazione quale Presidente del Consiglio nelle scorse legislature del capo delle coalizioni, che erano da intendersi come candidati alla carica di Presidente del Consiglio.

Anche la previsione riguardante la sostituzione del Presidente del Consiglio, per cui non è necessario in ogni caso arrivare allo scioglimento anticipato, e l'introduzione di quella disposizione che prevede che, anche se il Presidente del Consiglio richiede lo scioglimento anticipato, possa

essere proposto dal Parlamento e dalla maggioranza parlamentare uscita dalle elezioni di sostituirlo è confermativa di questa visione, secondo me molto più logica e sistematica, del nuovo assetto del premierato. L'innovazione che si è voluta deriva nella Costituzione vivente italiana da una legge elettorale e da quanto essa sia riuscita a modificare l'assetto politico all'interno del Parlamento e l'atteggiamento del corpo elettorale.

La legge elettorale ha fatto nascere questo soggetto quasi nuovo per la nostra esperienza costituzionale: una maggioranza che esce dalle elezioni e che nel corso della legislatura è tenuta presente non solo dal Presidente della Repubblica quando sceglie il Presidente del Consiglio all'inizio della legislatura, ma anche nei casi successivi. Questa è una grande novità ed è un grosso riconoscimento di quanto è stato realizzato oggi nella nostra Costituzione vivente. Tra l'altro, non mi sembra che la vicenda delle recenti elezioni abbia fortemente inciso su questo assetto, perché si tratta di un'elezione strettamente proporzionale senza neanche uno sbarramento di rilievo e, quindi, non si può pensare ad una soluzione alternativa di questo genere. Non credo che oggi sia possibile ripensare ad un sistema proporzionale senza il minimo sbarramento.

Certamente il Presidente del Consiglio nel progetto di riforma ottiene dei notevoli poteri che rispondono anche in Parlamento al suo nuovo ruolo. Lasciamo stare le altre norme, che sono sicuramente apprezzabili, come le modifiche all'articolo 95, in cui si stabilisce che finalmente il Presidente del Consiglio determina la politica e dirige i ministri. D'altronde questa era una logica conseguenza, che forse si poteva individuare già nel precedente sistema, quando, bene o male, la nostra Costituzione prevedeva che il Presidente della Repubblica designasse un Presidente del Consiglio il quale individuava nel Parlamento la sua maggioranza e il suo programma e, a seguito di questo lavoro, indicava i ministri al Presidente della Repubblica.

Quindi, si tratta di un passo molto limitato, specie se si tiene presente l'attuale legge elettorale ed il consolidamento dei poli, nonché il potere di nomina e revoca dei ministri. In particolare, la novità riguarda la revoca, che suppone appunto un sistema consolidato di assetto partitico che forse può porre dei problemi se inserito direttamente nella Costituzione. Infatti, quando prevediamo il potere di revoca dei ministri in capo al Presidente del Consiglio supponiamo una struttura polare, bipolare o partitica molto forte. Potrebbe darsi che in futuro, pur mantenendo la forma di Governo di tipo premierato, il sistema dei partiti italiani renda molto difficile e problematico l'esercizio di questo potere di revoca con possibilità di conflitti. Potrebbe trattarsi di una norma che complica le cose piuttosto che semplificarle.

Vi sono poi alcuni aspetti di dettaglio su questa normativa. Mi chiedo, per esempio, perché non sia più previsto il termine di tre giorni per la votazione della mozione di sfiducia. Le ragioni possono essere tante, ma non è chiaro perché sia stata compiuta questa scelta. Lo stesso vale anche per quanto concerne la fiducia. Nel testo che ho avuto a disposizione non sono riuscito bene a capire l'articolo 94.

MARCO BOATO. L'articolo 94 è interamente sostituito.

ACHILLE CHIAPPETTI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università « La Sapienza » di Roma*. Il rapporto di fiducia viene totalmente cambiato, anzi, tramite il sistema delle regioni, si crea un rapporto diretto con l'elettorato e quindi vi è successivamente solo il potere di « sfiduciare », che è collegato eventualmente allo scioglimento.

Mi sembra che nel suo complesso il sistema sia molto razionale. Un altro problema relativo alla forma di Governo riguarda il potere del Presidente del Consiglio di chiedere lo scioglimento anticipato. Sono dell'opinione che le contestazioni che sono state rivolte a questa innovazione sono

un po' eccessive, perché la lettura della vigente Costituzione consentiva qualsiasi interpretazione. Lo scioglimento anticipato è sempre stato un istituto che la dottrina ha diversamente collocato tra i poteri esclusivi del Presidente della Repubblica, tra i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri e tra i poteri di esercizio misto.

È chiaro che questo potere va letto in sede interpretativa a seconda del sistema dei partiti. In un sistema nel quale un partito ha nettamente la maggioranza, come successe durante la vicenda di De Gasperi, tale potere va inteso come un potere d'iniziativa governativa. Nel sistema della prima Repubblica, in cui vi era la pluralità di partiti e nel quale la mancanza di maggioranze precostituite faceva sì che la maggioranza si poteva ricostituire variamente nel corso della legislatura nell'ambito del Parlamento, lo scioglimento anticipato era sì deciso dal Presidente della Repubblica, ma doveva avere almeno come presupposto l'assenso della maggioranza dei partiti. Automaticamente, con questo nuovo sistema elettorale, l'articolo 95 deve essere interpretato nel modo in cui viene formalizzato nella riforma.

Mi riallaccio a questo aspetto per ricordare che questa innovazione costituisce una risposta per chiarire qualcosa che già esiste, per legittimarlo e per formalizzarlo.

Per quanto riguarda il Parlamento, non potrò soffermarmi su tutte le questioni che sono affrontate molto in dettaglio dalla riforma. Vorrei soltanto concentrarmi su un aspetto, quello del modo diverso di intendere il bicameralismo che la proposta contiene. Sembra che il bicameralismo perfetto, che abbiamo avuto in Italia per oltre cinquant'anni con tutti i suoi difetti e le critiche che ha subito, non venga aggredito o modificato alla luce di una visione chiara delle esigenze che stanno a monte del suo superamento, ma nasca prevalentemente dall'idea che si debba introdurre il Senato delle regioni.

Forse una più approfondita considerazione di questo aspetto avrebbe potuto condurre ad una visione complessiva di queste disposizioni per apportare alcune

modifiche. Per esempio, non so se sia così giusto il discorso svolto nell'ambito del disegno di legge sulla riduzione del numero dei parlamentari. Non vorrei eleggermi a difensore dei vasti numeri che caratterizzano i nostri due rami del Parlamento. Tuttavia, il problema non è tanto quello del numero, che probabilmente era più giustificato quando esisteva un sistema elettorale proporzionale e quindi occorreva consentire un'effettiva partecipazione ai vari partiti o micropartiti. Certamente la riduzione del numero dei componenti del Parlamento non è il modo per ovviare alle difficoltà e a quegli appesantimenti che sono determinati dal bicameralismo perfetto. Sarebbe molto più logico pensare meno a ridurre i numeri, conoscendo il peso del lavoro del Parlamento, perché ci potrebbe essere qualche problema che non può essere risolto attraverso la riduzione del numero dei senatori a 200 e, in particolare, dei deputati a 400. Sarebbe molto più logico ridurre il lavoro, distribuendo meglio le funzioni tra i due rami del Parlamento e riducendo quelle in cui ambedue i rami devono operare congiuntamente o alternativamente. Parlerò di questo aspetto successivamente nell'ambito della potestà legislativa.

Un altro aspetto che forse meriterebbe di essere affrontato riguarda proprio il criterio di differenziazione. La riforma parte dall'idea di creare un Senato delle regioni adeguato ad un sistema federale; in ogni caso, non credo che l'elencazione dei cittadini che possono far parte del nuovo Senato federale sia adeguata. Infatti, la disposizione di chiusura introdotta all'articolo 4 del disegno di legge attraverso la locuzione « o risiedono nella regione alla data di indizione delle elezioni » annulla il principio della territorialità che si tende a rispettare in varie disposizioni successive. Una soluzione al problema potrebbe essere data dall'individuazione di enti o di istituzioni locali di vario tipo (culturali e scientifiche) operanti nella regione. In ogni caso, non si può mantenere la formula iniziale, bisogna allargare la platea degli eleggibili.

Per quanto riguarda la potestà legislativa mi permetto di suggerire che forse bisognerebbe ridurre al massimo le materie che coinvolgono ambedue i rami del Parlamento. Si potrebbe attribuire ad una Camera rappresentativa la possibilità di prendere decisioni senza la necessità di un doppio passaggio. In secondo luogo, andrebbe reso più complicato — o meno agevole — il potere della seconda Camera di valutare i progetti di legge di competenza della prima Camera.

Come per tutti i testi normativi non viene mai espressa la logica che sottostà alle scelte del legislatore. Quale è, in realtà, il principio portante? Quali interessi rappresenta il Senato? Perché alla Camera sono state attribuite determinate competenze, mentre al Senato ne sono state attribuite altre? Dal contesto complessivo del progetto di legge di riforma costituzionale al nostro esame sembra evincersi la conclusione, gravemente sbagliata, secondo cui la creazione del Senato federale toglierebbe autorità alla Camera; intendo dire che la Camera, presa singolarmente, non avrebbe la valenza costituzionale delle due Camere in precedenza unite. Questa è proprio la negazione del principio del superamento del bicameralismo perfetto, il quale si supera nel momento in cui si ritiene che una Camera sia abilitata ad esercitare da sola la potestà legislativa. Il testo non chiarisce il motivo per cui il Senato — rappresentativo delle realtà territoriali — debba necessariamente occuparsi delle materie di competenza principale della Camera che, in fondo, rappresenta l'unità nazionale.

Sembrerebbe quasi che l'Assemblea più completa sia il Senato — luogo della composizione — all'interno del quale andrebbero risolti i veri problemi. Per quanto riguarda lo scioglimento dei consigli regionali, ad esempio, è il Senato ad esprimere il parere; inoltre, l'articolo 127 come modificato dal disegno di legge prevede che il Governo qualora ritenga che una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, può sottoporre la questione al Senato federale. Secondo me questa logica meriterebbe un maggior ap-

profondimento proprio da parte della Camera dei deputati, la quale dovrebbe riuscire a stabilire cosa in realtà rappresentino questi due rami del Parlamento; infatti, la configurazione proposta risponde ad una logica non sempre facilmente desumibile. Probabilmente, se si riuscisse a correggere questa visione, alla Camera potrebbero essere attribuite in via esclusiva altre materie coperte da riserva di legge. In questo senso, il Senato ha compiuto un buon lavoro perché originariamente tutte le materie coperte da riserva di legge dovevano essere esaminate da entrambi i rami del Parlamento; attualmente, invece, è stata contemplata un'eccezione riguardante le materie coperte da riserva di legge relativa.

Inoltre, per l'approvazione di leggi sui diritti fondamentali potrebbero essere previste maggioranze più qualificate. La nostra Costituzione, ad esempio, già prevede la maggioranza assoluta per l'approvazione di determinate leggi ordinarie.

In conclusione, per quanto riguarda il Parlamento, posso dire che il progetto di legge di revisione costituzionale mi sembra abbastanza meritevole, anche se vi è ancora molto da limare.

Per quanto riguarda il Presidente della Repubblica si può portare avanti lo stesso discorso già svolto in riferimento al Presidente del Consiglio dei ministri. In fondo le modifiche introdotte riguardanti le elezioni sono tendenzialmente dirette a rispecchiare l'esigenza dello Stato federale. Certamente il nuovo organo chiamato ad eleggere il Presidente della Repubblica ne rafforza la posizione *super partes* di neutralità.

Per quanto concerne i poteri del Presidente della Repubblica, l'articolo 87 come modificato del disegno di legge merita di essere esaminato unitamente all'articolo 67 e all'articolo 114. In precedenza ho sentito che il professor Cammelli parlava del cosiddetto principio della cooperazione che sta alla base dell'articolo 114.

Il dettato dell'articolo 114 risulta essere estremamente contraddittorio soprattutto se si analizza il rapporto tra il primo comma e il secondo comma di tale dispo-

sizione. Il primo comma afferma che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato. A parte i problemi di interpretazione riguardanti il concetto di Repubblica e i rapporti tra quest'ultima e lo Stato, questa previsione prelude ad un federalismo di tipo collaborativo. Tutto ciò però viene immediatamente contraddetto dal comma successivo dell'articolo 114 laddove si afferma che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Questa confusione si aggrava leggendo l'articolo 67 nella formulazione proposta — meritevole di qualche correzione — laddove si afferma che ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato. La Nazione è un concetto non giuridico, mentre la Repubblica è un dato molto preciso; in ogni caso, questa rappresentanza è in contraddizione con il concetto che vede la Repubblica costituita dai comuni e dalle province. Ciò significa che ogni parlamentare rappresenta i comuni, le province, le città metropolitane, eccetera.

Un altro elemento di incertezza derivante da questa visione un po' problematica dei rapporti tra Stato, Repubblica e autonomie federali è dato dall'articolo 87 che intravede nel Presidente della Repubblica il garante della Costituzione e il rappresentante dell'unità federale della Nazione; egli, inoltre, esercita le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione ed è il Capo dello Stato. A questo punto mi chiedo di quale Stato sia presidente il Presidente della Repubblica, poiché lo Stato non è che una delle tante entità che costituiscono la Repubblica. Vi è quanto meno un problema di collegamento tra l'articolo 114, l'articolo 87 e l'articolo 67.

Lo scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica risponde ad un'interpretazione che poteva già desumersi dal preesistente articolo 95, ma il vero problema è perché non è previsto lo

scioglimento del Senato. L'articolo 87 afferma che il Presidente della Repubblica è garante della Costituzione e non vedo che non possano esistere delle esigenze di scioglimento del Senato per gravi e ripetute violazioni della Costituzione. In questo caso ritorna quella visione del Senato che rappresenta un qualcosa di più della Camera, un qualcosa di diverso e, forse, di più completo. Forse si tratta del nuovo Parlamento ed allora bisognava avere il coraggio di pensare ad un Parlamento con un'unica Camera, dove sono rappresentate anche le regioni, perché il discorso si sarebbe semplificato ancora di più.

È stato previsto di non procedere allo scioglimento quando viene proposto un nuovo *Premier* ed allora si poteva anche esaminare la strada dell'elezione del vice *premier*.

Considerando anche alcuni fatti avvenuti recentemente con riferimento alla vicenda della grazia, un'altra grande innovazione concerne l'indicazione di alcuni poteri che vengono demandati al Presidente della Repubblica senza controfirma. In questo caso non ci sono problemi, si può fare sostanzialmente quello che si vuole, ma occorre soltanto tener presente che più poteri si danno al Presidente della Repubblica maggiore è la sua responsabilità. Quindi, il problema si pone con riferimento all'articolo 90, mentre l'ultimo comma dell'articolo 89, proprio in questa logica contraddittoria, prevede che gli atti adottati dal Presidente della Repubblica senza l'iniziativa e la controfirma del ministro siano attribuiti alla sua responsabilità.

Ripeto, si tratta di una scelta politica, ma in questo modo diamo dell'irresponsabilità una nozione completamente diversa da quella che abbiamo avuto fino ad oggi sulla base della controfirma ministeriale. Invece, senza la controfirma ministeriale la responsabilità sussiste, ma si può dire che non esiste perché il Presidente della Repubblica è responsabile soltanto se arriva agli estremi che portano alla sua responsabilità penale. Tuttavia, si dà al Presidente della Repubblica un ruolo politico che la nostra Costituzione aveva

escluso, dalla lettura del nuovo articolo 87 potrebbe desumersi un potere politico costituzionale del Presidente della Repubblica che si rafforza; egli infatti diventa un organo di rilievo politico nel momento stesso in cui è l'arbitro del sistema delle autonomie federali.

Per quanto concerne il federalismo, vorrei contestare una cosa di ciò che è stato fatto in precedenza: bene o male, l'impianto del 2001 viene mantenuto in vita dall'attuale progetto di riforma, in particolare l'articolo 114 e il sistema del riparto delle attribuzioni legislative tra lo Stato e le regioni. Il sistema introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, a mio avviso, tra i vari difetti, ha quello gravissimo di mantenere la potestà legislativa concorrente. Quest'ultima è un meccanismo di riparto che il nostro costituente ha previsto nel 1948 quando non vi era una visione fortemente autonomistica dello Stato. La potestà legislativa concorrente opera sul principio dell'inferiorità politica delle regioni perché la loro rappresentanza politica non è corrispondente a quella dello Stato e, quindi, le loro scelte debbono essere poste sotto tutela quando svolgono una potestà legislativa. Quindi, il riparto si svolge in questi termini: la competenza che viene deferita alla regione è giustificata sulla base del principio di sussidiarietà secondo cui certe attribuzioni debbono essere svolte a livello regionale. Le regioni sono soggetti politicamente inferiori e non possono disciplinare pienamente le materie di competenza in base al principio di sussidiarietà; di conseguenza, lo Stato interviene e stabilisce i principi di materia.

Oggi aver mantenuto nella nostra Costituzione la categoria delle materie di competenza ripartita è una contraddizione di termini e, tra l'altro, ha tutti i difetti tipici della legislazione concorrente (complicazioni, corresponsabilità, mancanza di chiarezza, il fatto che lo Stato, anche con l'ausilio della Corte Costituzionale, abbia molto ridotto gli spazi legislativi residui della regione).

La proposta di riforma del Titolo V presentata dal ministro La Loggia, appro-

vata dal Governo ma mai presentata alle Camere, reca il brillantissimo e difficilissimo tentativo, da studiare con estrema attenzione, di eliminare le competenze ripartite. Infatti, siccome le materie sono di competenza statale o regionale, se applicassimo anche nell'articolo 117 il principio di sussidiarietà, potrebbero capitare ambiti tematici in cui una parte della materia è di interesse e di disciplina naturale nazionale statale ed un'altra, invece, merita di essere disciplinata a livello territoriale regionale. Occorre suddividere queste materie e si deve trattare sempre e soltanto di competenze esclusive: da una parte lo Stato per la disciplina della dimensione statale e le restanti alle regioni. Questa logica è palesemente evidenziata dalla differenza tra gli articoli 117 e 118: l'articolo 118 richiama il principio di sussidiarietà e il 117 viola il principio della sussidiarietà in materia legislativa.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Chiappetti per il suo intervento, del quale ci fornirà una relazione scritta. Dichiaro conclusa l'audizione.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 13,25, è ripresa alle 13,30.

Audizione di Gaetano Quagliariello, professore ordinario di storia contemporanea presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Gaetano Quagliariello, professore ordinario di storia contemporanea presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma.

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

GAETANO QUAGLIARIELLO, *Professore ordinario di storia contemporanea*

presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma. Il mio intervento — che, ovviamente, avrà un'impostazione prevalentemente di storia delle istituzioni — si concentrerà su tre punti. In primo luogo, il cambiamento della forma di Governo, piuttosto che essere un'esigenza di carattere dottrinario, è il frutto di un'evoluzione della Costituzione materiale che, fino ad oggi, si è svolta in senso univoco e senza sostanziali contraddizioni. In secondo luogo, tale mutamento della forma di Governo ha bisogno di un intervento che lo consolidi e che lo razionalizzi perché le condizioni storiche che si sono verificate dal 1994 ad oggi non hanno consolidato, anche a livello materiale, un risultato che può essere considerato definitivo. In terzo luogo, vorrei segnalare alcuni interventi di carattere legislativo che ritengo fondamentali in sede di riforma costituzionale della forma di Governo.

Ogni riforma complessiva della Costituzione ha sempre il rischio di cadere in una sorta di giacobinismo istituzionale, cioè di spingere i suoi autori a privilegiare l'armonia del progetto sulle imperfezioni della realtà, di sublimare la passione della politica a fronte della lentezza dello sviluppo sociale. Comporta, insomma, il rischio di farsi contagiare da quello che in campo costituzionale può essere definito « il mal francese », cioè una sorta di enfasi sul testo scritto e sul progetto costituzionale a fronte della considerazione della consuetudine. Ritengo che nel caso italiano questo rischio, almeno per quel che riguarda la forma di Governo, non esista perché, in realtà, il cambiamento si è verificato per via materiale, senza strappi ed è progredito in maniera priva di contraddizioni. Per mostrare questo percorso bisogna risalire al 1994 e segnalare la sequenza delle tre elezioni generali che da allora si sono susseguite (1994, 1996 e 2001). I politologi che lavorano sulle transizioni, in particolare su quelle dai regimi totalitari-autoritari a quelli democratici, ritengono che tre elezioni rappresentino il ciclo del consolidamento di un nuovo sistema e di un nuovo regime. In questo

caso, stiamo discutendo di una diversa transizione, cioè da un tipo di democrazia ad un altro tipo di democrazia, ma in ogni caso abbiamo lo spazio di tre elezioni.

Nel 1994 il sistema aveva due novità principali, un inedito sistema elettorale imperfettamente maggioritario e un numero consistente di nuove forze politiche, in conseguenza del venir meno del precedente sistema dei partiti. Il combinato disposto di queste due novità portò, come conseguenza principale, alla formazione di due schieramenti contrapposti a sinistra ed a destra del sistema politico. Il terzo polo, centrista, già nel corso della campagna elettorale si rivelò marginale rispetto all'effettiva dinamica della competizione politica. Per la vicenda politica italiana si trattò di una rivoluzione copernicana: il centro non cessò di essere il punto cardine del sistema ma non era più occupato da quelle forze che aspirano a conseguire, per l'appunto, la « centralità » politica. Si trasformò, piuttosto, in uno spazio occupato dagli elettori moderati che i due schieramenti principali avrebbero dovuto attrarre a sé, al fine di prevalere. Connessa a questa, vi era un'altra novità. I due schieramenti si presentarono all'opinione pubblica sotto l'egida di un *leader*. Sicché si sarebbe potuto presumere che la sera delle elezioni, a cospetto di un risultato inequivocabile, gli italiani avrebbero immediatamente conosciuto il nome del Presidente del Consiglio: una circostanza questa che in passato non si era mai verificata. Come sapete, le cose andarono esattamente in questo modo, ma le conseguenze furono più complesse e meno lineari. Le difficoltà del sistema furono almeno pari alle novità che il sistema stesso aveva prodotto in quella circostanza. Le ragioni di ciò possono essere colte sin dal processo di coagulazione delle due coalizioni principali che si scontrarono, perché, in quel caso, a cospetto di uno schieramento coeso, comprendente tutte le forze della sinistra, a destra si formarono due diverse alleanze, differenziate dal sovrapporsi di una frattura politica e di una geografica. Al cen-

tronord, infatti, operò l'alleanza tra Forza Italia e Lega; al centrosud quella tra Forza Italia e Alleanza nazionale.

La nuova formazione creata da Berlusconi, in quell'occasione, assunse, nei fatti, il ruolo di anello di congiunzione tra due partiti già radicati, indisponibili a spingere il loro accordo fino al punto di dare vita ad un'unica coalizione per il governo del paese. Tale circostanza rese precario il programma politico e più indefiniti gli accordi contrattati con gli elettori. L'espressione della sovranità popolare risultò perciò indebolita dall'ambiguità, che iniziò a produrre i suoi effetti nefasti sin dalla fase di formazione dell'Esecutivo, che — come molti di voi ricorderanno — non fu semplice.

Questa discrasia indebolì il passaggio ad una nuova forma di Governo, ed è certo che — con il rovesciamento del Governo Berlusconi a causa del cessato appoggio della Lega, e ancor più con la formazione di un Esecutivo sostenuto da una maggioranza differente da quella che, per quanto ambigua, era stata pur sempre indicata dagli elettori — si ufficializzò una contraddizione di fondo tra centralità parlamentare, sostenuta dalla lettera della Costituzione, e centralità della sovranità popolare, affermata attraverso quella prassi destinata a segnare, da allora in poi, la definizione della forma di Governo nel nostro paese.

Fu questa contraddizione che, di fatto, portò allo scioglimento anticipato del 1996. In questa occasione già è possibile, nella logica del Governo immediato, scelto direttamente dai cittadini, segnalare degli avanzamenti. In primo luogo, gli schieramenti furono ancora una volta tre, ma, in questo caso, il terzo schieramento non era di carattere centrista. Coloro i quali erano dislocati al centro dovettero accettare la logica alternativa proposta dal nuovo sistema e schierarsi su due lati, alcuni a destra, altri a sinistra. Il terzo schieramento, quello della Lega, proponeva un bipolarismo di tipo diverso, ovvero, anziché basato sulla coppia destra-sinistra, fondato su quella federalismo-centralismo. Se ricordate, in quell'occasione, il partito

di Bossi identificò i due schieramenti nell'unico fascio di forze centraliste indicato con lo slogan « Roma-Polo, Roma-Ulivo », nei confronti del quale la Lega assumeva la funzione di competitore all'interno di una dimensione bipolare.

Passi avanti vennero compiuti anche nella definizione delle alleanze: a destra, dopo il divorzio con la Lega, si formava un'alleanza « perfetta »; a sinistra, il rapporto con Rifondazione veniva regolato dalla logica della « desistenza », che costituiva, in ogni caso, una progressione rispetto alle alleanze asimmetriche che avevano caratterizzato la vittoria della destra nel 1994.

Ovviamente, questo non bastò ad assicurare al Governo — frutto del nuovo responso elettorale — di durare per l'intera legislatura. Il Governo Prodi restò in carica per circa metà mandato. Dopodiché, fu sostituito dal nuovo Esecutivo presieduto da un uomo appartenente alla stessa coalizione del Presidente disarcionato. A differenza di quanto accaduto dopo la fine del Governo Berlusconi, il nuovo Governo non fu sostenuto da una maggioranza opposta ma soltanto da una maggioranza diversa. Inoltre, per garantire il prosieguo della legislatura, non vi fu bisogno di cooptare nella nuova maggioranza delle intere forze politiche, ma soltanto dei parlamentari transfughi dalle fila dell'opposizione. Insomma, non si poté parlare di « ribaltone » ma, al più, di « ribaltino »: ovvero, della sostituzione in corsa del *leader* e dell'integrazione della compagine parlamentare che ne avrebbe garantito l'azione di governo.

Questa coerenza del segno politico del Governo si conservò fino al termine della legislatura, nonostante un ulteriore cambio di Presidente del Consiglio. Ed è per questo che, nel 2001, si è assistito, per la prima volta nella storia d'Italia, dall'unità ad oggi, ad un mutamento di maggioranza avvenuto a seguito del responso degli elettori. Non era mai accaduto, neanche nella cosiddetta « rivoluzione parlamentare » che portò alla sostituzione tra destra storica e sinistra storica. Siamo arrivati ultimi nel mondo occidentale, persino dopo

il Giappone; per quanto fin qui detto, è lecito interpretare tale esito come il coronamento di un lungo processo. Il fatto che il Governo uscito da questa competizione abbia poi stabilito un *record* di durata fra tutti gli esecutivi della storia repubblicana può essere considerato un ulteriore elemento per ritenere il mutamento della Costituzione materiale procedere in senso univoco, in una direzione differente da quella stabilita da una tradizione cinquantennale.

Si è così compiuta una trasformazione storica. Sin dai tempi della Costituente, l'inesistente connessione tra il Governo e la sovranità popolare fu individuata come uno dei principali limiti della forma di Governo prevista dalla nostra Carta costituzionale. Lo evidenziarono, dai banchi dell'opposizione a quella Costituzione, uomini come Vittorio Emanuele Orlando, ma gli fecero eco, dai banchi di quanti furono favorevoli all'approvazione della Carta, voci come quelle di Giuseppe Saragat o Meuccio Ruini. Allora, furono in tanti a notare che il venir meno del monarca avrebbe annullato uno dei pilastri tra i quali, nel corso del periodo liberale, l'azione governativa aveva descritto un arco di ponte, guadagnandosi così — grazie alla vicinanza ora all'uno ora all'altro pilastro (Re e Parlamento, a seconda delle circostanze) — il margine della propria autonomia.

In età repubblicana, dei due pilastri è rimasto in piedi solo quello della Assemblée parlamentare. L'Esecutivo, di conseguenza, è apparso ancora meno autonomo e la necessità di un collegamento con la fonte prima della legittimazione, la sovranità popolare, ha assunto maggiore rilevanza. Il problema non fu risolto nel 1953, per il fallimento della riforma della legge elettorale e da allora in poi, non casualmente, per lungo tempo i partiti sarebbero divenuti il fulcro dell'equilibrio istituzionale. Non può considerarsi neppure un caso che il processo di materiale trasformazione della forma di Governo sia iniziato proprio quando i partiti hanno perso il loro ruolo di stabilizzatori istituzionali.

Tale processo ha avuto anche altre conseguenze. Come si è detto, con il trascorrere delle elezioni, le coalizioni sono meglio definite e le forze riluttanti ad accettare la dinamica bipolare si sono gradualmente ridotte. Il consolidamento, inoltre, si è legato all'emersione sempre più nitida del ruolo del *Premier*. Esso, da un canto, è stato l'effetto di una complessiva personalizzazione dello scontro politico, dovuto anche alle modalità di elezione dei sindaci, dei presidenti delle regioni, e ad un sistema elettorale per le elezioni politiche prevalentemente uninominale; dall'altro canto ha assunto un autonomo significato istituzionale, attraverso l'iscrizione del nome del candidato *Premier* nel simbolo delle coalizioni, avvenuto nel 2001. Attraverso questo espediente è indubbio che nelle dinamiche materiali della lotta politica una quota di legittimazione proveniente dal voto popolare ha investito direttamente non soltanto la coalizione vincitrice delle elezioni, ma anche colui che è stato indicato come la sua guida. Si potrebbe per questo concludere che, senza bisogno di ricorrere a nessuna riforma istituzionale, la consuetudine sedimentatasi attraverso tre successive elezioni generali abbia accostato la nostra forma di Governo ai sistemi a democrazie immediate, e in particolare a quel modello Westminster che è stato, per tanto tempo, il sogno proibito di larga parte della classe politica continentale.

Ma se la consuetudine ha fatto già tutta quanta la sua parte, qual è il motivo del bisogno che la riforma delle istituzioni investa la forma di Governo? Si potrebbe rispondere che la ragione principale è quella di raccordare la naturale evoluzione del sistema alla sua definizione formale, eliminando le aporie, riducendo le contraddizioni, perfezionando specifici meccanismi istituzionali.

Si tratta certamente di questo, ma non solo. E comunque, non si può escludere affatto che questo svolgimento lineare della vicenda storico-politica possa, in futuro, essere contraddetto.

In realtà, per spiegare le trasformazioni del sistema politico italiano, può utilizzarsi

la metafora racchiusa nel titolo che un famoso scienziato francese utilizzò per spiegare l'origine della vita: *Il caso e la necessità*. La fine dei partiti che avevano dominato la vita del primo cinquantennio repubblicano ha indotto la necessità di trovare un nuovo equilibrio politico istituzionale. Ma il fatto che tale equilibrio si sia consolidato nelle forme di un sostanziale bipolarismo, dapprima incerto e poi perfezionatosi con il trascorrere del tempo, è stato, per lo più, frutto del caso.

In particolare, non era affatto scontato che dalle tre consecutive elezioni legislative uscisse ogni volta l'indicazione di uno schieramento vincente ed il nome di un *Premier* designato a formare il Governo. Ciò è derivato, per l'essenziale, da una circostanza: dal fatto che le due forze « estreme » e riluttanti verso la necessità di ridurre il loro ruolo all'interno di un gioco di alternanza bipolare — la Lega, da una parte, e Rifondazione comunista, dall'altra — hanno compiuto scelte differenti in momenti diversi: nel 1996, seppure con la formula della desistenza, si è coalizzata Rifondazione e non la Lega; nel 2001 è accaduto l'inverso.

Nulla assicura che tale alternanza di atteggiamenti si prolunghi anche in futuro, al punto che si può persino immaginare il paradosso di un sistema bipolare che venga messo in crisi dalla sua affermazione più compiuta. Se Lega e Rifondazione dovessero accettare entrambe la logica del sistema, ad oggi, il risultato più probabile sarebbe quello di uno stallo: Casa delle libertà maggioritaria alla Camera dei deputati e Ulivo maggioritario in Senato. Qualsiasi proiezione dei risultati odierni produce tale verdetto.

Questa eventualità è tanto estrema nella sua portata patologica, quanto possibile nei fatti. Non è comunque l'unica ragione che rende indifferibili alcune modifiche formali della nostra Costituzione in merito alla forma di Governo. Esistono infatti alcune incongruenze che rischiano, con il tempo, di massimizzare gli inconvenienti del sistema bipolare senza che se ne possano apprezzare i vantaggi. L'approdo all'attuale bipolarismo infatti vede certa-

mente un *Premier* che, nei fatti, è chiamato alla guida di una coalizione e questo induce una responsabilità politica nei confronti della sensibilità immediata dell'elettorato. Egli è però formalmente privo di quelle prerogative, tra le quali soprattutto il potere di scioglimento, che servono in primo luogo a consolidare il giusto equilibrio tra potere e responsabilità ed in secondo luogo a stabilizzare e a rendere più armoniosi e trasparenti i rapporti tra i partiti della coalizione.

Il cementare questi rapporti, in un quadro che abbia nelle norme della Costituzione un indispensabile fondamento positivo, consentirebbe di evitare una anomalia molto dannosa e oggi del tutto evidente: lo sviluppo di un movimentismo permanente dei singoli partiti, determinato dall'esigenza di guadagnare ciascuno maggiore visibilità e maggiore peso. L'abbiamo visto nel 1996, nel corso della scorsa legislatura, con il Governo di centro-sinistra e lo stiamo osservando anche nella legislatura attuale, con la coalizione di centro-destra.

Ciò comporta, conseguentemente, l'annullarsi di uno dei principi cardine sui quali si basa il sistema tendenzialmente bipolare: la convergenza verso il centro dell'orientamento politico di ciascuno dei due schieramenti, alla ricerca del voto moderato e non identitario, per questo fluttuante e in grado di volta in volta di determinare il successo dell'uno o dell'altro schieramento. È proprio questa dinamica che implica, d'altra parte, una più facile possibilità di intendersi sui principi di fondo del sistema e su valori condivisi. Ed è proprio questa possibilità, dunque, quella che induce i due schieramenti a legittimarsi reciprocamente.

In Italia questa situazione ad oggi non si riproduce, anche perché un *Premier* privo di strumenti istituzionali autonomi, per mantenere coesa la coalizione, controllando le spinte centrifughe, è portato spesso a privilegiare istanze radicali. Sicché il nostro paese presenta l'anomalia di un sistema di alternanza tendenzial-

mente polarizzato, nonostante la grande massa degli elettori si trovi ormai su posizioni prevalentemente centriste.

Da quanto detto, emerge che per consolidarsi un sistema a democrazia immediata nel quale siano gli elettori a decidere il Governo e che conceda all'azione dell'Esecutivo lo spazio di una legislatura (nonché agli elettori un arco di tempo sufficiente per sedimentare un giudizio sul suo operato) non possa fare a meno di ricorrere ad alcuni meccanismi istituzionali.

Ne metterò in evidenza i principali. Innanzitutto è necessario prevedere l'indicazione preventiva dei candidati *Premier*, per dare all'elettore, al momento di formulare la propria scelta, la possibilità di considerare insieme il nome del capo dell'Esecutivo, la coalizione a cui è collegato ed il relativo programma.

È poi indispensabile attribuire al *Premier* la possibilità di nominare e revocare i ministri, ma ciò risulterebbe ben poca cosa se non vi si associasse un altro potere fondamentale: il potere deterrente di provocare lo scioglimento anticipato delle Camere (così come previsto dalla gran parte dei sistemi politici europei). Metterò in evidenza che questo potere è concesso al *Premier* affinché le legislature possano durare più a lungo e non per rendere più semplice il loro scioglimento, perché questo potere deve essere controbilanciato sia dalla possibilità dell'Assemblea di sfiduciare il *Premier*, sia dalla possibilità di sostituirlo, attribuita solo alla sua stessa maggioranza, insomma, dalla possibilità che si verifichi il caso di scuola, ossia la sostituzione di Margaret Thatcher con il suo sostituto, John Major.

Questi meccanismi istituzionali, d'altra parte, non risultano incompatibili con degli accorgimenti tesi a concedere al sistema l'elasticità interna necessaria a resistere, senza entrare in crisi, al cospetto di possibili mutamenti improvvisi degli scenari politici. Mi riferisco in particolare alla necessità da un lato di eliminare l'automatismo tra sfiducia e scioglimento, dall'altro di consentire per periodi limitati o straordinari l'esistenza di governi di

minoranza, così come previsto in molti paesi europei (si pensi alla Francia) e non escluso neppure oggi in Italia.

Infine, vorrei formulare una raccomandazione. Il mio intervento, così come mi è stato richiesto, ha considerato solo i problemi relativi alla forma di Governo. Si dovrà però in ogni modo evitare che i cambiamenti eventualmente introdotti in quest'ambito siano contraddetti da quelli che verranno previsti in merito al bicameralismo. Se il rapporto tra queste due parti della riforma si dovesse risolvere in una operazione a somma zero, ci troveremmo, nel migliore dei casi, a rinnovare la vecchia formula del Gattopardo: si cambia tutto per non cambiare niente.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano intervenire.

MARCO BOATO. Ho trovato di grande interesse la relazione del professor Quagliariello — che saluto e ringrazio — anche se non condivido tutto. Ritengo che aver inserito nell'ambito di questa indagine conoscitiva anche un professore di storia contemporanea sia stata una scelta utile e opportuna.

Avrei una richiesta e una obiezione circa il profilo storico-politico della sua ricostruzione. Condivido sostanzialmente quanto da lei detto dal punto di vista storico, ma con la prima applicazione della riforma del sistema maggioritario, con la legge Mattarella, non mi pare che vi fossero due schieramenti contrapposti, sotto l'egida di un *leader*, che avrebbe permesso, la sera stessa dei risultati elettorali, di conoscere il candidato *Premier*. Semmai, fu proprio quello uno dei limiti principali dello schieramento della sinistra, mentre il centro-destra dell'epoca aveva già indicato il suo *Premier* nella persona di Silvio Berlusconi. Al contrario, lo schieramento dei progressisti non aveva un *leader* designato. Il segretario del partito politico di maggioranza dello schieramento di sinistra, ossia Occhetto, non aveva indicato colui che sarebbe poi stato scelto come *Premier*. Addirittura, nel corso dei dibattiti televisivi dell'epoca, si fece

riferimento al nome di Ciampi come riserva della Repubblica, senza indicarlo esplicitamente come possibile *Premier* dello schieramento.

Il secondo aspetto che volevo rimarcare come possibile completamento della sua relazione, che ho trovato di grande interesse, riguarda la composizione a geometria variabile della coalizione di centro-destra, con la Lega al nord e non al sud. Inoltre, vorrei capire quale ruolo in tutta questa vicenda abbia avuto l'introduzione di una nuova forma di governo a livello comunale e provinciale e successivamente, sia pure nella forma impropria del cosiddetto «Tatarellum», a livello regionale. Credo che poco si capisce di quanto il corpo elettorale nel nostro paese si sia progressivamente, nell'arco di tre tornate elettorali e politiche, abituato ad un sostanziale bipolarismo, sia pure con le eccezioni da lei rilevate, se non si mette in luce cosa è accaduto dal 1993 ad oggi anche per quel che riguarda le elezioni a livello locale.

L'ultima osservazione riguarda la necessità da lei richiamata di una maggiore elasticità interna al sistema, pur con la formalizzazione di alcune norme di carattere costituzionale che consolidino ciò che già è accaduto nella costituzione materiale e anche per evitare un ritorno al passato; i risultati elettorali di domenica sera ci hanno fatto ripiombare nella prima Repubblica, ma è inevitabile perché con quel sistema elettorale questo succede.

Vorrei capire quali sono, dal punto di vista normativo, questi momenti di maggiore elasticità interni al sistema, perché francamente le norme introdotte, che pure corrispondono alle esigenze da lei segnalate, sono formulate in maniera tale da prevedere delle rigidità assolute; mi riferisco all'articolo 88, secondo comma, e all'articolo 94 (l'unico aspetto di carattere giuridico a cui faccio richiamo). Non mi dilungo oltre sul richiamo da lei fatto sul Senato nel volumetto da lei scritto e intitolato *Magna Carta*, che trovo interessante.

PRESIDENTE. Prego, professore.

GAETANO QUAGLIARIELLO, *Professore ordinario di storia contemporanea presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma*. Desidero anzitutto ringraziare l'onorevole Boato per gli apprezzamenti ed anche per le osservazioni; ovviamente, da storico, sono attento più agli aspetti materiali che non a quelli formali delle vicende. Quindi, ritengo che le sue precisazioni circa il periodo del 1994 siano in parte condivisibili; cionondimeno, bisogna precisare che, considerando dal punto di vista materiale lo svolgimento di quella campagna elettorale, risulta vero che l'emersione di una *leadership* di centrodestra introdusse alcune difficoltà all'interno dello schieramento del centrosinistra. Il nome di Ciampi fu evocato solo nel momento nel quale emerse la figura di Berlusconi come riferimento certo.

MARCO BOATO. Fu evocato, ma non fu proposto come candidato *Premier*.

GAETANO QUAGLIARIELLO, *Professore ordinario di storia contemporanea presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma*. Non fu proposto. Al riguardo, ricordo — ma non vorrei che la memoria mi difettasse (mi riservo, perciò, di controllare i dati) — che il culmine di quella campagna elettorale fu comunque uno scontro bipolare (il che peraltro non era mai avvenuto) che si svolse, se non sbaglio, sulle reti Mediaset, moderato dal giornalista Mentana, tra Occhetto e Berlusconi. Ebbene, in quell'occasione, che si svolse alla fine della campagna elettorale (uno o due giorni prima), Occhetto si lasciò « sfuggire » l'affermazione secondo la quale, nel caso di vittoria, sarebbe stato lui il *leader* designato dallo schieramento.

MARCO BOATO. Le assicuro che la vicenda non si svolse così. Parlò di Ciampi evocandone il nome come riserva della Repubblica, e ciò fu la debolezza di quel confronto. Lei ha « toccato » un tema fondamentale; però, la vicenda si svolse in questi termini.

GAETANO QUAGLIARIELLO, *Professore ordinario di storia contemporanea presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma*. Non insisto.

Sono d'accordo anche sul secondo rilievo, argomento al quale io ho già fatto un accenno; ritengo che il mutamento della forma di Governo a livello nazionale non possa essere compreso senza considerare quanto avvenuto soprattutto per quanto concerne l'elezione dei sindaci e, in secondo luogo, anche per quanto concerne l'elezione dei presidenti delle regioni. Ho l'impressione che le due vicende siano in parte coincidenti ed in parte, invece, procedano in direzioni differenti. Sono coincidenti nel determinare una fondamentale personalizzazione della lotta politica, nel senso che, appunto, da una parte, abbiamo l'indicazione del sindaco, dall'altra, invece, abbiamo l'indicazione del presidente della regione. Tutto ciò si accorda con il peso che comunque il candidato ha nel determinare il successo o l'insuccesso in quei collegi elettorali, per così dire, di frontiera, laddove la differenza tra i poli sia inferiore al 2 per cento. Ho l'impressione che anche in tal caso ci si orienti verso un consolidamento della tradizione; si comprende anche quale sia il peso che un candidato può avere in un collegio, tranne casi assolutamente straordinari. Un peso relativo ma, in alcune situazioni per così dire di frontiera, assolutamente determinante. Dunque, è importante il ruolo delle elezioni locali sia per quanto riguarda la personalizzazione, sia per quanto riguarda l'abitudine alla forma di governo. Il fatto che il sindaco scelto sia l'elemento portante del sistema amministrativo a livello comunale, credo abbia un riverbero sulle abitudini e vada considerato come un elemento di questo progressivo consolidamento del quale ho parlato.

Per quanto riguarda, invece, il terzo rilievo mosso dall'onorevole Boato — ovvero, in quale modo, nonostante alcuni meccanismi istituzionali da introdurre, poter assicurare una maggiore flessibilità complessiva al sistema — nel testo mi sono soffermato su tre aspetti che considero i più importanti. Uno è stato da lei rimar-

cato; si tratta della possibilità di dare alla maggioranza l'opportunità di cambiare il *Premier* durante la legislatura in corso. Ciò, laddove in tal senso si orienti effettivamente la decisione della maggioranza; ritengo, peraltro, che non si debba andare oltre questo limite. Infatti, purtroppo, la categoria del « ribaltone » è entrata nella nostra storia istituzionale. Credo sia una categoria rozza, se consideriamo i meccanismi della democrazia rappresentativa; ma ritengo anche che i meccanismi formali debbano concedere qualcosa alla vicenda storico-politica effettiva ed oggettivamente, nella vicenda storico-politica effettiva di questi dieci anni, oltre quanto abbiamo già chiarito, vi è anche una sorta di sensibilità dell'elettorato nei confronti di mutamenti delle maggioranze successivi al momento della scelta dei governi. Ciò, sia nel caso in cui queste maggioranze sono cambiate per cooptazione di intere forze, sia nel caso in cui le maggioranze sono cambiate per la cooptazione di singoli parlamentari. È un fatto scritto nella storia del nostro paese; possiamo considerarlo di segno negativo, ma dobbiamo riconoscerlo.

MARCO BOATO. Lei sa che ciò avvenne anche per il primo Governo Berlusconi al Senato; se vogliamo avere la situazione complessiva di ciò che avvenne, dobbiamo tenerlo presente.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIETRO FONTANINI

GAETANO QUAGLIARIELLO, *Professore ordinario di storia contemporanea presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma*. Non vi è dubbio; però, anche in tal caso, dobbiamo essere attenti ad un dato che viene dalla storia delle istituzioni; il caso di singoli parlamentari che integrano maggioranze fondamentalmente scelte dagli elettori è, in specie, sicuramente differente — sul quale, però, si può esprimere comunque un giudizio negativo — da quello nel quale

il passaggio di deputati da una parte all'altra serve a cambiare il segno politico di una maggioranza.

Oltre tale vicenda, per la cui correzione sarebbe forse possibile trovare meccanismi meno rigidi di quelli indicati — la sottoscrizione *sic et simpliciter* priva di voto parlamentare — l'ipotesi secondo la quale la sfiducia del *Premier* porti automaticamente allo scioglimento mi sembra eccessivamente rigida; è possibile immaginare ipotesi intermedie. All'interno di questo ambito, come ipotesi specifica, ritengo non si debba escludere, proprio nel segno della maggiore elasticità, la possibilità di prevedere che, in casi eccezionali e per periodi limitati, Governi di minoranza possano rimanere, per così dire, « in sella » senza che ciò comporti l'automatico scioglimento ed il ricorso alle urne. Tradurre tutto ciò in norme costituzionali è abbastanza semplice; abbiamo molti esempi che vengono offerti dalla comparazione con gli altri sistemi politici europei. A mio avviso, queste potrebbero essere sicuramente integrazioni atte a migliorare e rendere più elastico il testo.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore Gaetano Quagliariello e le auguro buon lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14,10, è ripresa alle 14,15.

Audizione di Giuseppe Ugo Rescigno, professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma.

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

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