

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,05.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Gian Candido De Martin Topranin, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico 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 Gian Candido De Martin Topranin, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma.

Ricordo che l'indagine conoscitiva in titolo si svolge, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del regolamento, nell'ambito dell'esame in sede referente del progetto di legge costituzionale C. 4862, approvato in prima deliberazione dal Senato, e delle abbinate proposte di legge costituzionale

in materia di modificazioni ad articoli della parte seconda della Costituzione.

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

GIAN CANDIDO DE MARTIN TOPRANIN, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma.* Signor presidente, ringrazio sia lei sia la Commissione per avermi dato la possibilità di portare un contributo, che mi auguro utile, alla discussione che è in atto sul progetto di legge costituzionale varato dal Senato a fine marzo.

Premetto di annoverarmi tra coloro che ritengono indispensabili ulteriori riforme costituzionali — dopo quelle approvate nel 1999 e 2001 — non solo per porre mano a opportuni adeguamenti della Carta del 1948 in ordine all'assetto del sistema politico e alla forma di Governo, ma anche — e soprattutto — per razionalizzare e completare le recenti innovazioni, riguardanti la forma dello Stato, in modo da dar vita ad una organizzazione al « centro » e ad un sistema di garanzie coerente con la scelta della Repubblica delle autonomie che è stata operata in modo significativo dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Devo però subito aggiungere che la proposta in discussione non offre al riguardo, se non marginalmente, soluzioni utili, poiché i principali problemi o restano invariati oppure sono affrontati in una chiave destinata più a complicare che ad armonizzare l'assetto del sistema istituzionale. In effetti, il testo di modifiche costituzionali — varate in prima lettura dal Senato ed ora all'esame della Camera dei deputati — solleva una miriade di problemi

e interrogativi, di metodo e di merito, che riguardano tutti i temi oggetto delle proposte di riforma; quindi, non vorrei soffermarmi analiticamente su tutti questi punti ma mi limiterò, semplicemente, ad esaminarne in maniera molto schematica solo alcuni.

Anzitutto, vi è il modello di bicameralismo perseguito, fondato su una Camera in larga misura subordinata al Capo del Governo e su un Senato federale solo nella denominazione e peraltro del tutto sganciato dal circuito della responsabilità politica, nonché il riparto del potere legislativo e la disciplina dei relativi procedimenti, che appaiono confusi e irrazionali; in sintesi, potrei dire che dal bicameralismo perfetto si sta andando verso un bicameralismo sbagliato.

In secondo luogo, la forma di Governo risulta sbilanciata su un premierato assai forte, ma scoordinata rispetto al potere legislativo; con in più una contraddittoria figura del Presidente della Repubblica, ridimensionato in quanto a funzioni di indirizzo costituzionale, ma al tempo stesso titolare di un potere monocratico (apparentemente) assai forte di decisione in ordine all'interesse nazionale.

In terzo luogo, la revisione del sistema regionale viene profilata in direzioni sostanzialmente divergenti, da un lato con l'obiettivo di rafforzare i poteri delle regioni con ulteriori e cosiddette devoluzioni di funzioni legislative, dall'altro reintroducendo però l'interesse nazionale come limite unilaterale permanente del tutto discrezionale, con la contestuale soppressione dell'ipotesi di regionalismo ordinario differenziato e con la previsione di procedure « disinvolve » di creazione di nuove regioni. Anche l'intervento proposto per la Corte costituzionale appare del tutto opinabile, poiché mira esclusivamente ad incidere sulla composizione dell'organo (in una chiave di minore indipendenza da sedi politiche), ignorando invece *in toto*, il problema essenziale dell'accesso delle autonomie locali alla giustizia costituzionale.

Infine, una serie di perplessità riguardano le norme transitorie che finiscono per differire a tempi assai lontani l'ope-

ratività delle modifiche costituzionali che si vorrebbero introdurre che, per altro verso, prefigurano soluzioni volte di fatto blindare *pro futuro* la revisione costituzionale proposta, una volta che sia stata confermata dal referendum popolare.

Detto questo in generale, entro nel merito di quella che mi sembra la questione fondamentale sulla quale — per quanto possibile — vorrei attirare l'attenzione della Commissione; infatti, mi sembra la questione prioritaria e più cruciale delle altre soprattutto perché riguarda l'impostazione metodologica che dovrebbe rendere coerente un intervento di riforma costituzionale di così ampia portata. In effetti, il punto essenziale riguarda proprio il nesso tra le riforme costituzionali fin qui intervenute, che riguardano l'assetto autonomistico della Repubblica, e ciò che viene proposto nel disegno di legge costituzionale in discussione.

In effetti, una volta avviato il disegno di una nuova statualità della Repubblica che emerge sia dalle riforme degli anni '90 sia poi, più nettamente, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, in una prospettiva che si può certamente qualificare anche federalistica (« a tre punte » se vogliamo utilizzare un'espressione di D'Onofrio nella relazione della Bicamerale del '97) e che presenta una potenzialità sostanzialmente inedita nel coniugare l'articolo 5 della Costituzione in una chiave di forte valorizzazione delle autonomie territoriali, si dovrebbe ora decidere se si vuole o meno portare avanti e perfezionare organicamente questo processo riformatore, che punta fortemente sulla valorizzazione delle istituzioni territoriali più prossime ai cittadini, con uno spostamento del baricentro del sistema in ragione del principio di sussidiarietà, in una prospettiva di consolidamento e maggior radicamento della « democrazia delle autonomie » e della responsabilità di autogoverno delle comunità territoriali.

Si può condividere questo obiettivo strategico che, per certi versi, a me sembra sostanzialmente condiviso anche nel testo approvato dal Senato perché, pur con tante novità significative, in questo testo

non si mettono in discussione le norme principali della riforma costituzionale del 2001. In particolare, resta in piedi l'impianto degli articoli 114, 117, 118 e 119, che sono le norme cardine di questa visione dello Stato, ciò contribuendo a chiarire che i contenuti salienti di questa riforma del 2001, al di là di polemiche che circolano in varie sedi, riflettono un disegno largamente condiviso che, oltretutto, ha le sue basi *ab origine* nei lavori della bicamerale, i cui testi, andando a rileggerli oggi, confermano che, in sostanza, si era già delineato quasi in maniera del tutto puntuale, anche sul piano lessicale, ciò che poi si è tradotto con il disegno di riforma del titolo V del 2001.

Si tratta di testi che erano stati sostanzialmente condivisi, in modo largo se non unanime, in quella sede nel '97 e nella stessa prima fase delle votazioni nell'Assemblea della Camera all'inizio del 1998. Ora, è indispensabile proseguire coerentemente nell'impegno per dar vita concreta a quella che personalmente chiamo « via italiana al federalismo »; un federalismo solidale e cooperativo, che richiede necessariamente di immettere le autonomie territoriali anche nel circuito nazionale, con ruoli e appropriate garanzie, in una prospettiva moderna di divisione dei poteri che vanno bilanciati, non solo al centro tra i diversi organi costituzionali, ma anche nel rapporto tra centro e periferia.

D'altronde, questa è anche la strada battuta nei processi di trasformazione più incisivi e significativi delle democrazie europee ed è anche in sintonia con i principi della Carta europea dell'autonomia locale del 1985.

Se, dunque, dicevo, si intende perseguire l'obiettivo di un federalismo autonomistico e cooperativo, non solo proclamato a parole ma concretamente praticato sul piano delle soluzioni operative e dei processi istituzionali, il compito inderogabile di chi ora deve « dare gambe » alle scelte di sistema che dovrebbero sviluppare questo disegno, dovrebbe caratterizzarsi su tre piani coerenti e coordinati tra di loro.

Innanzitutto, dando vita ad interventi attuativi di quanto già previsto in Costi-

tuzione, in particolare nella riforma del 2001; in secondo luogo, ponendo mano celermente ad eventuali modifiche e perfezionamenti del testo del 2001; infine, soprattutto, è indispensabile porre mano a quegli interventi di completamento che sono indispensabili affinché la Repubblica delle autonomie, avviata con il nuovo titolo V, possa realizzarsi sul piano di un coerente assetto delle forme di relazione tra autonomie e centro del sistema, corredate anche da opportune garanzie costituzionali.

Lasciando sullo sfondo la questione dell'attuazione delle riforme del 2001, che pure è una questione rilevante naturalmente, che presenta una serie di chiaroscuri che consentirebbero di sottolineare anche striscianti controriforme neocentralistiche in molti interventi legislativi ordinari piuttosto che leggi di puntuale attuazione della riforma del 2001, ritengo che in questa sede sia soprattutto opportuno concentrare l'attenzione sulle possibili esigenze di perfezionamento e sulle aspettative di completamento del disegno di riforma con la riorganizzazione del centro e le garanzie costituzionali necessarie. In ordine alle ipotesi di perfezionamento, mi limito ad alcune considerazioni molto sintetiche.

Le proposte nel testo in discussione hanno, per certi versi, contenuti che mi appaiono utili, in particolare per quanto riguarda le ipotesi di modifica degli articoli 118 e 120, nonché dell'ottavo comma dell'articolo 117. Tuttavia, detto questo, la gran parte delle altre proposte sollevano rilevanti perplessità, se non un giudizio che, a mio avviso, è totalmente critico. Così è per quanto riguarda l'ipotesi di devoluzione della potestà legislativa esclusiva alle Regioni in alcune materie senza che sia adeguatamente chiarito ciò che consegue da questo tipo di previsione sia sul piano della permanenza a livello statale di alcuni poteri che riguardano le stesse materie (pensiamo soprattutto all'istruzione ma anche alla sanità e alla polizia), sia dal punto di vista del nesso con altre garanzie costituzionali, che non potrebbero essere messe in discussione

(penso all'autonomia delle istituzioni scolastiche, che pure è espressamente riconosciuta nell'articolo 117, e che potrebbe essere pesantemente condizionata, se non vanificata nei suoi aspetti qualificanti, dall'attribuzione alla competenza legislativa regionale della definizione di parte dei programmi scolastici e formativi, che dovrebbero essere, invece, oggetto specifico dell'autonomia tecnica delle scuole per quanto di competenza).

Un giudizio sostanzialmente critico va poi espresso anche in ordine alla scelta di resuscitare, a tutela dell'unitarietà del sistema, la categoria dell'interesse nazionale, una categoria che aveva già generato in passato problemi interpretativi (che la giurisprudenza costituzionale ha in vario modo cercato di gestire mettendo in evidenza la difficoltà di avere una sede arbitraria come la Corte).

A questo proposito, la scelta che era stata fatta nel 2001 di sopprimere il riferimento all'interesse nazionale era stata, invece, bilanciata dalla previsione di altri fattori unificanti che sono molto importanti (i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché tutto ciò che riguarda il potere sostitutivo « straordinario », per non dire poi delle manovre di riequilibrio finanziario in ordine alla perequazione *ex* articolo 119).

Ora, la riscoperta dell'interesse nazionale introduce un fattore che, a vario titolo, può complicare il funzionamento del sistema, introdurre meccanismi conflittuali, tanto più tenuto conto delle modalità procedurali con cui si dovrebbe accertare tale interesse nazionale attraverso, da un lato, il ruolo del Senato e, dall'altro, questo potere di annullamento affidato al Presidente della Repubblica.

Su questi aspetti del perfezionamento, permettetemi di aggiungere due considerazioni, che riguardano il versante delle regioni. Da un lato, vorrei mettere in evidenza la soluzione, direi quasi criptica, di abrogazione della previsione dell'articolo 116, ultimo comma, in ordine alla possibilità di un regionalismo differenziato riguardante le regioni ordinarie; dall'altro, permettetemi di sottolineare la sbrigliatità

con cui viene affrontato in generale il problema del regionalismo differenziato, nel quale emerge una tendenza, peraltro da tempo consolidata nel nostro sistema, consistente nel mantenere il doppio binario tra regioni ordinarie e speciali, ignorando totalmente il problema della razionalizzazione della specialità, che dovrebbe essere affrontato una volta delineato, nei termini in cui ha fatto anche la legge costituzionale n. 3 del 2001, l'orizzonte del sistema regionale del nostro paese.

Pur non entrando nel merito di questo punto, ritengo che sarebbe indispensabile porre mano ad un'attualizzazione della specialità regionale, non tanto per prevedere una riduzione dell'autonomia delle regioni speciali, quanto piuttosto per raccorderla al sistema complessivo, oltretutto chiarendo un punto che ritengo importantissimo, cioè, che le regioni speciali, se pure dotate di un potere di ordinamento riguardante gli enti locali, non possono, da questo punto di vista, che gestirlo nel rispetto dei principi di autonomia locale sanciti in via generale per comuni e province dal Titolo V.

I due aspetti di questo mio contributo che considero di principale rilievo riguardano i problemi del completamento del disegno federalistico autonomistico sul piano, da un lato, dei rapporti delle autonomie con il centro e, dall'altro, delle garanzie costituzionali.

In ordine alla questione del rapporto delle autonomie con il centro è di particolare gravità, a mio giudizio, l'assenza delle rappresentanze delle autonomie nelle sedi parlamentari, laddove si dovrebbe realizzare per molti aspetti il bilanciamento e la sintesi delle istanze unitarie di un sistema policentrico: lacuna tanto più grave ed inspiegabile considerando le prospettive che erano state aperte dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in cui si preannunciava una soluzione organica a regime, prevedendo nel contempo, in via transitoria, un ampliamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali che avrebbe dovuto consentire già ora — se questa previsione fosse stata attuata — una partecipazione, sia

pure solo a titolo consultivo, di rappresentanze di regioni ed enti locali in un organo parlamentare di specifico rilievo per le materie di interesse delle autonomie territoriali. Mentre il Parlamento sta disattendendo, di fatto, questa prospettiva transitoria, si sta ora prefigurando una riforma del bicameralismo in una chiave che ignora sostanzialmente l'esigenza di dare spazio ai rappresentanti delle autonomie territoriali in uno dei due rami del Parlamento, come avviene di norma — sia pure con modalità e incisività diverse — in tutti gli ordinamenti di stampo federalista o improntati al policentrismo autonomistico.

In effetti, è appena il caso di sottolineare il volto assai poco — se non per nulla — rappresentativo delle autonomie territoriali previsto per il Senato, la cui qualificazione federalistica è frutto di una mera petizione di principio, sostanzialmente slegata dagli enti territoriali sia sul piano dell'elettorato attivo e passivo, sia in ordine alle modalità di esercizio del mandato senatoriale, del tutto svincolato da forme di raccordo con le istituzioni autonome di diverso livello.

Invece, è indispensabile, a mio giudizio, che il Senato — o, comunque, uno dei due rami del Parlamento — sia disegnato come una effettiva Camera delle autonomie o, almeno, come una Camera mista, con poteri legislativi, preferibilmente bicamerali — e non a preferenza Senato — specificamente connessi alle esigenze di armonizzazione unitaria delle istanze territoriali, nonché a finalità di cooperazione e solidarietà (quindi, anzitutto, in materia di determinazione dei LEP e del regime del federalismo fiscale, oltre che dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente).

Senza entrare in dettagli, mi limito, in proposito, a due considerazioni di metodo che mi paiono, a diverso titolo, essenziali. Da un lato, mi sembra indispensabile non inseguire, nella conformazione della Camera delle autonomie, modelli sperimentati in altri sistemi che, oltre ad essere eterogenei, sono legati ciascuno ad una propria storia nella dinamica centro-peri-

feria; invece, è indispensabile cercare di dar vita ad una fisionomia originale, per così dire, dell'organo parlamentare, che sia la più consona e coerente con i tratti e con i pesi e contrappesi della nuova statualità federalistico-autonomistica del nostro sistema costituzionale. Dall'altro, vorrei sottolineare parimenti la necessità di prevedere, in sintonia con il principio della pari dignità istituzionale di tutti i soggetti costitutivi della Repubblica, una composizione che dia spazio a rappresentanze distinte ed equilibrate di tutti i livelli infrastatali del sistema, superando le istanze di chi vorrebbe dar vita solo ad una Camera delle regioni che, oltretutto, perpetuerebbe l'equivoco di una sorta di dipendenza degli enti locali dagli enti regionali.

Interessante è notare, in tal senso, che già in sede di Assemblea costituente, prima dell'approvazione dell'ordine del giorno Nitti sul Senato a suffragio universale e diretto, si era ipotizzato un Senato come Assemblea derivata dai consigli regionali e comunali. Si può aggiungere anche che in altri sistemi si realizzano, sia pure con forme peculiari proprie, rappresentanze multilivello in una delle due Camere (ad esempio, in Spagna e in Francia).

Quanto ai criteri di designazione delle rappresentanze delle autonomie territoriali, mi sembra preferibile una soluzione basata non su membri di diritto — quali presidenti o sindaci che, oltretutto, potrebbero assicurare una limitata partecipazione ai lavori parlamentari, salva l'ipotesi, non certo priva di profili problematici, di eventuali supplenti — bensì su membri designati da organismi collegiali rappresentativi delle varie componenti del sistema autonomistico, quali sarebbero, ad esempio, i consigli regionali e i consigli delle autonomie locali previsti dall'articolo 123 della Costituzione. In ogni caso, dovrebbe essere evitata, possibilmente, la doppia veste, una volta designati (salva l'esigenza di definire l'eventuale vincolo di mandato rispetto alle istituzioni rappresentate).

Solo un cenno è necessario in merito ad un'ulteriore esigenza che mi sembra importante non trascurare, quella dei rapporti tra Stato e sistema autonomistico, per sottolineare la necessità di prevedere, accanto alla Camera delle autonomie, un permanente dialogo interistituzionale paritario tra i diversi livelli di governo del sistema, soprattutto sul piano politico-amministrativo. Da questo punto di vista, mi pare senz'altro da sottolineare l'esigenza della costituzionalizzazione delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città ed autonomie locali.

Un ulteriore punto che vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione riguarda la questione della Corte costituzionale e, in particolare, dell'accesso alla Corte, anche se qualche riflessione dovrebbe essere svolta anche a proposito delle ipotesi, contenute nel disegno di legge costituzionale in discussione, relative alla designazione dei giudici costituzionali. Da questo punto di vista mi limito a sottolineare — rinviando alla relazione scritta — che, in sostanza, la previsione di un ampliamento dei membri di nomina parlamentare finisce per delineare una prospettiva, per così dire, di minore indipendenza dei giudici costituzionali, che deve essere tenuta sempre in debita attenzione.

In ogni caso, il problema che mi sembra meritevole di specifica attenzione è quello dell'accesso delle autonomie locali alla Corte costituzionale che, dal testo in discussione, è totalmente ignorato, nonostante che, sul punto, le proposte della Commissione bicamerale istituita nel corso della XIII legislatura fossero molto esplicite proprio nel senso di prevedere questa possibilità e nonostante siano state presentate proposte di legge costituzionale, nel corso di questa legislatura, che prospettano la medesima possibilità. Del problema si è occupata, in qualche modo, la legge n. 131 del 2003, nota come legge La Loggia, che ha cercato di prevedere forme di facilitazione nell'accesso indiretto alla Corte costituzionale da parte delle autonomie locali, attraverso le previsioni contenute nell'articolo 9, primo e secondo comma. Tuttavia, si tratta di previsioni

che, pur utili nella fase contingente e transitoria, certamente non risolvono in maniera appropriata la questione di fondo che resta, quindi, sul tappeto. D'altra parte, la Corte costituzionale, anche di recente, ha escluso in maniera molto esplicita la possibilità di un accesso diretto delle autonomie locali alla Corte, nonostante le intervenute modifiche del titolo V della Costituzione.

Quindi, appare indispensabile prevedere finalmente in modo esplicito ed inequivoco, in Costituzione, una possibilità di accesso che, tra l'altro, significativamente è previsto dall'articolo 11 della Carta europea dell'autonomia locale, che indica espressamente questa esigenza di tutela come uno dei cardini su cui realizzare l'equilibrio nelle Repubbliche delle autonomie. Inoltre, si deve considerare che vi sono altri ordinamenti europei caratterizzati da un assetto policentrico, aperto alle autonomie locali, che prevedono espressamente questo riconoscimento costituzionale di accesso all'organo di tutela costituzionale dei principi autonomistici.

In particolare faccio riferimento sia ai ben noti sistemi tedesco e austriaco, sia alle modifiche che recentemente sono intervenute in altri ordinamenti in modo significativo in Ungheria e in Polonia nel 1989 e nel 1999 in Svizzera con un referendum.

Il punto di riferimento che mi pare più utile ai fini del nostro sistema è costituito dalla riforma spagnola realizzata con la legge n. 7 del 1999, che ha disciplinato i conflitti in difesa dell'autonomia locale davanti al Tribunale costituzionale, stabilendo la possibilità di accesso sia come giudice dei conflitti, sia ai fini della verifica della conformità delle leggi al riparto delle competenze costituzionali.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIETRO FONTANINI

GIAN CANDIDO DE MARTIN TOPRANIN, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma.*

Proprio facendo riferimento a quest'ultimo modello, che risponde per molti versi alle medesime esigenze di garanzia che si sono sottolineate a proposito delle questioni aperte nell'ordinamento italiano, sarebbe agevole prefigurare soluzioni appropriate — ipotizzando specifici emendamenti all'articolo 134 della Costituzione — sia per estendere agli enti locali la possibilità di sollevare davanti alla Corte costituzionale conflitti di attribuzione che insorgano con soggetti elencati al primo comma dell'articolo 114 della Costituzione, sia per riconoscere agli stessi enti locali la possibilità di ricorso costituzionale in via diretta avverso leggi o atti aventi forza di legge dello Stato o delle regioni ritenute lesive delle competenze ad essi riconosciute.

Per quanto riguarda l'opportunità di regolare un accesso alla Corte costituzionale che eviti la eccessiva proliferazione di ricorsi proposti da singoli enti, la recente disciplina spagnola può offrire appropriati spunti di riflessione sul possibile ruolo da affidare ad organi « filtro » che nel nostro ordinamento potrebbero essere rappresentati dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali o dai consigli regionali e delle autonomie locali.

Il quadro assai denso di questioni problematiche, richiederebbe una forte correzione di rotta con un impegno complessivo, deciso e coerente per non vanificare le possibilità di un effettivo radicamento e sviluppo del disegno federalistico — autonomistico da tempo intrapreso.

Per il momento il contributo che il testo varato dal Senato finisce per dare a questa prospettiva è in larga misura — a mio parere — di segno negativo, al di là delle proclamazioni lessicali, a maggior ragione quando si consideri che con le norme di attuazione ipotizzate si determinerebbe anche un sostanziale rinvio nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, da cui dipende per molti versi la concreta possibilità di realizzare realmente la nuova statualità fondata sul policentrismo.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ringrazio il professore De Martin di cui ho molto apprezzato il contributo e approfitto della sua cortesia per porgli alcune domande specifiche.

Professore, è possibile ipotizzare sulla falsariga del modello francese — lo dico impropriamente — che i rappresentanti delle autonomie siano eletti da una sorta di grandi elettori?

Voglio chiarire il mio pensiero con un esempio: per il Lazio votano tutti i consiglieri comunali e provinciali di quella regione ed eleggono un determinato numero di rappresentanti. In questo caso ritiene che ci possano essere dei problemi di equilibrio, essendo gli uni espressione di un ambito più stretto e altri di una platea più larga?

Ritiene, altresì, che il voto delle rappresentanze dei consiglieri regionali, espressione di una unità omogenea, debba essere, sulla falsariga del modello del *Bundesrat*, vincolato per regione oppure possa essere libero?

Per maggior chiarezza faccio questo esempio. Nel caso in cui si decide di nominare tre membri per ogni regione, due di maggioranza e uno di opposizione, il voto di questi deve essere vincolato alla decisione del consiglio regionale o ciascuno vota come crede?

Pensa, inoltre, che il Senato federale che rappresenta il luogo dell'armonizzazione e della perequazione, debba essere solo il luogo del confronto per cui la decisione finale spetta sempre alla Camera politica?

MARCO BOATO. Ringrazio anch'io il professor De Martin per la sua chiarissima relazione e mi associo anche alle domande fatte dal collega Bressa, in particolare a quella riguardante l'assenza di vincolo di mandato nella cosiddetta Camera delle autonomie.

Professore, mi interessa sapere se sulla questione della reintroduzione — nella forma che conosciamo — dell'interesse nazionale, lei ipotizza qualche altra soluzione oppure ritiene che si debbano introdurre meccanismi alternativi che in

parte già ci sono (i livelli essenziali, le altre garanzie costituzionali); ad esempio, durante un'audizione che si è svolta ieri, un suo collega ha ipotizzato di introdurre esplicitamente nella Costituzione il principio di leale collaborazione, inserito nell'articolo 114, non nel 117. Vorrei avere un suo parere al riguardo.

Lei ha fatto un accenno al doppio binario che c'è in Costituzione tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, ha criticato la soppressione ipotizzata del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione (personalmente sono d'accordo). Mi chiedo tuttavia che cosa intenda quando parla di una « necessaria razionalizzazione delle specialità »; a questo proposito nella sua relazione si legge: « (...) non riduzione di autonomia delle regioni a statuto speciale, ma raccordo col sistema complessivo (...) ». Le chiedo cortesemente di approfondire questo argomento.

Lei ha fatto riferimento all'ipotesi di costituzionalizzazione delle conferenze; ritiene che debba esserci una copertura costituzionale della Conferenza Stato-regioni oppure delle Conferenze Stato-regioni, Stato-autonomie e Conferenza unificata? In quale forma lei ipotizzerebbe una costituzionalizzazione?

Nella parte conclusiva della sua relazione ha accennato alla possibilità di sollevare conflitti di attribuzione in via diretta, non solo alle regioni, ma anche agli enti locali; quindi, si è fatto carico delle obiezioni riguardanti l'eccessivo carico che ne deriverebbe sulla Corte costituzionale introducendo il concetto di « organi filtro » riferiti — mi pare — alla Conferenza Stato-autonomie locali e ai consigli delle autonomie locali; quindi — se ho ben compreso — si tratterebbe di un filtro non da parte della Corte costituzionale, ma da parte del soggetto abilitato costituzionalmente a ricorrere alla Corte. A tal riguardo gradirei un chiarimento.

PRESIDENTE. Do la parola al professor De Martin per la replica.

GIAN CANDIDO DE MARTIN TOPRANIN, *Professore ordinario di istituzioni di*

diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma. Per quanto riguarda i quesiti sollevati dall'onorevole Bressa, sulla possibilità di una Camera mista, con membri designati comunque dalle autonomie territoriali, così come per gli eventuali vincoli con le istituzioni di cui dovrebbero essere rappresentativi i componenti di derivazione regionale o locale, rispondo dicendo che, da questo punto di vista, effettivamente si pone un problema di disciplina non facile consistente nel trovare un punto di equilibrio, con pesi e contrappesi, tra due esigenze. Da un lato, vi è quella che si lega all'istituto del mandato libero che, in qualche modo, non potrebbe essere del tutto ignorato anche per i componenti della Camera delle autonomie e, dall'altro, vi è quella del raccordo con le istituzioni e gli interessi rappresentati che postulano forme di relazione (quindi, anche di rappresentanza vera e propria) delle istanze dei vari livelli infrastrutturali.

Su questo terreno, effettivamente, i modelli stranieri non offrono grande supporto. Non ritengo che vi siano esperienze che possono essere richiamate. Quindi, si tratta di fare un lavoro di analisi, di configurazione di un punto di equilibrio nel quale, come ripeto, ci sono due aspetti apparentemente tra loro opposti che devono essere, a mio giudizio, bilanciati in modo adeguato.

Circa le procedure per la designazione dei rappresentanti dei vari livelli istituzionali, l'onorevole Bressa ha fatto riferimento al modello francese in alternativa all'ipotesi che avevo accennato di designazione da parte dei consigli delle autonomie locali. Il modello francese ha certamente una pregio, quello di rendere protagonisti tutti i consiglieri degli enti locali in questa fase di designazione dei rappresentanti nella Camera alta; tuttavia, esaurisce in quel momento la sua funzione e poi è praticamente impossibile mantenere un collegamento con i rappresentanti da parte di questa assemblea che provvede a designarli. Invece, l'ipotesi di un raccordo o di una designazione ad opera del consiglio delle autonomie locali manterrebbe in vita

la possibilità di un raccordo permanente tra il sistema degli enti locali e i rappresentanti nella Camera alta.

Per quanto riguarda poi la domanda sui poteri decisionali della Camera delle autonomie, avevo incidentalmente fatto un riferimento che posso adesso esplicitare un po' meglio. Ritengo che non vi debbano essere dei poteri legislativi propri della Camera delle autonomie, né leggi a prevalenza Senato o Camera delle autonomie.

Personalmente ritengo che, accanto a ipotesi di leggi demandate in prevalenza alla Camera o soltanto alla Camera, debbano esserci una serie di leggi bicamerali nelle quali il secondo ramo, quello rappresentativo delle autonomie, deve concorrere in modo sostanzialmente paritario alla definizione della legge: qui si realizza quel bilanciamento di pesi e contrappesi tra i due rami del Parlamento ma anche tra le istanze unitarie e quelle autonomistiche.

Quindi, da questo punto di vista si tratta di prendere in esame l'elenco delle materie e oggetto...

GIANCLAUDIO BRESSA. Mi permette un'ulteriore domanda? Nel caso di non convergenza di opinioni tra la Camera delle autonomie e la Camera politica, come si risolverebbe la questione?

MARCO BOATO. In pratica, chi avrebbe l'ultima parola?

GIAN CANDIDO DE MARTIN TOPRANIN, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma*. Non c'è dubbio che questo resta il tema forte ma, da questo punto di vista, potrebbe esserci una risposta come quella del bicameralismo attuale, cioè del bicameralismo perfetto. In altre parole, se non si raggiunge una sintonia è impossibile decidere. È chiaro che se si parla di una posizione paritaria dei due rami del Parlamento per una serie di leggi che riguardano il sistema delle autonomie, certamente è sempre possibile proceduralizzare, partendo dalla Camera o dal Senato,

chiudendo da una parte o dall'altra l'iter, ma mi pare difficile immaginare una soluzione in cui prevalga in via definitiva soltanto la volontà di un ramo del Parlamento, sia esso la Camera politica, sia esso la Camera delle autonomie.

L'onorevole Boato ha poi accennato alla questione relativa all'interesse nazionale o, in alternativa, al principio di leale collaborazione. Naturalmente, per quello che ho cercato già di ricordare prima non posso che essere d'accordo con questa seconda ipotesi. Insomma, la riscoperta dell'interesse nazionale in sé, oltretutto, poi, disciplinato in maniera assai confusa, è tale da creare molti conflitti. Mi sembra quindi che non sia la soluzione che serve per risolvere il problema del contemperamento tra le istanze unitarie e quelle delle autonomie.

Invece, costituzionalizzare in modo esplicito il principio di leale collaborazione corrisponde ad un elemento che sta già dentro il sistema dei principi della riforma del Titolo V ed è dentro la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia. Quindi, esplicitarlo non può che essere un elemento di chiarificazione utile.

Naturalmente il tema delle regioni speciali potrebbe portare ad approfondimenti al di là di ciò che dirò in questo momento (per questo motivo, mi riservo di esplicitare qualcosa di più in una memoria aggiuntiva); ritengo, comunque, che da questo punto di vista si possano dire sostanzialmente due cose.

L'autonomia speciale di alcune regioni può permanere nel sistema a condizione che abbia due caratteristiche. La prima è che funga da battistrada per le autonomie più in generale, quindi, che si tratti di un'autonomia più forte per dare la misura e il senso di possibili percorsi che possono essere poi intrapresi.

MARCO BOATO. È il terzo comma dell'articolo 116 che è stato soppresso!

GIAN CANDIDO DE MARTIN TOPRANIN, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss di Roma*.

Che è il terzo comma dell'articolo 116 che è stato soppresso!

In secondo luogo, a condizione che, comunque, l'autonomia speciale non sia tale da introdurre elementi di scarsa tutela nei confronti delle autonomie locali. Vi faccio un esempio molto concreto e legato ad interventi legislativi *in itinere* in alcune regioni speciali. Mi riferisco al potere di ordinamento sui comuni e le provincie. Ritengo che nel nuovo orizzonte del Titolo V non si possa più parlare di un potere di ordinamento del legislatore, né statale né regionale, sugli enti locali perché, in larga misura, si tratta di un autordinamento attraverso il potere statutario e regolamentare (fatte salve le materie riservate di cui alla lettera *p*), secondo comma, dell'articolo 117 e poi gli altri profili che possono essere ricondotti in materia finanziaria, di contabilità pubblica e via dicendo).

Da questo punto di vista, le garanzie per le autonomie locali, comuni e provincie, devono essere le stesse in tutto il territorio nazionale. Non si può immaginare che nell'ambito delle regioni speciali le autonomie locali abbiano minori garanzie di quelle che hanno le autonomie di pari livello nelle regioni ordinarie.

Per quanto riguarda la costituzionalizzazione delle conferenze, personalmente ritengo che, da questo punto di vista, converrebbe, almeno a livello costituzionale, puntare su un'unica conferenza che metta intorno allo stesso tavolo tutti i livelli istituzionali del sistema (anche se con eventuali articolazioni interne, possibilità di funzionamento in certi casi anche di alcune componenti rispetto ad altre): dovrebbe essere la sede di dialogo interistituzionale sul piano politico-amministrativo che riguarda tutti i livelli istituzionali del sistema.

Quali filtri, infine, per l'accesso alla Corte costituzionale? In effetti, ho accennato ai filtri relativi ai soggetti promotori dei ricorsi alla Corte e non a quelli in sede di Corte che, pure, potrebbero essere configurati. Personalmente, confermerei questo orientamento, tenendo conto anche dell'esperienza maturata in altri ordina-

menti e, in particolare, delle previsioni del sistema spagnolo che, da questo punto di vista, mi sembra assai utile considerare ai nostri fini.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor De Martin Topranin per il contributo recato ai lavori di questa Commissione, anche a nome del presidente Bruno, che ha dovuto assentarsi a causa di un altro impegno. Dichiaro conclusa l'audizione.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14,50, è ripresa alle 14,55.

Audizione di Carlo Fusaro, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Carlo Fusaro, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze.

Anche il professor Fusaro ha consegnato a questa Commissione una relazione scritta, che sarà distribuita ai commissari.

Do la parola al professor Fusaro.

CARLO FUSARO, *professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze*. Ringrazio questa Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione. Ho predisposto alcuni appunti ed una serie di schede, con le quali ho cercato di tradurre alcuni punti specifici in proposte emendative che possano essere, se non di qualche utilità, perlomeno in grado di chiarire meglio il mio pensiero. Nella mia esposizione, quindi, mi soffermerò soltanto sui temi che mi stanno maggiormente a cuore.

Vorrei svolgere alcune osservazioni preliminari che ritengo utili. Innanzitutto, contrariamente a quanto affermato spesso

da una parte del mondo accademico, ritengo che lo sforzo avviato dal Parlamento per riformare la Costituzione sia non solo utile ma anche necessario. Ritengo che l'impegno di consolidare, perfezionare e organizzare al meglio l'evoluzione avviata verso un funzionamento tendenzialmente e non ottusamente maggioritario della nostra democrazia sia prezioso. Mi permetterò di tornare su questo. Tra l'altro, ricordo bene che, negli anni scorsi, molto spesso si è svolta una osservazione e, cioè, si è lamentato che si fosse puntato tutto sulla riforma elettorale, senza procedere a quella ordinamentale, e che da ciò fossero derivate conseguenze controproducenti. In realtà, questa era una critica ingiusta, perché la strada della riforma elettorale per via referendaria è stata percorsa in quanto le altre, molto evidentemente, erano precluse e, quindi, non era possibile procedere per altra via. Naturalmente, resta vero che la riforma elettorale, da sola, non può bastare.

D'altra parte, la mia opinione è anche che un buon lavoro di manutenzione della Carta costituzionale si imponga. Questo non vuol dire — come qualcuno sostiene — banalizzare la Costituzione. In ogni caso, è necessario muovere da un'analisi dei problemi effettivi del nostro sistema delle decisioni collettive. Mi riferisco, in particolare agli aspetti relativi alla forma di Governo. Riguardo a quest'ultimo tema, rinvio alla relazione scritta, trattandosi di vicende che la Commissione conosce bene. In questa occasione, però, ci tengo a ribadire una mia profonda convinzione e, cioè, che la cosiddetta transizione degli anni Novanta nel nostro paese si è avviata, certamente, per un complesso di concause che si sono alimentate reciprocamente. Tuttavia, la principale fu proprio la incomprendimento, da parte delle forze politiche dell'epoca, sia di maggioranza sia di opposizione, del fatto che la società italiana si aspettava dal suo sistema politico istituzionale prestazioni, per così dire, diverse e più adeguate alle esigenze di una società che, nel frattempo, si era sia molto evoluta.

Tra le premesse che giudico essenziali, vorrei sottolineare inoltre che, a mio avviso, deve essere dato merito a chi, magari favorito dalla scelta della maggioranza della scorsa legislatura, ha presentato il progetto all'attenzione della Commissione, rompendo un tabù secondo il quale le riforme istituzionali e costituzionali si effettuano tutti insieme. Ciò non significa che non sia un obiettivo da perseguire il coinvolgimento utile e doveroso dell'intero Parlamento. Però, nel corso di circa venticinque anni durante i quali mi sono occupato di questa tematica, ho maturato l'idea che il coinvolgimento di tutti deve essere un punto di arrivo. Partire dall'assunto che non si possa iniziare a discutere se non si è tutti d'accordo è il metodo per non fare le riforme. Al contrario, la strada delle riforme può essere percorsa se si proceda a partire da un progetto istituzionale che abbia una sua coerenza, per poi accogliere, con disponibilità auspicabilmente sincera ed effettiva, i contributi altrui.

Questo è, dunque, l'atteggiamento con il quale anche il mondo degli studi, a mio avviso, deve provare a fornire il suo contributo allo sforzo che il Parlamento sta tentando, pur senza nascondere le contraddizioni che in questo testo, certamente, ci sono (ne sono state illustrate tante), senza tacere le critiche che si possono portare ma anche senza indulgere ad atteggiamenti liquidatori e a forme di drammatizzazione esasperata delle conseguenze di alcune delle soluzioni individuate, segnatamente in materia di forma di Governo. In molti casi, ho notato che dell'assetto delineato dal disegno di legge C. 4862 si tende a dare una visione obiettivamente caricaturale, se non erronea, per poi bollare la forma di Governo in esso prospettata con etichette dalle connotazioni implicitamente negative e, magari, inquietanti, che evocano qualcosa che francamente a me sembra molto lontana dalla realtà.

Gli aspetti che desideravo analizzare, anche su richiesta di questa Commissione, sono quelli della forma di Governo, naturalmente, e della riforma del bicamerali-

smo. D'altra parte, si tratta di tematiche ovviamente connesse perché non è possibile, a mio avviso, mettere mano efficacemente all'una senza intervenire sull'altra. Non mi riferisco soltanto al necessario coordinamento — che tutti conosciamo così bene e spesso sottolineiamo — conseguente alla revisione del Titolo V della Costituzione; mi riferisco al fatto che è impensabile stabilizzare efficacemente la forma di Governo senza abolire quella vera e propria anomalia, quella sorta di assurdità costituzionale secondo la quale nel nostro ordinamento — in questo senso, unico — il Governo si trova nell'obbligo costituzionale di intrattenere un doppio rapporto fiduciario con due distinte Assemblee rappresentative, tra l'altro costituite con qualche diversità di sistema elettorale. Mentre le soluzioni individuate per quel che riguarda la forma di Governo e anche il ruolo e la posizione del Presidente della Repubblica (con qualche integrazione sulla quale mi permetterò di soffermarmi) mi sembrano sufficientemente equilibrate, il giudizio in ordine alle soluzioni approvate con riferimento alla revisione del bicameralismo è diverso. In proposito, non sono neppure sicuro che l'iter seguito abbia giovato.

Per inciso — con una indelicatezza che mi vorrete perdonare — in veste di cittadino segnalo che non è immaginabile che la revisione di poteri e funzioni dei due rami del Parlamento sia ripartita fra le due Camere quasi sulla base del riconoscimento di una sorta di reciproca privativa, in nome di un malinteso galateo di cortesia interistituzionale. Il famoso *unicuique suum*, in questo caso, non si può applicare. Non si tratta neanche di una novità: i componenti di questa Commissione — alcuni autorevolissimi — che hanno fatto parte della Commissione bicamerale per le riforme istituita negli anni 1997-1998 ricordano certamente che il Comitato che doveva occuparsi della forma di Stato era composto, quasi esclusivamente, da senatori, era presieduto da un senatore e relatore era una senatrice. Naturalmente, non diede i frutti che sarebbe stato auspicabile producesse. Quindi

questa è una questione sulla quale, con la doverosa cautela, occorre in qualche modo porre rimedio.

Vengo alla forma di Governo e al ruolo del Presidente che ovviamente sono strettamente collegati; a me pare che la soluzione tracciata sia in linea con le tendenze che hanno caratterizzato quelle che io chiamo le forme di governo della transizione italiana; infatti, questo metodo mi pare coerente e niente affatto contraddittorio rispetto all'evoluzione generalizzata del Governo parlamentare in Europa e sufficientemente in grado di tenere conto dell'intera esperienza costituzionale italiana.

Del resto c'è tutta una catena di precedenti — li richiamo solo per cenni — che si possono far riferire, per certi aspetti, addirittura ad alcune proposte in sede di Assemblea costituente; ma poi certamente almeno al momento in cui si ricominciò nel paese a parlare di riformare le istituzioni, cioè ai primi anni Settanta; al dibattito sulla rivista *Gli Stati*; ad alcune proposte in seno alla Commissione Bozzi; alle proposte di Augusto Barbera; a quelle del Comitato Speroni nel 1994; a quella degli esperti dei maggiori partiti nel gennaio del 1996 che dettero luogo alla cosiddetta bozza Fisichella e via via procedendo per la relazione Salvi, nella parte che riguardava questo tipo di modello di forma di Governo, fino ad un ordine del giorno del senatore Elia del gennaio 2001.

Tutto appare coerente con l'evoluzione delle forme di governo della transizione italiana che sono quelle che si sono realizzate a livello locale, provinciale e regionale, sulle quali mi soffermo solo un attimo per ricordare che: sono tutte forme di governo dalla natura che io definisco in qualche modo mista, perché sono costruite in modo da combinare criterio proporzionale e maggioritario e anche perché cercano di realizzare un originale simbiosi fra forma di governo e formula elettorale; prevedono sempre vincitori certi perché hanno il carattere delle cosiddette democrazie immediate; si distinguono perché escludono ogni possibilità di rigida separazione dei poteri, per ragioni che poi

dirò, ma essenzialmente per quella che ricordava anni fa il costituzionalista francese George Vedel affermando che la vera separazione dei poteri oggi è quella tra maggioranza e opposizione. Quindi, tali caratteri si spiegano perché, in tutti i casi, si trattava di far fronte, nel medesimo contesto, a esigenze analoghe.

Una delle specificità delle forme di governo della transizione italiana è proprio quella che fa derivare dall'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, collegata all'elezione contestuale dell'assemblea, l'automatica conformazione maggioritaria dell'assemblea stessa, sin dal suo nascere divisa *ope legis* in maggioranza di sostegno del vertice elettivo dell'esecutivo e opposizione ad essa; da ciò, anche il *simul simul* che tende ad essere vissuto per ragioni di cultura politica, in ultima analisi, come uno strumento volto in qualche modo ad ingabbiare le assemblee e le maggioranze.

Certamente ha anche questi effetti, ma il *simul simul* nasce, essenzialmente, per un punto: è la conseguenza logica del fatto che si tratta di assemblee la cui conformazione, il cui riparto maggioranza-opposizione è determinato dalla scelta del vertice esecutivo da parte del corpo elettorale; è da questo che deriva l'inevitabile — o quasi inevitabile — scioglimento, in caso di cessazione dall'incarico di questo vertice dell'esecutivo.

A me sembra pacifico che questo tipo di soluzione abbia delle rigidità piuttosto rilevanti, ma queste, d'altra parte, corrispondono e vanno lette in funzione del tipo di obiettivo prioritario selezionato all'epoca ed eventualmente da verificare e confermare in altra sede. Si doveva allora far fronte ad un certo tipo di sistema politico con certe caratteristiche di frammentazione, mai smentita, della rappresentanza, che, anzi, veniva garantita dalle leggi n. 81 del 1993, n. 43 del 1995 e anche dalla soluzione transitoria dell'articolo 5 della legge n. 1 del 1999 che riguarda i consigli regionali e l'elezione dei presidenti.

Se questo è il quadro, però, un punto da sottolineare è che il progetto al vostro

esame si discosta marcatamente da un'interpretazione rigida del modello che ho definito della transizione italiana e ciò, probabilmente, è opportuno dal momento che, come è stato rilevato tante volte, una cosa è il governo locale e regionale, altra cosa il Governo della Repubblica.

Il progetto cerca di tenere conto di questo e, in qualche modo anticipatamente, delle obiezioni che erano state avanzate nei confronti della soluzione trovata a livello regionale; infatti, anche in relazione ad essa contiene delle proposte di modificazione che, per certi aspetti, vanno al di là dell'opportuno e del necessario, come ho specificato meglio nella mia relazione.

In altre parole nel testo che avete all'esame vi è tutta una serie di fattispecie riguardo alle quali il progetto prevede che in caso di morte, di impedimento permanente o di dimissioni non determinate da sfiducia non si vada necessariamente ad elezioni anticipate, ma che sia possibile alla maggioranza dotarsi di un altro Primo ministro.

Questo significa che lo stesso istituto dello scioglimento su richiesta del Presidente del Consiglio — o futuro Primo ministro — potrebbe essere utilizzato solo dal Primo ministro che potesse contare, almeno, su un seguito minimo della maggioranza; magari potrebbe anche usarlo come strumento per tenerla compatta, ma solo fino ad un certo punto, oltre il quale rischierebbe di venire abbandonato al proprio destino. Quindi, in altre parole lo spesso criticato — a torto, a mio avviso — *simul simul* in questo progetto non c'è.

Fra le altre cose che non ci sono, segnalo anche un altro dei cardini delle forme di governo della transizione — anche questo lo considero non inopportuno — cioè la composizione dell'Assemblea rappresentativa consequenziale alla vittoria del candidato Primo ministro. Infatti, nel testo questo aspetto è solo ipotizzato: vi è un'indicazione, si parla di una legge elettorale che deve disciplinare l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo ministro,

ma non c'è altro. Pertanto, per un verso non esiste una rigidità assoluta, per un altro verso c'è lo spazio per opportuni temperamenti della legge elettorale e per un altro ancora questo meccanismo rende la disciplina elettorale uno degli aspetti cruciali sui quali naturalmente, in questo momento, non mi posso diffondere perché sarà lo sforzo di tempi futuri.

Altri hanno lamentato che con tono marziale, a mente dell'articolo 95, seconda comma, del progetto, il Primo ministro oltre che nominare e revocare i ministri determina la politica generale del Governo e né è responsabile. Su questo punto mi permetto di richiamare che questa è la mera traduzione dell'articolo 64, comma 1, e dell'articolo 65 della *Grundgesetz*, cioè della Costituzione tedesca.

Allo stesso modo vorrei invitare la Commissione e chi teme che il meccanismo delineato dal progetto, sotto il profilo della forma di Governo in senso stretto, possa condurre a temute derive plebiscitarie e quant'altro, di andarsi a rivedere l'audizione che — con molto maggior prestigio — Enzo Cheli tenne in seno alla Commissione bicamerale — proprio, come dire, chiamato come uno dei « campioni » del Governo del Primo ministro — perché i suggerimenti che si possono rintracciare in quella relazione sono, più o meno, quelli puntualmente ripresi da questo progetto — anzi, forse con qualche attenuazione — incluso il ruolo del Primo ministro in materia di scioglimento e il conseguente ridimensionamento del ruolo del Capo dello Stato al riguardo, inclusi i poteri del Primo ministro, incluso il voto bloccato (anzi, in quella sede, Cheli parlò anche di altri temi come della disponibilità dell'ordine del giorno dell'Assemblea, della ghigliottina, di tempi certi e via dicendo).

Consentitemi ora due obiezioni e due parole in ordine alla figura del Presidente della Repubblica che, ovviamente, è strettamente collegata al discorso che facciamo. Dal momento che, nella nostra Costituzione, con una certa ambiguità, essa è dotata di poteri che in sé hanno una rilevanza politica decisiva (nomina

del Presidente del Consiglio e scioglimento delle Camere) ma che sono tutti, evidentemente, temperati, così come l'intera panoplia dei poteri presidenziali, dalla controfirma, personalmente, ritengo che il progetto su questo punto, opportunamente, si indirizzi sulla strada scelta da molte delle Costituzioni più recenti (quasi tutte quelle a cui mi viene da pensare) e che tendono a distinguere atti presidenziali che il Presidente della Repubblica firma in quanto Capo dello Stato (simbolo, quindi, e vertice formale dell'ordinamento) e quelli che, invece, sono da considerarsi, così come ci dice la dottrina italiana, sostanzialmente presidenziali e che, per l'appunto, non sono soggetti a controfirma.

La selezione fra l'uno e l'altro dei poteri la rimetto alla saggezza del Parlamento anche se, su questo punto, molte osservazioni si potrebbero aggiungere. Certo è che il progetto, scegliendo questa strada, indubbiamente compie un passo in avanti notevole rispetto a certe ambiguità che la Costituzione ci aveva lasciato per la semplice ragione che su questo punto il Costituente fu molto diviso (sul tema, se a qualcuno interessa, ci si potrebbe utilmente soffermare più a lungo). Anche quella formula che è stata da qualcuno criticata, in base alla quale il Presidente della Repubblica dovrebbe esercitare solo le funzioni espressamente nominate in Costituzione è, a sua volta, una semplice ripresa di quanto previsto nella Costituzione spagnola del 1978 dove, naturalmente, ci si riferisce al re.

Che tutto ciò comporti un depotenziamento della figura del Presidente della Repubblica è vero o sarebbe vero solo nella misura in cui ci si attendesse dal Presidente della Repubblica (secondo la tendenza emersa negli ultimi anni in questo paese) delle prestazioni di garanzia costituzionale spinte fino al punto di costituire un possibile contrappeso, una possibile invadenza nell'ambito di materie che, invece, dovrebbero riguardare strettamente l'indirizzo politico e il circuito corpo elettorale-Parlamento-Governo.