

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. Nell'esaminare questo progetto così ampio di riforma costituzionale, tengo presente, fundamentalmente, tre parametri.

Il primo è il seguente; nella tradizione occidentale, dalla rivoluzione francese in poi, riscontriamo, in tutte le forme di Governo, talune costanti che chiariscono l'essenziale di tale tradizione. Una di tali costanti è rappresentata, essenzialmente, dal suffragio universale diretto, elemento abbastanza recente ma che ormai costituisce un dato irreversibile; si tratta, in realtà, della traduzione pratica di un principio fondamentale secondo il quale il potere politico si fonda sulla volontà popolare.

Il secondo elemento fondamentale, la seconda costante che si rinviene in tutti gli ordinamenti, è un'Assemblea rappresentativa del popolo. A tale proposito, va sottolineato il senso di questa espressione; soltanto un'Assemblea può rappresentare il popolo. Infatti, non ha senso parlare di un uomo che lo rappresenti; se il popolo è una collettività e se vi è una democrazia rappresentativa, l'unica vera rappresentanza è quella di un'Assemblea perché, appunto, solo un'Assemblea permette, sia pure con gli adattamenti di un qualsiasi regime elettorale, una rappresentazione delle varie componenti del popolo stesso. L'Assemblea come luogo dove le forze organizzate, avendo i loro rappresentanti, possono poi colloquiare con essi; quindi, un canale di collegamento, un luogo dove convergono le pressioni, le esigenze, i bisogni ed i desideri e dove, attraverso questo « parlamento » — ovvero, attraverso questo « parlare insieme » — si giunge ad un inevitabile e necessario compromesso, in quanto, di fronte a posizioni divergenti, l'unica possibilità è la mediazione.

Un ulteriore costante è data dall'Esecutivo, ovvero dal fatto che la macchina militare e civile, in tutti i paesi, è governata e diretta da un Esecutivo. Come poi sia composto, dipende dalle variabili che divergono da sistema a sistema.

Queste tre costanti e la legge che le governa — in particolare, il fatto che tra il corpo elettorale e l'Assemblea vi sia un rapporto diretto, inevitabile ed ineliminabile — spiegano poi la ragione non casuale della assoluta prevalenza della forma di Governo parlamentare da un lato e presidenziale dall'altro. Vi è una spiegazione razionale profonda; infatti, la prevalenza di questi due meccanismi fondamentali dipende appunto dalla circostanza che la variabile fondamentale è la designazione dell'organo a capo dell'Esecutivo. Si può quindi avere o il meccanismo in cui l'Esecutivo dipende dalla maggioranza parlamentare — quindi, la forma di Governo parlamentare — oppure la variante opposta in cui l'Esecutivo ha un rapporto diretto con il corpo elettorale e ne viene direttamente eletto (la forma presidenziale). Sottolineo, però, come nella forma presidenziale, proprio in omaggio al principio della divisione dei poteri, vi sia una pressoché totale indipendenza di ciascun potere nei confronti dell'altro. L'archetipo, come è noto, è la forma di Governo presidenziale americana ed infatti, in quell'assetto, né la maggioranza del Congresso può determinare la fine del mandato presidenziale e neppure, all'inverso, il Presidente può determinare la cessazione anticipata del Congresso. In ciò, si realizza la totale indipendenza dell'uno rispetto all'altro. Tale è il primo quadro da tenere presente.

Il secondo quadro è l'esistenza delle convenzioni costituzionali, che considero moltissimo perché ritengo impossibile cercare di capire come funziona un meccanismo senza introdurre questa notevole e fondamentale categoria, scoperta degli autori inglesi e che ritengo debba essere ripresa, anche se in Italia c'è un po' di contestazione per quanto riguarda la dottrina, cosa che a voi ovviamente interessa poco, ma che per me è fondamentale. È impossibile capire come funziona il meccanismo parlamentare inglese senza avere presenti le convenzioni costituzionali, con questa loro caratteristica fondamentale: da un lato sono regole e quindi permettono di ricostruire regolarità di comportamento,

dall'altro però sono in potere degli stessi soggetti politici e quindi permettono una grande flessibilità e una grande capacità di adeguamento alla situazione politica.

Il terzo elemento da tenere presente, altrimenti si capisce poco ciò che vorrei dire, è che molte volte nella Costituzione, in forza di convenzioni costituzionali, molti poteri non sono importanti perché vengono esercitati ma perché esistono. L'esistenza di un potere spiega, in realtà, i comportamenti degli attori politici. Vi faccio l'esempio, per rendere l'idea, della mozione di sfiducia, che è pur presente nella nostra Costituzione. Com'è noto, la mozione di sfiducia solo in un caso, assolutamente eccezionale, ha funzionato secondo il meccanismo costituzionale. Nella stragrande maggioranza dei casi, la mozione di sfiducia è stata respinta o addirittura nella realtà i governi sono caduti per crisi determinate in maniera diversa da quella formale. Ciò perché c'è la mozione di sfiducia. Il non uso di questo strumento è semplicemente la conseguenza della sua esistenza. Esiste lo strumento come meccanismo formale, le parti politiche lo sanno benissimo, ma non hanno nessun bisogno di usarlo nella realtà e ragionevolmente anticipano il risultato determinando eventualmente una crisi di Governo senza aspettare la sua celebrazione formale. Questo meccanismo convenzionale, che è quello che vediamo all'opera, funziona perché esiste il meccanismo formale.

Da questo punto di vista bisogna stare molto attenti nel valutare una Costituzione per capire come poi effettivamente funziona. Per esempio, i dati statistici sono molte volte ingannevoli, nel senso che sembra che qualcosa non sia usato, ma è proprio quello che spiega in realtà il rendimento di un certo meccanismo.

Vorrei esaminare molto schematicamente e rapidamente quattro aspetti del progetto, rinviando un'analisi più puntuale ad una relazione che mi impegno a presentarvi. Il progetto è sicuramente caratterizzato da una totale prevalenza del potere del Capo del Governo, sostanzialmente eletto direttamente dal corpo elet-

torale. Dico sostanzialmente perché, al di là degli aspetti formali, non c'è dubbio che tutto il meccanismo sia congegnato in maniera tale che ci sia una designazione diretta e inequivoca da parte del corpo elettorale. Il Capo del Governo, una volta che viene nominato dal Presidente della Repubblica, che deve tenere conto dei risultati elettorali, gode di una serie di poteri assolutamente spropositati rispetto alla tradizione di qualunque Governo, sia parlamentare che presidenziale, e che non ha equivalenti in nessuna forma di Governo, neanche in quella semipresidenziale, totalmente diversa dalla nostra, della quinta Repubblica francese.

In particolare, vorrei concentrare la mia attenzione su quella norma secondo la quale la Camera dei deputati sostanzialmente, a somiglianza di quanto avviene già oggi con un meccanismo abbastanza simile a livello regionale, comunale e provinciale, perde ogni capacità di contestazione del Governo in carica. Il fatto che il Capo del Governo su qualunque questione può porre la questione di fiducia e, se la Camera non approva seguendo le indicazioni del *Premier*, c'è l'obbligo di dimissioni, a seguito del quale scatta il potere del Capo del Governo di chiedere ed ottenere, ai sensi dell'articolo 88, lo scioglimento anticipato delle Camere, a mio avviso è la quintessenza della situazione.

C'è tutto un insieme di altre disposizioni, che non vorrei esaminare in questa sede, che fanno da contorno e che confermano però, a mio avviso, questa conclusione.

La mia domanda, da un punto di vista del rendimento, è la seguente: data una situazione del genere, quali sono le probabili conseguenze sul piano della dinamica politica complessiva? Il problema, come sempre, è dove avvengono le mediazioni. Attraverso quali canali e quali meccanismi le forze organizzate riescono a trovare gli interlocutori e a far valere i loro interessi, le loro posizioni e quindi a trovare anche un rapporto dialettico e la possibilità di far arrivare dove si decide le proprie posizioni, naturalmente cercando, da questo punto di vista, di ottenere il

massimo possibile, ma sapendo bene che in questa complessa mediazione molte volte non si ottiene o comunque si ottiene spesso molto meno di quanto si vorrebbe?

Quindi, quali sono i canali? Se la Camera dei deputati cessa di essere il luogo dove i cittadini e le forze organizzate possono agire — in sostanza non è più possibile una vera dialettica perché ormai viene « bruciata » nel corso delle elezioni — se quindi il luogo della mediazione si sposta sostanzialmente sul Governo, è lì che si può ottenere qualcosa. A questo punto, a mio avviso, si ottengono due risultati pericolosi. Il problema è che viene meno (già è molto poca) quel tanto di trasparenza e di chiarificazione che oggi riconosciamo nei legami che sussistono tra l'Assemblea rappresentativa e le forze che si riconoscono in quest'Assemblea. Possono essere i partiti, ma molte volte sono i sindacati e le confessioni religiose, i grandi gruppi di pressione nel senso oggettivo del termine, senza nessuna connotazione negativa.

Da questo punto di vista ci mancherebbe il Parlamento, cioè appunto il momento della discussione e dell'emersione di questa dialettica. Insieme a questo aspetto, verrebbe diminuito il momento della partecipazione perché, non avendo più canali riconoscibili, questi si riformerebbero ma sarebbero opachi e comunque nella disponibilità soltanto di quelle persone o di quei gruppi che hanno accesso al circolo del Capo del Governo. Tutti coloro che sono esclusi da questo circolo non avrebbero più un canale, mentre in un'Assemblea rappresentativa, purché ci sia un minimo di rappresentanza, anche soltanto un deputato comunque costituirebbe un canale. Se quel deputato si trova in un'Assemblea che ha ancora un potere decisionale ed è capace di condizionare le decisioni, diventa un canale con un minimo di efficacia. Se cessa ogni efficacia di questi canali di comunicazione e quindi l'Assemblea diventa inerte, si pone un serio problema.

La mia opinione è che in questo momento tutte le assemblee rappresentative e i consigli regionali, comunali e provinciali

soffrono di un gravissimo *deficit*. Le domande che molto spesso si pongono i consiglieri è cosa ci stanno a fare. In realtà, la crisi è generalizzata perché tutto il circuito politico si è spostato e « bypassa » quest'Assemblea che sostanzialmente diventa poco rappresentativa e poco significativa. Il problema di tutte le forze politiche è come riuscire a condizionare o ad influire sul presidente della provincia o della regione o sul sindaco e sul suo *entourage*, i partiti del *premier*.

Un altro aspetto che volevo trattare riguarda il Presidente della Repubblica. Trovo che sostanzialmente qui vengono tradite le ragioni di questa storia molto complessa dell'Europa occidentale e della presenza, accanto al Capo dell'Esecutivo, nella nostra tradizione, del Capo dello Stato. Questo fatto, che dura da secoli, ha una sua storia e una sua ragione d'essere, per quanto si possa essere critici radicalmente sulla sua esistenza. C'è una profonda ragione dell'esistenza della controfirma ministeriale per gli atti del Capo dello Stato.

Vorrei richiamare anche qui l'attenzione sulle convenzioni costituzionali perché il nostro testo costituzionale non differenzia nessun atto del Capo dello Stato dagli altri. Dall'inizio, sia i costituzionalisti, ma soprattutto i politici, il Presidente della Repubblica e i governi, hanno visto, in base all'esperienza e alla natura delle cose, la controfirma come dato puramente esteriore che copriva una possibilità di rapporti molto ampia. Credo che il modo migliore di caratterizzare questo rapporto complesso tra Capo dello Stato e Governo sia di nuovo quello delle convenzioni istituzionali.

Effettivamente, se andiamo ad esaminare la questione, la gran parte degli atti del Presidente della Repubblica costituiscono attuazione del programma politico del Governo e, quindi, inevitabilmente il Capo dello Stato non può opporsi perché andrebbe contro la volontà maggioritaria e quindi entrerebbe in urto, mettendo in crisi il sistema anziché esserne garante.

Però, ci sono una serie di atti numericamente minoritari e politicamente non

sempre molto significativi per i quali si riconosce che il Capo dello Stato debba avere una sua autonomia e sostanzialmente che il Governo deve assecondare la volontà del Capo dello Stato, salvo naturalmente, visto che deve controfirmare, far valere alcune ragioni di merito e di legittimità che sconsigliano eventualmente un certo atto.

Così abbiamo la dicotomia fondamentale tra atti governativi e atti presidenziali, gli uni e gli altri imputabili formalmente al Presidente della Repubblica, ma con la profonda differenza che gli atti governativi provengono dal Governo in quanto il proponente in realtà è un decidente, e altri atti, come la nomina dei cinque giudici della Corte costituzionale, che provengono dal Presidente della Repubblica.

Va sempre ribadito, tuttavia, che c'è sempre uno scambio. La controfirma ha l'essenziale funzione di mettere in collegamento questi due soggetti e in qualche modo di farli dialogare. Mi sorprende molte volte che le questioni siano imposte a questi livelli in termini di potenze, quasi Stati che entrano in rapporti diplomatici. In realtà in tutte le istituzioni si sottolinea il momento della collaborazione. Da questo punto di vista sono legato ai vecchi maestri, al contrario del mio, i quali sottolineavano, in questa opera delicatissima e fondamentale, la discrezione. L'idea è che questi signori si dovrebbero vedere abbastanza spesso, dialogando e telefonandosi per trovare un accordo ragionevole sulla base di capacità di comunicare e di convincersi a vicenda nell'interesse, per quanto riguarda il Governo, dell'attuazione del suo programma e, nel caso del Capo dello Stato, della conservazione e della garanzia dell'ordinamento. Naturalmente questo rapporto fiduciario e discrezionale deve avvenire con la massima discrezione. Se ci sono dissensi, non vanno portati verso l'esterno, ma bisogna cercare di trovare un accordo.

Trovo che, da questo punto di vista, il progetto cerca di razionalizzare e di formalizzare questa distinzione fondamentale tra atti governativi e atti presidenziali. Però, in questo modo si perde di vista il

fatto fondamentale che si tratta pur sempre di atti di cariche dello Stato che debbono collaborare tra loro nell'interesse della collettività e a garanzia della Costituzione.

Mi permetto di dire che, se proprio vogliamo distinguere i due tipi di atti, quelli a prevalenza governativa e quelli a prevalenza del Capo dello Stato, possiamo in certi casi eliminare la controfirma che comporta un'incertezza, nel senso che un soggetto potrebbe mettere il veto all'altro, perché dal punto di vista formale, se uno dei due non firma l'atto non è valido. Quindi, si potrebbe utilizzare lo strumento del parere obbligatorio, una soluzione più morbida, più chiara. Personalmente non credo si tratti di un rimedio meramente formale poiché, ad esempio, quando il Capo dello Stato deve sentire i Presidenti di Camera e Senato prima di sciogliere le Camere non esercita una pura forma di cortesia. Questi meccanismi puntano alla consapevolezza, al dialogo, all'accordo sia pure tenendo conto delle diverse responsabilità.

Sono contrario ad una totale separazione tra atti di competenza del Presidente della Repubblica e atti di competenza del Governo, quindi manterrei tra di essi un certo collegamento. Per esempio, per quanto riguarda la revoca dei ministri finalmente viene affermato ufficialmente quanto era già vero in precedenza. A questo riguardo sono stato sempre del parere che i ministri potevano essere revocati fin dall'inizio; infatti, giuridicamente non si può ammettere la non revocabilità di un ministro su proposta del Presidente del Consiglio; inoltre in tutti i paesi in cui vi è un Governo parlamentare i ministri sono revocabili. Trovo però sbagliato che i ministri vengano nominati e revocati dal Primo ministro senza che il Capo dello Stato, garante della Costituzione, possa dire la sua al riguardo. Bisognerebbe permettere al Presidente della Repubblica di far valere le sue ragioni nell'interesse di un miglior funzionamento del sistema.

Per quanto riguarda il Senato cosiddetto federale debbo dire che non riesco

proprio a comprendere la logica che sottostà alla sua introduzione. In realtà, questo organo così com'è stato congegnato consiste in una doppia rappresentanza con diversi meccanismi. Nel momento più delicato della formazione delle leggi avremmo al vertice dello Stato due rappresentanze nazionali che potrebbero collaborare così come, al contrario, entrare in terribile contraddizione tra loro. Personalmente credo che bisognerebbe ispirarsi all'esperienza tedesca poiché, tenuto conto della nostra tradizione europea, risulta essere la più razionale e quella che dà effettiva voce alle regioni.

Nel nostro caso, invece, si otterranno delle maggioranze e delle minoranze diverse a seconda che si tratti della Camera o del Senato federale senza una vera rappresentanza delle regioni; quindi, le regioni debbono avere propri rappresentanti.

Nel *Bundesrat* vi sono più rappresentanti per ragioni di divisione del lavoro, ma le regioni hanno ciascuna un unico voto, eventualmente con un peso ponderale diverso a seconda della popolazione. Questo, secondo me, è l'unico modo per ottenere dalle regioni una decisione nazionale. Il Senato federale è un organo nazionale, quindi i ventuno enti che sono chiamati a farne parte debbono raggiungere una maggioranza istituzionale e sono costretti — come succede nel *Bundesrat* — a mettersi d'accordo.

Il sistema tedesco, a differenza del nostro, è molto più razionale — lo ripeto — perché, sostanzialmente, si afferma che tutta la legislazione spetta ai *Länder*, salvo l'intervento di una legge federale per ragioni di interesse nazionale. Quindi, la legge federale prevale sempre, naturalmente fatta con l'accordo delle regioni interessate.

Il nostro attuale sistema mi pare un pasticcio; la Camera e il Senato, ad esempio, possono avere durate diverse. In quest'ultimo caso torneremmo indietro nel tempo, quando la durata del Senato era fissata a sei anni; solo successivamente venne ridotta a cinque anni attraverso l'approvazione di una legge costituzionale.

In generale nei confronti di questo disegno di legge di riforma costituzionale sono molto critico, ma mi pare che la parte relativa al Senato federale sia la più debole, quella che scardina tutto il meccanismo ed espone a pericoli gravissimi il funzionamento di uno Stato democratico.

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

GRAZIELLA MASCIA. Ringrazio il professor Rescigno per il suo prezioso contributo.

Per quanto riguarda l'introduzione del cosiddetto Senato federale vi sono state parecchie critiche, tuttavia secondo l'opinione di molti degli intervenuti non vi sarebbero le condizioni politico-culturali per assumere fino in fondo il sistema tedesco. Uno dei suggerimenti avanzati mirava ad introdurre un sistema federale che prevedesse l'elezione diretta da parte dei cittadini con una rappresentanza paritaria delle regioni e competenze tutte da definire.

Desideravo conoscere l'opinione del professor Rescigno riguardo alla possibilità di determinare una modifica così sostanziale nell'ambito del nostro sistema.

CARLO LEONI. Vorrei conoscere l'opinione del professor Rescigno circa la questione relativa allo statuto dell'opposizione. Si tratta di una strada perseguibile o conviene misurarsi con singole questioni di contenuto?

MARCO BOATO. Desideravo porre al professor Rescigno due domande su temi che egli ha trattato nella sua relazione ed altre due domande riguardanti argomenti che, al contrario, non sono stati toccati.

Vorrei sapere se il professor Rescigno sia totalmente contrario a qualunque ipotesi di rafforzamento della forma di Governo o se, di contro, intraveda altre soluzioni meno rigide, meno squilibrate rispetto a quelle contemplate nel testo del disegno di legge al nostro esame.

Per quanto riguarda la questione del Senato federale, continuo a ritenere che

l'unica possibilità per arrivare alla soluzione da lei prospettata — che anche a me sembra la più fattibile — e per evitare il suicidio di una Camera a favore di un'altra sia quella di eleggere direttamente un'Assemblea per la revisione costituzionale.

Sono d'accordo con lei circa le critiche sulla configurazione del Senato e sui rapporti che lo stesso avrebbe con la Camera ed il Governo.

Il disegno di legge in questione prevede la modifica del numero dei giudici costituzionali e la loro nomina da parte del solo Senato federale: cosa pensa al riguardo? Inoltre, vorrei conoscere il suo pensiero circa la prevista modifica dell'articolo 138 che va ad incidere proprio sui futuri processi di revisione costituzionale.

PRESIDENTE. Do la parola professor Rescigno per la replica.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma. Per quanto riguarda il Senato federale il disegno di legge in questione prevede una giusta riduzione dei parlamentari dato il numero della popolazione italiana. Riguardo al suicidio di una Camera a favore di un'altra, a questo punto aboliamole tutte e due e istituiamo un'Assemblea nazionale.

MARCO BOATO. Ho usato un termine atecnico, come lei avrà capito.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma. Faccio notare che l'Assemblea costituente, contrariamente a quello che è rimasto nella memoria, in realtà era un'Assemblea costituita. Infatti, aveva il vincolo fondamentale della Repubblica deciso dal corpo elettorale e gli stessi decreti luogotenenziali che l'avevano istituita e regolamentata avevano creato una serie di vincoli. Ricordo che Calamandrei all'inizio pose il problema del potere costituente dell'Assemblea e la questione di principio che si poteva fare qualunque

cosa perché non si era vincolati agli atti che l'avevano istituita e avevano permesso la loro elezione. Fu un dibattito molto accanito e di altissimo livello, ma in sostanza vinse l'idea che c'era stato già un accordo politico veramente costituente e non doveva essere toccato.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATO BRUNO

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma. Ricordo che il punto fondamentale era stabilire se durante il periodo dell'Assemblea costituente il Governo potesse o meno legiferare. Rimase confermato che il Governo potesse farlo e, quindi, l'Assemblea costituente si astenne nel legiferare, anche se poi fu trovato ugualmente un compromesso. Quindi, l'idea di un'Assemblea costituita, ma con un compito così ampio, non mi scandalizza.

MARCO BOATO. Comunque, è chiamata Assemblea per la revisione costituzionale per restare nell'ordinamento.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma. In realtà, è sempre *extra ordinem* anche se fatta con l'articolo 138. Dal punto di vista dei principi anche questa è *extra ordinem* perché, in sostanza, è una nuova Costituzione. Se una Costituzione ha degli elementi essenziali possiamo chiamarla in qualunque modo ma dal punto di vista scientifico non vi è dubbio che si tratti di una nuova Costituzione: infatti, prende parti della vecchia ma li mette insieme in una maniera tale che quello che avviene è qualcosa di profondamente diverso dalla Costituzione del 1947.

Sul Senato ribadisco che, a mio avviso, proprio in termini politico-costituzionali è molto importante che le regioni possano e debbano mettersi d'accordo. Oggi questa

esigenza esiste già ma viene realizzata con la Conferenza, uno strumento molto debole e che pone continuamente dei problemi (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-autonomie locali, Conferenza unificata). Infatti, come si decide, chi decide se una regione non è d'accordo? Da questo punto di vista si tratta di uno strumento debole e, in qualche modo, anche ambiguo, tant'è vero che per andare avanti bisogna poi arrivare all'unanimità, e anche questo è un qualcosa di sbagliato: quindi, l'esigenza esiste ed occorre fare qualcosa.

Tutti i costituzionalisti hanno notato immediatamente che il punto debole della legge costituzionale n. 3 del 2001 era che chiedeva continuamente accordi perché lo stesso principio di sussidiarietà a livello amministrativo — che poi si riversa su quello legislativo — comporta una continua trattativa. Quindi, occorre che gli interessati discutano ed usino argomenti razionali. In questo momento gli strumenti sono pochi e deboli (anche la cosiddetta « bicameralina » è uno strumento talmente debole che preferisco non venga fatta).

Quindi, ci si è avviati sulla strada federalista e bisogna prendere « il toro per le corna ». Da questo punto di vista non ho niente in contrario perché in tal senso esistono delle esperienze nobilissime e pienamente funzionanti ed in fondo sussiste la necessità di dare voce alle diverse componenti istituzionali, in modo che si possa discutere con « armi » sostanzialmente pari ma anche concludere. Infatti, il problema è sempre quello di avere meccanismi di confronto e di difesa efficaci, ma anche momenti di conclusione.

Per quanto riguarda il rafforzamento del Governo, sono convinto che, da questo punto di vista, delle riforme andrebbero fatte perché in Italia la forma di Governo ha sempre visto una debolezza estrema, in particolare proprio del Presidente del Consiglio, in termini istituzionali e convenzionali. I meccanismi per rafforzare un Governo sono moltissimi, senza però arrivare al totale depotenziamento dell'Assemblea rappresentativa.

Il problema non è di lasciare le cose come sono e un Governo particolarmente debole, ma nemmeno di fare dell'Assemblea rappresentativa del popolo qualcosa che, sostanzialmente, è impotente, nelle mani del capo del Governo e senza nessuna forza istituzionale per far valere le proprie ragioni.

Per quanto riguarda i giudici costituzionali, si tratta di una questione di dosaggi e di equilibri. Contrariamente a molti colleghi, ritengo che una volta che ci si è avviati sul piano del federalismo bisogna che i giudici abbiano la fiducia di tutte le parti in causa. Trovo tutto sommato ragionevole che, nel momento in cui la Corte diventa arbitra dei conflitti di attribuzione fra Stato e regioni — e, quindi, deve mantenere gli equilibri costituzionali —, i giudici non siano scelti tutti da una parte. Certamente debbono essere indipendenti ma è importante chi sceglie le persone ed è per tale motivo che si discute accanitamente: quindi si deve cercare un punto di equilibrio. Dal punto di vista regionale trovo giusto che alcuni giudici siano di loro fiducia. Siccome la scelta è fatta da varie componenti, la mia esperienza in organi collegiali composti da giuristi è che, se non c'è malafede, gli stessi sorprendentemente si mettono d'accordo.

Per quattro anni ho fatto parte della commissione sull'attuazione del diritto di sciopero e il mio più valoroso alleato in tutte le mie discussioni era un professore universitario di diritto del lavoro designato da Alleanza nazionale. Ciò deriva dal fatto che era stato giudice e, quindi, era legato al principio di legalità. Per me il principio di legalità è un perno fondamentale e quando dovevamo discutere — molte volte la commissione si sostituiva al legislatore, come nelle decisioni se si poteva o meno scioperare — il problema fondamentale era prima la regola generale e astratta e poi l'applicazione concreta. Su questo punto mi trovavo sempre d'accordo con lui perché eravamo due giuristi ed allora la provenienza politica cedeva alla necessità di ragionare secondo schemi consolidati tipici dei giuristi.

Invece, in questa riforma trovo giusto la previsione di mettere questi giudici al riparo dalle tentazioni perché, effettivamente, negli ultimi tempi ci sono stati dei casi più o meno clamorosi e, comunque, il giudice deve essere al di sopra di ogni sospetto. Per i giudici non conta solo la sostanza ma anche l'apparenza: a mio avviso, è giusto che le sanzioni disciplinari siano date anche ai giudici che si comportano apparentemente male perché in questo caso è fondamentale la fiducia. Allora, occorre togliere la possibilità che un giudice della Corte allo scadere del suo mandato assuma una certa carica perché è inevitabile che venga il sospetto che questa persona per diventare presidente di quell'ente o ministro sia stato sensibile a telefonate o a altre cose. Quindi, è importante che le designazioni siano fatte da varie parti, cioè che ci siano più componenti, e poi naturalmente anche la loro professionalità e la loro onestà.

Infine, per quanto riguarda l'articolo 138, la mia profonda convinzione è che oggi, di fronte alla complessità e alle rotture che si sono delineate nella società, alla mancanza dei grandi partiti di massa e di alcuni principi fondamentali che un tempo li unificavano, l'unico dato che non viene messo in discussione è il voto popolare. Quindi, l'idea che tutte le riforme costituzionali debbano essere fatte con il voto popolare mi trova consenziente.

MARCO BOATO. Scusi, mi riferivo in particolare all'introduzione del *quorum*, cioè se il *quorum* di validità venisse meno, non entrerebbe in vigore una riforma costituzionale anche se approvata con il voto favorevole del 90 per cento.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. Però non si può neanche ammettere una riforma costituzionale approvata con il 10 per cento dei voti e, quindi, bisogna trovare un punto di equilibrio (non mi ricordo se sia stato inserito il 50 per cento come *quorum* strutturale ma, in effetti, mi sembra molto alto).

MARCO BOATO. Se su una legge su cui c'è un referendum ordinario non c'è il *quorum*, la legge non viene abrogata anche se prevalessero i sì. Invece, in questo caso siamo di fronte al fatto che una riforma costituzionale che in Parlamento avesse il 90 per cento dei voti favorevoli e, per esempio, il 90 per cento dei sì nel referendum, la revisione costituzionale non entrerebbe in vigore se non fosse raggiunto il *quorum* del 50 per cento più uno. A mio parere, questo è l'aspetto più paradossale ma può darsi che su tale questione non ci sia stata ancora un'adeguata riflessione. Comunque, si tratta di un tema delicatissimo perché potrebbe portare a far sì che, d'ora in avanti, dopo l'eventuale entrata in vigore di questa riforma, non si potrà mai più cambiare una virgola della Costituzione.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. Mi sembra un po' strano tutto ciò. Se con il voto popolare all'elezione si reca il 60 per cento...

MARCO BOATO. Quanti referendum conosce negli ultimi anni che abbiano avuto il 50 per cento più uno?

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. A questo punto il problema è fare una valutazione di buon senso, anche sulla base dell'esperienza, indicando il *quorum* strutturale, cioè la partecipazione al voto che ne garantisca la serietà e nello stesso tempo sia non troppo punitivo, e il *quorum* funzionale, che a questo punto diventa la maggioranza dentro il *quorum* strutturale. Si tratta di una valutazione. D'altra parte, anche l'idea di affidare al corpo elettorale la decisione finale ma di non inserire alcun *quorum* è preoccupante perché si tratta di modificare la Costituzione: infatti, come nel referendum, si tratta di superare un qualcosa che esiste e di fare un mutamento. È difficile negare che ci sia un problema di

quorum, dopodiché le sue considerazioni sono anche giuste, nel senso che occorre stare attenti a non irrigidire troppo il sistema anche perché su questo piano si rischia di vincere in maniera sbagliata. Infatti, in tutti i paesi nel mondo esiste circa un 30 per cento di astensionismo fisiologico e, quindi, da questo punto vista chi si oppone parte avvantaggiato. È noto che uno degli ultimi referendum è fallito proprio basandosi su questo elemento, con una minoranza che si è avvalsa di questo astensionismo fisiologico.

GRAZIELLA MASCIA. Quanto allo statuto dell'opposizione?

GIUSEPPE UGO RESIGNO, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. Piuttosto che ad uno statuto dell'opposizione, ritengo naturale e necessario affidare ai regolamenti parlamentari la definizione di relativi spazi e garanzie. Personalmente, sono sempre del parere — in nome dei principi costituzionali — che ad essere garantiti, debbano risultare, in primo luogo, i singoli parlamentari.

Così come, al momento delle elezioni, il voto deve essere segreto, ed è assolutamente vietato farlo conoscere, in nome dell'esigenza di tutelarne il suo libero esercizio e liberare il cittadino da eventuali condizionamenti, la stessa esigenza dovrebbe muovere il lavoro parlamentare.

Ritengo che il divieto di mandato imperativo dovrebbe, infatti, comportare la prevalenza del ricorso al voto segreto, ogni qual volta sia richiesto, come avveniva in passato. Questo sarebbe realmente conforme ai principi. Su un altro ambito si muoverà, poi, la battaglia politica; in ogni caso, reputo inammissibile che i parlamentari rimangano sostanzialmente ostaggio dei loro gruppi dirigenti, irridendo il divieto di mandato imperativo previsto in Costituzione.

Comunemente si obietta a queste considerazioni il fatto che giuridicamente i singoli parlamentari rimangono comunque liberi, ma si tratta di una condizione meramente formale, con cui spesso, in sede universitaria, si tenta di spiegare agli

studenti la compresenza, apparentemente incomprensibile, del divieto di mandato imperativo e del vincolo di partito. Ma tale argomentazione in realtà rappresenta una sorta di « foglia di fico » dal punto di vista giuridico per coprire una realtà politica di condizionamento reale.

Quanto alle garanzie, all'opposizione riconoscevo comunque adeguati vantaggi proprio per non essere maggioranza, affinché ne sia sempre garantita l'espressione. Ad esempio, una prima garanzia potrebbe essere quella di prevedere che le Commissioni di inchiesta — come anche sosteneva Max Weber — siano istituite sulla base di una proposta di minoranza; addirittura riterrei opportuno che, di minoranza, fosse la loro stessa composizione, per il semplice fatto che gli unici interessati allo svolgimento una vera inchiesta risultano, notoriamente, i membri dell'opposizione. Naturalmente, a questo punto, i problemi riguarderanno l'individuazione degli strumenti delle Commissioni di inchiesta, i loro rapporti con la magistratura, ambiti che — per ragioni di specificità — non toccherò nel mio intervento.

Possiamo, dunque, anche parlare di uno statuto dell'opposizione, ma personalmente ribadisco la necessità che siano i regolamenti parlamentari a doversi interessare della questione; ed è imprescindibile, ovviamente, che i regolamenti vadano rispettati.

Prima di concludere il mio intervento, vorrei soffermarmi — se mi è consentito — su un punto molto importante: trovo che, nel 2004, mentre discutiamo di riforme costituzionali, sia molto grave mantenere ancora in vita — ai fini della convalida dei poteri — un istituto ottocentesco che solo in quell'epoca aveva un senso, a tutela del Parlamento contro le prevaricazioni dell'Esecutivo.

Reputo inconcepibile affidare ancora al Parlamento questa competenza, perché significherebbe destinare le norme su incompatibilità ed ineleggibilità a restare lettera morta, come è già successo, consentendo che la maggioranza agisca liberamente senza tutele e garanzie che fungano da contrappeso. Non sarebbe democratico, né conforme allo Stato di diritto.

La convalida dei poteri dovrebbe piuttosto essere affidata alla Corte costituzionale: si tratterebbe certamente di un compito in più, ma, auspicabilmente, non molto gravoso, perché si crede che i casi non siano clamorosi e si affermi un rispetto spontaneo della legge. Del resto, soprattutto a questi livelli istituzionali, non è pensabile che i governanti ignorino o violino la disciplina vigente. L'auspicio è che in futuro le cose migliorino.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Rescigno per la sua disponibilità. Gli sa-

remmo grati se facesse pervenire ai nostri uffici una relazione scritta del suo in prezioso intervento. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 15 luglio 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO