

Né mi convince l'obiezione secondo la quale non ci dovrebbero essere atti non soggetti a controfirma perché, appunto, non solo questo è un modello che si trova in tante Costituzioni ma nel nostro ordinamento il Presidente della Repubblica certamente non è una figura irresponsabile. La sua responsabilità subisce delle limitazioni molto forti, che sappiamo, ma non è un figura inviolabile così com'era il sovrano.

Vorrei ora fare alcune osservazioni sul bicameralismo. A questo proposito il progetto si dimostra debole esattamente laddove avevano deluso un po' tutti quelli che mi è capitato di studiare da quando sforzi seri in materia sono stati fatti, cioè, a partire dal lavoro di questa Commissione a cavallo tra il 1989 e il 1990. È stato un lavoro che poi produsse effetti di lungo periodo in cui qualcuno pensò all'inversione delle competenze fra Stato e regioni (ciò avvenne proprio in quella sede, cioè, nella prima Commissione della Camera in occasione di un progetto che poi, per le ragioni che si possono immaginare, non andò avanti).

Come buona parte della dottrina vorrebbe, la soluzione più affascinante potrebbe ricalcare quella del *Bundesrat* tedesco, però sappiamo che anche in Germania, adesso, questa soluzione è oggetto di discussione e revisione. In ogni caso, essa non appare praticabile nel nostro ordinamento oggi.

Devo dire con assoluta franchezza che se si pretende, si pensa, se si è nella necessità politica di tenere ferma l'elezione a suffragio diretto è difficile che si possono trovare soluzioni del tutto convincenti. Infatti (questo è un aspetto che parte anch'esso dalla Costituente), modalità di elezioni e funzioni tendono a chiamarsi l'un l'altra e questo produce effetti e conseguenze che vi potete immaginare. Allora, il massimo a cui si può oggi pensare è un bicameralismo che diventi almeno differenziato.

Se questo è il dato da cui partire, se c'è un vero e proprio vincolo di natura poli-

tica, come credo, a me pare che la soluzione della contestualità elettiva che è stata pensata sia ragionevole.

Ciò che invece mi pare criticabile — molto — è semmai come la contestualità elettiva è stata disciplinata nell'atto Camera n. 4862, cioè, il suo cosiddetto affievolimento perché, asservendo alla durata in carica dei senatori, concepita come indefettibile, quella degli organi regionali, l'unica cosa che effettivamente affievolisce è l'autonomia delle regioni e, soprattutto, si rischia di creare un meccanismo per cui, invece di regionalizzare la composizione del Senato, si arriverebbe a centralizzare vieppiù le elezioni regionali.

Quanto alle funzioni, accantonato, finalmente, il doppio rapporto fiduciario (vedo che qualcuno lo rimpiange, ma sarebbe di per sé un passo avanti che renderebbe la riforma una cosa positiva), la soluzione individuata in tema di riparto delle funzioni legislative (leggi a prevalenza Camera, a prevalenza Senato, più bicamerali) può suscitare — lo capisco — perplessità e critiche.

Mi limito a osservare che non siamo di fronte ad una trovata dell'ultima ora ma ad una soluzione che era stata già immaginata in più occasioni, sia proprio dalla Commissione affari costituzionali della Camera nel giugno 1991 (come citavo prima) sia da più recenti riformatori.

Il problema è quello di evitare la critica di fondo, che è stata portata, di un'Assemblea che resta a composizione in parte prevalentemente partitica, che dovrebbe però avere anche una capacità di rappresentanza territoriale e che sarebbe, peraltro, in grado di condizionare in maniera decisiva l'attuazione dell'indirizzo politico di Governo. È qui che, evidentemente, si devono immaginare delle soluzioni che, nel rispetto dell'assetto di massima previsto dal progetto, consentano di stabilire ciò che è stato chiesto poco fa al mio collega De Martin da un membro della Commissione, cioè, chi avrebbe la prevalenza e in quali circostanze. Su questo, una proposta mi sento di farla e, naturalmente, il problema è tutto di praticabilità politica di proposte del genere.

Veniamo ora da ultimo, per concludere, a quei punti che sono tradotti nelle schede che ho allegato alla relazione. Eviterò di soffermarmi sui dettagli. Il primo punto è quello della contestualità. Il mio caldo suggerimento sarebbe di vedere se la si può realizzare in senso proprio, cioè immaginando un ramo del Parlamento il quale è praticamente in permanenza costituito e si rinnova periodicamente per la parte relativa ai componenti senatori di una certa regione, pure eletti direttamente, quando vengono eletti i consigli regionali senza fare l'opposto. Questo suggerimento vale, in particolare, anche nella fase transitoria, sulla quale a me pare si possano immaginare delle soluzioni, che mi permetto di indicare e su cui poi posso soffermarmi, che consentirebbero, più o meno, di assolvere alle esigenze che il progetto cerca di tutelare, senza affievolire veramente la contestualità (cosa che vorrebbe dire, sostanzialmente, colpirla alla base della sua stessa ragion d'essere).

Mi permetto di segnalare alcuni altri aspetti meno rilevanti. Forse, il Senato così concepito non dovrebbe avere rappresentanze degli italiani residenti all'estero; forse, piuttosto che senatori a vita si potrebbero immaginare deputati a vita. Come ripeto, si tratta di questioni di dettaglio.

Il punto cruciale è quello delle decisioni in materia legislativa. Credo che si possa immaginare un meccanismo che dia all'una o all'altra Camera la possibilità di prevalere soltanto con una maggioranza, per così dire, proporzionata, cioè qualificata proporzionalmente a quella che si esprime nell'altro ramo del Parlamento. Questa è una soluzione prevista da alcune Costituzioni e, secondo me, può essere di una certa efficacia. In altri termini, se uno dei due rami del Parlamento si pronuncia a maggioranza dei due terzi, il secondo può tornare sulla decisione con una maggioranza dei due terzi (io immaginerei una maggioranza assoluta dei due terzi). Resta fermo che, laddove il Governo ponga quella sorta di questione di indirizzo che, come sapete, è prevista nel progetto, sempre sulla base di un meccanismo di questo

tipo l'ultima parola dovrebbe essere, a mio avviso, di questo ramo del Parlamento o, meglio, della Camera politica eletta a suffragio universale diretto da parte di tutti cittadini. Questo, però, dovrebbe avvenire alla fine di un processo ed, eventualmente, anche alla fine di un tentativo di conciliazione. Questo meccanismo — lo ripeto — è previsto da molte Costituzioni e, del resto, *in nuce* è prospettato anche nel progetto, anche se non si risolve in alcunché perché — come sottolineato dal collega De Martin — si traduce nella necessità, comunque, di un voto, senza prevalenza dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento.

Inoltre, intendo sottolineare alcuni altri aspetti che necessariamente appaiono di dettaglio nel contesto di un discorso più ampio ma che, in realtà, non lo sono affatto. Innanzitutto, non mi sembra che ci sia alcuna ragione per la quale debba essere soltanto uno dei due rami del Parlamento ad eleggere i giudici della Corte costituzionale. Si potrebbe ipotizzare l'elezione di tre giudici da parte di ciascuna Camera e restituire il diritto di eleggere un giudice alla magistratura o al Capo dello Stato: lascio questo, per così dire, alla vostra discrezione. Il discorso è ancor più valido per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura che, semmai, dovrebbe essere espressione unicamente della Camera politica, seguendo la stessa logica del Costituente del 1948.

Inoltre, si potrebbe valutare l'ipotesi di cogliere l'occasione per seguire quanto i presidenti Segni e Leone avevano suggerito già molti anni fa, cioè esaltare ancora di più il carattere garantista della figura presidenziale, prevedendone la non rieleggibilità.

Infine, non posso non rinviare alle proposte dei gruppi della più svariata natura, e del mondo accademico, riguardo alle cosiddette garanzie della minoranza e allo statuto dell'opposizione. In questi ambiti, rispetto al progetto si possono compiere numerosi passi in avanti, per quel che riguarda il ricorso alla Corte sia da parte di minoranze qualificate sia avverso a certe decisioni parlamentari — quali il

giudizio sulle elezioni, l'istituzione di commissioni di inchiesta e così via — non essendo opportuno che siano affidate alla maggioranza politica, pur qualificata.

La soluzione in tema di forma di Governo, al di là della presunta rigidità che a me, obiettivamente, pare non ci sia, è stata criticata anche perché presenterebbe un carattere monista. Penso che non soltanto il monismo politico non esista più ma che non si possa neppure immaginare di resuscitarlo. Oggi, rispetto ai tempi in cui si discuteva di monismo come rischio per una democrazia, esistono contrappesi che rendono il Governo dello Stato e anche il binomio Camera-Governo, in ogni caso, un potere fortemente limitato. Mi riferisco ai limiti derivanti dal pluralismo istituzionale, dall'Unione europea, dal ruolo delle regioni, che le Camere, negli ultimi, anni hanno fortemente rilanciato e dal pluralismo sociale, che è così saldamente radicato in un paese come il nostro. Quindi, ritengo che questa non sia e non debba essere una preoccupazione.

Semmai, rilevo un altro aspetto e, cioè, che la nostra democrazia ha ereditato dalla Assemblea costituente, in tema di forma di Governo, una debolezza di fondo. L'ordine del giorno Perassi, infatti, aveva immaginato di scegliere una forma di Governo parlamentare ma da disciplinarsi — questo è il contenuto del testo che fu approvato, peraltro senza conseguenze — con dispositivi costituzionali idonei a tutelare dalle degenerazioni del parlamentarismo. Questo è stato un punto che l'Assemblea costituente, poi, ha tradito. È interessante leggere il dibattito: in quella sede ci fu addirittura chi chiese che l'ordine del giorno Perassi fosse votato per parti separate e, cioè, scelta della forma di Governo parlamentare, da una parte, e misure di razionalizzazione e di sostegno del Governo parlamentare, dall'altra. Evidentemente erano già presenti legittime preoccupazioni. Ebbene, così non fu. Il documento fu votato nella sua interezza ma poi non ci fu consequenzialità nelle scelte concrete operate dalla Assemblea costituente. Anche successivamente, si è andati costantemente in questa direzione.

Sempre in sede di Assemblea costituente, fu proprio Giorgio Amendola a opporsi duramente e a contestare il fatto che si potessero assicurare alla nostra democrazia condizioni di stabilità mediante norme legislative.

È chiaro che le norme giuridiche hanno una valenza che non può non essere limitata. D'altra parte, è chiaro che se il diritto esiste è perché i comportamenti sociali, senza qualche incentivo, non sarebbero quelli che vorremmo che fossero. Allora, il problema della razionalizzazione del Governo parlamentare e dell'attribuzione di forza al Governo democratico (le democrazie non sono mai cadute per eccessiva forza ma per eccessiva debolezza), in ultima analisi, deve essere ancora risolto, perché non credo che quanto si è pur realizzato, dal 1993 ad oggi, sia sufficiente. Se questo è un conto che la democrazia italiana deve ancora saldare, questo progetto rappresenta un'opportunità che, forse, si potrebbe cogliere, con le correzioni che mi sono permesso di segnalare, che non lo stravolgerebbero ma, a mio avviso, lo rafforzerebbero.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Fusaro. Avverto i colleghi che per lo svolgimento di queste audizioni è previsto un termine preciso in quanto alle ore 16 si svolgeranno votazioni in Assemblea.

GIANCLAUDIO BRESSA. Appartengo a quella categoria di persone che lei potrebbe giudicare apocalittiche rispetto al giudizio su questo modello di forma di Governo. Il mio giudizio apocalittico deriva dal fatto che, al di là delle preferenze che si possano avere quanto alle forme di Governo, questo modello presenta alcuni elementi di incoerenza assoluta. Per brevità, mi limiterò ad alcune osservazioni.

Innanzitutto, come si definisce la maggioranza, secondo questo meccanismo? È pensabile che una Costituzione possa definire una maggioranza attraverso un criterio extraparlamentare? Non essendoci mai un voto di fiducia che delimiti la maggioranza, questa si definisce soltanto

nel momento in cui qualcuno si candidi e si apparenti ad una determinata lista.

CARLO FUSARO, *professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze*. Tra le proposte riportate nelle schede che ho consegnato a questa Commissione, onorevole Bressa, c'è anche quella secondo cui si deve votare. Non ritengo che una semplice mozione firmata sia sufficiente.

GIANCLAUDIO BRESSA. Mi sembra una risposta adeguata.

Inoltre, secondo la proposta di modifica dell'articolo 94, secondo comma, della Costituzione, la Camera deve esprimersi con priorità, con voto conforme. Non le sembra che sia un principio che, in qualche modo, faccia saltare la divisione dei poteri e che possa affidare in capo al Primo ministro il potere di determinare l'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa? Sottoponendole, sotto ricatto, le questioni che ritiene fondamentali per l'attuazione del proprio programma, il Governo è in grado di decidere, settimana dopo settimana, quali argomenti la Camera debba affrontare, giungendo a stravolgere completamente l'equilibrato rapporto tra i poteri esecutivo e legislativo.

CARLO FUSARO, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze*. Sul punto potrei dire due cose all'onorevole Bressa. Per un verso le democrazie parlamentari alle quali di solito affianchiamo la nostra e che in qualche modo cerchiamo di riprodurre « in vitro » — visto che non c'è del tutto riuscito di riprodurla in altro modo — prevedono, molto spesso, la « signoria » dell'ordine del giorno da parte del Governo e della sua maggioranza e questo non mi scandalizza.....

GIANCLAUDIO BRESSA. Ma non con la sanzione dello scioglimento della Camera in caso di mancato voto conforme.

CARLO FUSARO, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso*

la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze. Quindi, per un verso se ci fosse un consenso su questo, nulla vieterebbe di prevederlo come un potere a parte, ma in ogni caso, la vera risposta che intendo dare è questa: nulla vieta che il progetto sia emendato e specificato nel senso di chiarire i limiti entro i quali il Primo ministro può utilizzare « quell'arma totale » del voto bloccato che a sua volta è ispirata alla Costituzione francese del 1958; infatti, se ciascuno di noi volesse andarsi a cercare il catalogo di tutti gli strumenti di rafforzamento del Governo in Parlamento potrebbe tranquillamente leggersi quel titolo della Costituzione francese perché francamente li troverebbe tutti.

Nel progetto è ripreso questo e — secondo me — si può tranquillamente ragionare: ad esempio, è chiaro che in materia di regolamento o in materia di *interna corporis*, mai si può immaginare — come succede adesso — che il Governo possa porre la fiducia o imporre il voto bloccato.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Carlo Fusaro per il suo intervento. Dichiaro conclusa l'audizione.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 15,35, è ripresa alle 15,40.

Audizione di Tommaso Edoardo Frosini, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Sassari.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Tommaso Edoardo Frosini, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso il dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Sassari.

Do, la parola al professor Frosini.

TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Sassari*. Innanzitutto ringrazio il presidente della Commissione per questo invito e approfittando della mia presenza faccio dono al presidente e quindi alla Commissione di un recente volume da me curato intitolato *Il premierato nei Governi parlamentari* che tocca proprio uno dei temi all'ordine del giorno di questa Commissione.

Cercherò di soffermarmi su qualche cosa che forse — a mio avviso — è sfuggita nelle audizioni che finora si sono tenute, cioè su alcuni argomenti che non sono stati ulteriormente sviluppati.

In particolare questo mio intervento sarà dedicato quasi esclusivamente alla forma di Governo, anche in virtù di questa recente pubblicazione nella quale ho affrontato il tema del premierato. Tuttavia, se è vero che da un punto di vista logistico funzionale l'idea di trattare un solo argomento consente di approfondirlo meglio, la riforma — ci ho riflettuto più volte — non è separabile, non è affrontabile per temi, una sorta di « pacchetto » che va preso così com'è; infatti, avrei difficoltà a vedere un progetto di riforma costituzionale che trattasse solo della forma di Governo e non affrontasse il bicameralismo o viceversa non rivedesse il Titolo V della Costituzione e non mettesse a punto alcune questioni attinenti alle garanzie costituzionali.

Quindi, penso che questo progetto vada esaminato nella sua unitarietà, anche se capisco che, da un punto di vista della convenienza dialettica, è bene puntare su uno specifico aspetto.

Vorrei ricordare alcuni passaggi che ci fanno comprendere meglio il perché e quando si è arrivati all'idea del premierato; altrimenti sembrerebbe che questa sia una scelta avvenuta improvvisamente sulla base di una serie di condizioni politiche che hanno determinato questa scelta piuttosto che altre che erano presenti come il semi-presidenzialismo alla francese e la forma presidenziale.

Si è giunti a questa scelta del premierato attraverso un processo — a mio avviso — sicuramente politico, ma anche e soprattutto istituzionale che nasce dalla legge n. 81 del 1993, che ha prodotto le elezioni dirette del sindaco; infatti, questo — a mio avviso — è stato il momento decisivo in cui il sistema istituzionale ha completamente modificato il suo andamento. Da quel momento, si è introdotto un metodo sconosciuto alla democrazia italiana, cioè quello di consentire all'elettorato di scegliere, di decidere, di partecipare nel momento del voto e assumersi la responsabilità nell'eleggere il capo dell'esecutivo comunale. Quel momento, quel passaggio ha, inevitabilmente, creato tutta una serie di condizioni che oggi noi troviamo tradotte a livello nazionale nella formula del premierato. Quindi — voglio essere un po' paradossale — non si potrebbe oggi affrontare il tema del premierato se non ci fosse stata l'elezione diretta dei sindaci e poi — non è un caso — l'elezione diretta dei presidenti delle regioni. Si è verificato un passaggio di livelli costituzionali dal comune alla provincia, alla regione e inevitabilmente oggi ci troviamo di fronte all'intera Repubblica, salvo che, naturalmente, un conto è il vertice dell'esecutivo a livello locale eletto direttamente dai cittadini, un'altra cosa è il premierato in cui il Primo ministro — attenzione — non è eletto, ma è designato.

È bene che sia così perché il livello nazionale è altra cosa rispetto al livello comunale e regionale, dove il rapporto tra il cittadino e i governanti è molto più stretto e quindi c'è la possibilità di scegliere, di eleggere tenendo conto di una serie di circostanze, attraverso una propria consapevolezza civica.

Nel caso invece del livello nazionale il premierato — a mio avviso — rappresenta il sistema che meglio consente questa valorizzazione del corpo elettorale attraverso un principio cardine della nostra Costituzione quello dell'articolo 1, della sovranità popolare; infatti, l'articolo 1, secondo comma, della nostra Costituzione

afferma: « La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione ».

Questo è un articolo fondante dell'intero impianto costituzionale, che apre la Costituzione e che, per certi versi, la chiude perché l'ultimo articolo, il 139, recita: « La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale », ovvero rimanda e chiude come un cerchio la Costituzione.

Questo articolo è stato per mezzo secolo quasi inapplicato, nel senso che non è stata data mai la possibilità al corpo elettorale di esercitare quella sua sovranità costituzionalmente riconosciuta, sia pur nei limiti e nei modi che la Costituzione stabilisce; quindi, oggi attraverso il meccanismo del premierato ci troviamo nella possibilità di dare una certa applicazione proprio a quell'articolo della Costituzione che apre il nostro testo costituzionale e che per certi versi è rimasto un po' ai margini.

Vi è tuttavia un passaggio che, forse, non è stato messo a sufficienza in evidenza che merita invece di essere sottolineato.

Quando si parla di premierato, rileggendo alcuni degli interventi già svolti nelle audizioni precedenti e, naturalmente, in altri avutisi nella Commissione del Senato che ha intrapreso per prima i lavori su questo tema, approvando in prima battuta il testo, ho l'impressione di trovarmi di fronte ad una sorta di paura, nel senso che vi è come un timore che tale premierato possa per certi versi consentire ad una sola persona di accrescere in maniera smisurata il suo potere ai danni dell'intero Parlamento.

Si è detto e scritto che questo è un sistema che va addirittura contro il parlamentarismo perché esalta una forma plebiscitaria a danno del parlamentarismo, per il quale si vorrebbe, invece, la ricerca di un compromesso, di un pluralismo politico all'interno dell'arena parlamentare.

A mio avviso, le cose non stanno così per un motivo che forse potrà sembrare semplice ma che, invece, considero determinante. Il premierato, così come è disegnato nel testo del progetto di riforma

costituzionale, sia pure con qualche aggiustamento che andrebbe senz'altro fatto, è un meccanismo che più che esaltare la figura del Primo ministro è volto ad esaltare, garantire e valorizzare il corpo elettorale.

Riflettiamo su questo punto. Quando si dice che il Primo ministro deve essere unito ad una maggioranza, non ci si preoccupa di garantire la stabilità del Primo ministro ma, piuttosto, di garantire la stabilità della maggioranza attraverso esso.

Inoltre, che cosa vuol dire garantire la stabilità della maggioranza se non garantire l'espressione del voto dato dal corpo elettorale a quella specifica maggioranza?

Più che preoccuparsi degli eventuali poteri in mano all'eventuale Primo ministro si dovrebbe pensare ad altro e anche questa angoscia dello scioglimento, francamente, mi è sembrata a volte un po' eccessiva. Lo scioglimento, infatti, è un'arma che va a danno del Primo ministro e della sua maggioranza. In altre parole, l'ipotesi che egli possa usare lo scioglimento come una sorta di *revolver* per sparare contro il Parlamento è mal posta perché, innanzitutto, egli spara contro se stesso perché sciolte le Camere va a casa il Parlamento ma anche il Primo ministro che dovrà ripresentarsi al corpo elettorale e nuovamente ritrovare la fiducia di quest'ultimo.

Inoltre, parto dal presupposto che il corpo elettorale italiano sia democraticamente maturo; lo ha dimostrato più volte, anche nelle tornate referendarie, sapendo scegliere dove votare sì, quando votare no e lo ha dimostrato nel corso di questo periodo, dal 1994 ad oggi, votando alternativamente per i due schieramenti. Il corpo elettorale, insomma, saprà trarre le sue conseguenze nel momento in cui verrà sciolto il Parlamento sulle cause che hanno indotto il Primo ministro a tale atto, se non ad esclusiva tutela della maggioranza voluta dal corpo elettorale per il tramite del voto.

Questo è secondo me un passaggio significativo. Il premierato indubbiamente esalta la figura del Primo ministro; la

stessa formula del premierato ci dice che il Primo ministro diventa un soggetto preminente rispetto al Consiglio dei ministri e non è più un *primus inter pares*, come oggi, in quanto Presidente del Consiglio dei ministri.

Però, se proviamo ad andare oltre questo modello e cerchiamo di trovare le ragioni politiche ed istituzionali che stanno alla base della scelta del premierato, a mio avviso, possiamo trovare la garanzia per il corpo elettorale, nell'ottica a cui facevo cenno all'inizio di quella valorizzazione del principio di sovranità popolare e di partecipazione del corpo elettorale alle scelte non più soltanto parlamentari ma anche di tipo governativo. La maturità del corpo elettorale si esprime oggi nel momento in cui esso è in grado non solo di scegliere i propri rappresentanti parlamentari, cioè la propria rappresentanza politica, ma anche la rappresentanza di Governo.

Quindi il premierato, così come viene ad essere disegnato nel progetto, a mio avviso, esalta parimenti il voto del corpo elettorale (cosa che in democrazia dovrebbe essere una preoccupazione costante).

Oggi, il problema è proprio quello di evitare i cosiddetti ribaltoni, i trasformismi evitando di tradire la volontà del corpo elettorale. C'è un effettivo riconoscimento della valorizzazione del corpo elettorale quale cardine della forma di Governo, la quale non si gioca più fra legislativo ed esecutivo (non è più un dialogo chiuso fra il Parlamento e il Governo nell'ambito del rapporto fiduciario) poiché in questa dinamica di rapporti si inserisce il corpo elettorale al pari del Governo, al pari del Parlamento.

Quindi, se vediamo lo schema attraverso questa triplicità — corpo elettorale, potere legislativo ed esecutivo — dobbiamo dare a tutti e tre gli elementi la stessa forza e lo stesso significato: ecco perché il premierato tutela anche e soprattutto il voto elettorale attraverso la maggioranza che è stata designata nel momento del voto.

Dunque, rapidamente, vorrei fare riferimento ad alcuni aspetti che riguardano più propriamente il progetto.

Per quanto riguarda il Senato, innanzitutto, c'è effettivamente un problema. Ho visto che anche nel *dossier* messo brillantemente a punto dall'ufficio studi della Camera è contenuto un mio articolo nel quale provavo ad interpretare il Senato federale come bicchiere mezzo pieno piuttosto che mezzo vuoto, come più volte lo si vuole individuare.

Ci sono, insomma, anche degli aspetti positivi nel senso che, sicuramente, c'è una preoccupazione affinché il Senato non blocchi — in quanto dovrebbe essere la Camera rappresentativa delle autonomie locali, privata del rapporto fiduciario e via dicendo — l'attività di indirizzo politico del Governo, cosa che può avvenire andando a leggere le norme del progetto di revisione costituzionale nella parte relativa al procedimento legislativo. Tuttavia, ci sono dei passi avanti significativi poiché è dai tempi della Costituente che si parla di trasformare il Senato dando ad esso una fisionomia più regionalista (il diritto comparato ce lo insegna perché il bicameralismo perfetto è un'anomalia soltanto italiana, mentre altrove le Camere sono differenziate per funzioni e per rappresentanza). Ora, qui ci troviamo di fronte ad un tentativo ma è ovvio che in quanto tale non può essere compiuto e definito.

Il modello tedesco del *Bundestag* tanto celebrato significherebbe compiere un'autentica rivoluzione del sistema politico istituzionale odierno e non credo che saremmo disposti ad affrontare una rivoluzione, seppure pacifica, a forza di cambiamenti normativi. Ci troviamo di fronte ad un Senato che, per la prima volta, mostra una sua organizzazione territoriale, attraverso la coincidenza elettorale — seppure sfumata — tra l'elezione dei consigli regionali e quella dei senatori e poi con alcune forme di partecipazione legislativa riferite soltanto alle materie concorrenti. Insomma, siamo di fronte ad un vero tentativo di modificare il bicameralismo.

A questo tentativo se ne unisce un altro che ha sempre pesato come una croce su ogni tipo di progetto di riforma (il cosiddetto paradosso delle riforme costituzionali). Qui ci troviamo di fronte al voto del

Senato sul cambiamento del Senato stesso. Sembrava impossibile che il riformatore potesse votare per cambiare l'organo del quale egli fa parte, per un senso di conservatorismo innato nelle persone che siedono in quell'organo. Ci troviamo invece di fronte ad un tentativo di modificare il Senato che è partito proprio da quest'ultimo.

Ci sarebbe altro da dire ma, per ragioni di tempo, rimando al testo che ho consegnato. Sono comunque a vostra disposizione per eventuali osservazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Frosini per la sua interessante illustra-

zione, scusandomi ancora per i tempi ristretti della seduta odierna. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

*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

