

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATO BRUNO

**La seduta comincia alle 14,25.**

*(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 Angelo Rinella, professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università LUMSA 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 Angelo Rinella, professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università LUMSA di Roma.

Ricordo che l'indagine conoscitiva 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 II della Costituzione.

Ringrazio il professore per avere accettato l'invito rivoltagli e gli do la parola; peraltro, comunico che il professore Angelo Rinella ha lasciato alla nostra attenzione una memoria scritta.

ANGELO RINELLA, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università LUMSA di Roma.* Signor presidente, la ringrazio per avermi invitato a questa audizione. A proposito del progetto di revisione costituzionale di cui si discute il mio intervento sarà soprattutto rivolto alla trattazione — così come mi è stato chiesto — del tema relativo alle garanzie. Innanzitutto, mi soffermerò su alcuni aspetti di carattere generale, quanto meno per descrivere l'impianto che il progetto di revisione presenta. In secondo luogo, considererò due aspetti in particolare: da un lato lo statuto costituzionale dell'opposizione — ovviamente in relazione alla forma di Governo — e dall'altro il classico tema relativo alla composizione della Corte costituzionale. Il materiale che lascerò a vostra disposizione è abbastanza corposo, quindi non mi dilungherò circa la trattazione di tutti i dettagli, anche perché ho cercato di raccogliere alcuni elementi di diritto costituzionale comparato, materia che costituisce l'oggetto abituale dei miei studi.

Circa l'impianto del progetto debbo dire che quest'ultimo non fa eccezione rispetto a tutti gli interrogativi, i dubbi e le incertezze che accompagnano qualunque ampia e « disomogenea » revisione co-

stituzionale. I progetti di revisione portano con sé una serie di incertezze e di dubbi, anche perché attorno ad essi gravitano delle aspettative; il problema è vestire queste aspettative di parole che, attraverso l'uso di una terminologia e di un linguaggio costituzionali, siano in grado di rendere stringenti le regole. Ciò però non sempre è agevole e, in questo senso, cito le parole di James Bryce che nel 1901 ha introdotto il concetto di Costituzione rigida. Egli sosteneva che una Costituzione rigida ben redatta si limiterà all'essenziale e lascerà che molti dettagli vengano definiti successivamente dalla legislazione ordinaria e dalla prassi. Credo che questo sia anche lo spirito a cui si è informata la nostra Costituzione.

Il progetto di revisione, per quanto riguarda i profili che mi interessa sottolineare, esprime, sostanzialmente, due aspettative. Innanzitutto, si intende ricercare un assetto della forma di Governo parlamentare inteso ad assicurare una maggiore stabilità dell'indirizzo politico. In secondo luogo, si vuole completare un percorso già avviato durante la scorsa legislatura nel senso dell'attuazione del principio federale nell'ordinamento costituzionale italiano.

Considerando per un attimo il merito della questione, desidererei sapere se in una fase in cui il principio maggioritario comincia a dare segnali in ordine alla stabilità dell'indirizzo politico si avverte realmente l'esigenza di un nuovo assetto della forma di Governo. In una fase in cui si registra una difficoltà nell'applicazione del titolo V della Costituzione — soprattutto per quanto concerne il potere trasferito alle regioni — è utile modificare nuovamente la Costituzione per accelerare il processo di federalizzazione? Si tratta di semplici interrogativi che accompagnano tradizionalmente i progetti di revisione costituzionale.

Ho dedicato una parte delle mie osservazioni ai problemi della modellistica costituzionale; mi preme soltanto sottolineare che ogni qualvolta si guarda ad un modello non lo si può considerare — è noto a tutti — al di fuori di quella che

alcuni hanno definito la formula politica istituzionalizzata. A questo proposito il professor Rodolfo Sacco parla di crittotipi per indicare i formanti dell'ordinamento giuridico, sostanzialmente formule invisibili non verbalizzate che trasmigrano attraverso il pensiero dei giuristi o di coloro che sono chiamati ad applicare la regole. Tuttavia, i crittotipi fanno parte di questi modelli e, generalmente, sfuggono al processo di importazione.

Per quanto riguarda le garanzie costituzionali ho cercato di analizzarle sotto il profilo della coerenza con l'intero sistema. Come detto in precedenza, le aspettative che accompagnano questo progetto si svolgono, principalmente, lungo due binari: la stabilizzazione dell'indirizzo politico ed il processo di federalizzazione dell'ordinamento repubblicano. A me pare che queste finalità pongano sul tappeto l'esigenza di introdurre contestualmente in Costituzione alcuni strumenti volti a garantire la coerenza del sistema. Quanto alla prima delle finalità indicate, l'affermazione di una forma di Governo parlamentare del *Premier* richiederebbe una nitida delinea- zione della funzione costituzionale dell'opposizione parlamentare attraverso la formulazione di uno statuto costituzionale dell'opposizione.

La seconda delle finalità, anche in ordine all'esperienza costituzionale comparata, mostra come l'attuazione del principio federale non possa prescindere dall'istituzione di una seconda Camera realmente federale. Inoltre, a me sembra che il principio federale non possa tracciare tra suoi cromosomi quello della composizione federale della Corte costituzionale; a tal proposito richiamerò in seguito alcune esperienze straniere di sistemi federali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, relativo al rafforzamento della funzione del *Premier* e alla necessità di delineare come contrappeso un statuto costituzionale dell'opposizione, vorrei sottolineare che tale rafforzamento — il quale, tutto sommato, risponde ad una modellistica costituzionale ben evidente se facciamo riferimento all'esperienza britannica — avrebbe potuto forse essere integrato at-

traverso una strumentazione — appartenente ad alcuni sistemi — che attiene ai poteri direttivi che il Governo esercita nei confronti del Parlamento. La questione che attualmente si pone in ordine alla stabilità dell'indirizzo politico penso vada ricondotta, sostanzialmente, al rapporto tra Governo e maggioranza e, dunque, alle difficoltà che incontra il Governo a negoziare le varie questioni nell'ambito della coalizione di maggioranza.

A tal fine, esistono nel panorama del diritto costituzionale comparato alcune esperienze interessanti, cito fra tutti quella della V Repubblica, che pone nella stessa Costituzione una serie di poteri direttivi in capo al Governo proprio riguardo alla direzione dell'attività legislativa del Parlamento. Evidentemente, sono strumenti destinati a rafforzare il rapporto tra il Governo e la maggioranza. Dico questo semplicemente per sottolineare il fatto che, se si voleva e se si vuole consolidare la funzione del *Premier* e del Governo — e, quindi, assicurare una stabilità dell'indirizzo politico — potrebbe supportare questo orientamento anche l'arricchimento degli strumenti del Governo attraverso questi ulteriori elementi.

A proposito dell'*iter* legislativo, in Francia si prevede la doppia irricevibilità, quella finanziaria e quella costituzionale, la possibilità del Governo di fissare l'ordine del giorno, il voto bloccato e via dicendo. Nell'esperienza francese è interessante anche *le dernier mot*, cioè l'ultima parola che il Governo assegna all'Assemblea nazionale. In qualche maniera forse si può scorgere una traccia di questa ultima parola nelle leggi monocamerali previste dal progetto di revisione, anche se nel caso dell'esperienza francese è il Governo a stabilire il momento in cui l'ultima parola spetti all'Assemblea nazionale, cioè all'Assemblea con la quale esiste un rapporto fiduciario.

Di fronte a questo rafforzamento della funzione del *Premier* e, quindi, dell'orientamento alla stabilità dell'indirizzo politico, a mio avviso è necessario un adeguato rafforzamento anche dell'opposizione parlamentare, attraverso strumenti che ven-

gano previsti già dalla Costituzione. Non voglio soffermarmi su quali possano essere gli elementi che aiutano ad identificare più dettagliatamente il sorgere e lo svilupparsi dell'opposizione parlamentare. Certo, accanto all'*animus oppositus* — cioè a questa contrapposizione politica che si registra al tempo delle elezioni o della formazione del Governo e che caratterizza l'opposizione — deve necessariamente collocarsi un altro requisito soggettivo indefettibile, cioè la capacità oppositoria, la capacità organizzativa, ma non solo, di fare opposizione. È un complesso di elementi che, evidentemente, vanno presi in considerazione. Soltanto nel momento in cui si combinano *animus oppositus* e capacità oppositoria sembra delinearsi più dettagliatamente questa figura soggettiva dell'opposizione parlamentare nella prospettiva di un'istituzionalizzazione. Infatti, quest'ultima entra a far parte dell'organizzazione costituzionale del sistema attraverso riferimenti espressi in Costituzione o in quello che più genericamente possiamo chiamare lo statuto giuridico dell'opposizione, che, come noto, comprende non soltanto quelle poche regole costituzionali che dovrebbero esserci ma prevalentemente le norme dei regolamenti parlamentari e quell'insieme di convenzioni della Costituzione e la prassi che si vanno sviluppando.

Dunque, anche guardando la modellistica costituzionale a questo proposito, c'è l'esigenza di dare una veste istituzionale all'opposizione parlamentare, cioè rivestirla di una forma evidente. Lo *shadow cabinet system* indica proprio questo tipo di orientamento, cioè dare un'istituzionalizzazione alla figura dell'opposizione, la quale assume all'interno dell'organizzazione costituzionale del Parlamento una collocazione ben precisa, non soltanto per le regole perché anche logisticamente il *leader* dell'opposizione si contrappone al Primo ministro. A questo riguardo vale la pena sottolineare che, proprio perché negli ordinamenti di democrazia occidentale l'opposizione viene a far parte tra le diverse soluzioni organizzative del profilo istituzionale, questa connotazione lascia

pensare che ci si trovi di fronte ad una vera e propria funzione costituzionale, cioè l'opposizione esercita ed assolve ad una funzione della Costituzione.

In che maniera dare a questa funzione costituzionale una veste materiale, cioè in che termini questa funzione può trovare espressione all'interno del sistema? Sostanzialmente, l'opposizione parlamentare è chiamata a svolgere un'attività, in senso lato, di controllo politico. Certo, questo controllo politico assume diverse sfaccettature e mi limiterò ad indicare cinque finalità. Anzitutto la verifica dell'azione di Governo, che il controllo politico esplicato dall'opposizione parlamentare generalmente assolve. La seconda finalità è la limitazione del potere della maggioranza perché, attraverso la stessa attività che essa svolge, finisce poi per garantire in qualche maniera l'azione delle forze di opposizione. Sotto questo profilo il controllo può anche tradursi nella mera vigilanza sulla corretta applicazione delle norme che, espressamente o implicitamente, prevedono e assicurano la presenza attiva di forze minoritarie. La terza finalità è quella della funzione conoscitiva che si accompagna all'attività dell'opposizione, che dovrebbe consentirle di avere o di dominare un flusso di informazioni; tutto ciò potrebbe, a sua volta, esplicitarsi anche attraverso una funzione più squisitamente ispettiva. La quarta finalità prevede che l'opposizione non sia necessariamente ed esclusivamente destinata a contrapporre una linea di programma e di indirizzo, ma eventualmente anche a collaborare su certi punti dell'indirizzo politico.

Nell'esperienza britannica questo è diffusissimo perché molto spesso il Primo ministro incontra il *leader* dell'opposizione per confrontarsi su alcune questioni centrali. L'ultima finalità riguarda la possibilità dell'opposizione di adire la Corte costituzionale per richiamare un eventuale vizio di legittimità.

Nell'ambito di queste finalità e considerati i modelli costituzionali di riferimento, passerei ad alcune ipotesi che potrebbero muovere nel senso dell'integrazione di quanto già previsto nel progetto di

revisione costituzionale. Un primo elemento che potrebbe integrare quanto già detto in Costituzione potrebbe andare nel senso della formalizzazione costituzionale dell'opposizione parlamentare. Provo a riferire un'espressione: «L'opposizione parlamentare assolve ad una funzione costituzionale nel sistema di democrazia parlamentare. Essa rappresenta l'alternativa politica alla maggioranza di Governo». Queste poche parole potrebbero comparire in Costituzione per dare una veste formale, anche sul piano del testo costituzionale, all'opposizione. Questa formalizzazione non è indispensabile perché possa svilupparsi uno statuto costituzionale dell'opposizione, né d'altra parte si può dire che l'opposizione potrà assolvere alle sue funzioni egregiamente soltanto se vi sia una formalizzazione in Costituzione. Anzi, il panorama dell'esperienza costituzionale comparata non offre molti riferimenti a questo riguardo, ma credo che nell'esperienza e per la cultura politica del nostro paese un passaggio che consenta la formalizzazione e la visibilità di queste affermazioni potrebbe rendere le cose meno complesse.

Un secondo punto che mi permetto di indicare come elemento che potrebbe considerarsi in termini di integrazione di quanto previsto dal progetto di revisione attiene all'innalzamento del *quorum* previsto dall'articolo 138 Costituzione in tema di revisione della Costituzione. A tale proposito, mi limiterò a poche considerazioni; ritengo si tratti di un tema centrale nel dibattito parlamentare e presumo lo sarà anche in futuro. Si deve chiarire che le indicazioni che emergono dal progetto di revisione non sembrano essere orientate in senso favorevole ad un controbilanciamento del potere del *Premier* attraverso uno statuto costituzionale dell'opposizione; il fatto che venga abrogata la previsione di cui al terzo comma dell'articolo 138 della Carta e che, quindi scompaia in qualche misura dall'orizzonte delle possibili tensioni parlamentari l'intenzione di conseguire i due terzi dei componenti è un elemento che psicologicamente ha il suo peso.

D'altra parte, circa la scomparsa della condizione che eviterebbe il referendum costituzionale, non convince l'argomento secondo il quale si sostiene che, essendo sempre possibile il referendum costituzionale, non vi potrà mai essere in linea generale una revisione costituzionale voluta dalla maggioranza senza che poi il corpo elettorale non possa, in qualche misura, esprimere un giudizio. La prima osservazione è che comunque è necessario che qualcuno si attivi per celebrare il referendum costituzionale; la seconda a me sembra scaturire dall'esperienza del referendum abrogativo previsto dall'articolo 75 della Costituzione e dai limiti impliciti introdotti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Noi sappiamo che i quesiti referendari sono ammissibili se formulati secondo il carattere dell'omogeneità di contenuto ovvero pongano all'elettore la possibilità di esprimere un sì o un no netti. Ma questo stesso progetto di riforma costituzionale renderebbe difficile una risposta univoca da parte dell'elettore chiamato eventualmente a pronunciarsi su un quesito di un referendum costituzionale: si potrebbe essere d'accordo sul federalismo ma non sulla forma di Governo del *Premier*, o viceversa; eppure, si sarebbe chiamati ad esprimere un no o un sì quasi la formula interrogativa fosse di contenuto omogeneo. Dunque, a me sembra che, anche per procedere lungo la strada del rafforzamento dello statuto costituzionale dell'opposizione, sarebbe più opportuno immaginare, invece, un innalzamento del *quorum* previsto per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, peraltro in maniera articolata. Non soltanto si dovrebbe, infatti, innalzare il *quorum tout court*; si potrebbe, ad esempio, prevedere, in relazione al principio federale e per alcune materie, una maggiore consistenza della volontà del Senato federale se non, addirittura, delle stesse regioni.

Mi riferisco anche in tal caso all'esperienza comparata; a fini esemplificativi, ricorrerò ad un paradosso: la maggioranza assoluta potrebbe stabilire di ridurre da due ad uno il numero minimo di senatori

per la regione Molise; in tal caso, come avviene negli altri Stati federali sarebbe necessario raccogliere l'assenso del soggetto che vede diminuito il suo ruolo ed il suo spazio. Analogamente, in altre circostanze — e penso, per esempio, alla disciplina del titolo V della Costituzione —, in alcuni sistemi si prevede che, in relazione alla modifica di alcune parti della Carta (il riferimento è proprio alle disposizioni che indicano chi fa che cosa) debba esserci anche l'intervento diretto, con l'espressione di un voto al riguardo, delle assemblee legislative regionali. Dunque, un innalzamento del *quorum* di approvazione dovrebbe essere articolato.

La terza ipotesi integrativa che potrebbe andare nel senso di rafforzare lo statuto costituzionale dell'opposizione attiene al tema della partecipazione di quest'ultima alla designazione degli organi di garanzia costituzionale; ovviamente, in tal caso, mi riferisco in particolare alla figura del Capo dello Stato ed alla Corte costituzionale. Per quanto riguarda il primo, vediamo che il progetto di revisione prevede, al secondo comma dell'articolo 83 della nuova parte seconda della Costituzione, che questi sia eletto a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea della Repubblica, almeno fino al quarto scrutinio; dopodiché, a maggioranza assoluta. Anche in tal caso, bisognerebbe valutare se proprio in relazione a tale elezione non si possano immaginare *quorum* più garantisti per l'opposizione, sempre che si vogliano avere figure di presidenti *super partes*.

Ancora maggiore interesse assume la questione riguardo alla Corte costituzionale; tornerò più avanti sul tema quando mi occuperò della composizione della Corte costituzionale e, quindi, del profilo inerente al legame tra composizione e principio federale. In questo ambito, mi preme sottolineare soltanto un aspetto; avere riservato l'elezione dei componenti della Corte soltanto al Senato federale, escludendo la Camera, in qualche misura va a danno dell'opposizione parlamentare che nella Camera dei deputati ha istituzionalmente la sua sede operativa. Che poi

vi siano delle minoranze anche in Senato, non vi è dubbio e che si creino intese tra l'opposizione parlamentare e le minoranze al Senato, anche ciò, evidentemente, appartiene allo scenario del possibile. Ma resta il fatto che il Senato dovrebbe essere inteso come un organismo che esprime categorie regionali, e non categorie che osservano i criteri ed i principi dei partiti nazionali. A me pare, dunque, che escludere la Camera dei deputati dall'elezione dei membri della Corte costituzionale sia una lesione di quello che potrebbe essere lo statuto costituzionale dell'opposizione.

Alcune brevissime osservazioni sulle ipotesi di integrazione di questo statuto. Ad esempio, una misura che sarebbe opportuno introdurre nel testo della Costituzione potrebbe prevedere potestà e prerogative in capo all'opposizione nei rapporti con gli altri organi operanti all'interno della forma di Governo. Ad esempio, il flusso di informazioni tra Governo, apparato amministrativo ed opposizione potrebbe essere istituzionalizzato con l'attribuzione all'opposizione della prerogativa di accedere alle informazioni medesime. Analogamente, immagino un'ipotesi che meriterebbe un qualche ulteriore approfondimento e che attiene alla relazione tra opposizione e Capo dello Stato. Capita spesso di ascoltare e di sentire come l'opposizione solleciti il Capo dello Stato a valutare un disegno di legge in sede di veto sospensivo ovvero di possibile rinvio alle Camere; ebbene, a me sembrerebbe non del tutto scandaloso prevedere una potestà dell'opposizione parlamentare di richiedere formalmente al Presidente della Repubblica di valutare questo o quel disegno di legge sotto il profilo, appunto, della legittimità prima di procedere alla promulgazione. Il vantaggio sarebbe quello di una maggiore trasparenza, non tanto perché si darebbe una forma all'esercizio del potere di sollecitare l'intervento del Capo dello Stato ma soprattutto perché tale attività dovrebbe essere accompagnata da argomentazioni puntuali anziché essere lasciata alla divulgazione giornalistica che molto spesso non aiuta a comprendere le ragioni per cui si chiede una verifica del

Capo dello Stato. D'altra parte, a me sembra che il Capo dello Stato, nell'esercizio di un potere proprio — e, dunque, nella pienezza delle sue potestà — non debba necessariamente accogliere l'istanza; potrebbe anche, semplicemente, non prenderla in considerazione, alla maniera del *right of certiorary*, istituto conosciuto da alcuni ordinamenti.

Infine, meriterebbe di essere valorizzata la presenza, istituzionalizzata, del *leader* dell'opposizione in quei momenti cruciali nei quali si determina la vita politica del paese. Penso al momento in cui il Governo presenta alle Camere il programma senza doverne ricevere l'investitura; penso, altresì, al momento in cui il Primo ministro presenta alle Camere il rapporto annuale sull'attuazione del programma e sullo stato nel paese. Credo che in quelle circostanze potrebbe prevedersi in capo al *leader* dell'opposizione una particolare funzione.

Due ultimissime osservazioni; la prima è la seguente. Lo statuto costituzionale dell'opposizione, in qualche maniera, chiama in causa anche la riserva di legge. Quest'ultima, come è noto, è considerata, tra l'altro, un istituto posto anche a garanzia delle minoranze parlamentari. Ebbene, il nuovo sistema delle fonti legislative assicura questa funzione garantista quando si prevedono leggi bicamerali o monocamerali in capo alla Camera dei deputati; se è vero che il Senato sarà una Camera delle regioni, quando la legge sia monocamerale e spetti al Senato, evidentemente l'opposizione avrà in qualche misura maggiori difficoltà a rappresentare le sua posizione e quindi la funzione della riserva di legge verrebbe menomata.

Passo rapidamente alla seconda parte del mio breve contributo riguardante la composizione delle corti costituzionali. Nel materiale che ho consegnato alla Commissione è contenuta l'analisi della composizione delle corti costituzionali in sette ordinamenti federali ed anche uno schema sinottico molto più semplice da analizzare.

La motivazione che induce il legislatore costituzionale ad introdurre questa novità nella composizione della Corte co-

stituzionale — emersa chiaramente anche dalla relazione che accompagna il progetto del Governo — consiste nel desiderio di mettere in risalto in qualche misura le istanze della regione. Questa aspettativa si fonda su due assunti; in primo luogo, si vuole che il Senato federale sia effettivamente espressione delle regioni, altrimenti non avrebbe senso prevedere in capo a quest'ultimo l'elezione dei componenti della Corte costituzionale. In secondo luogo, si vuole che la composizione della Corte costituzionale rispecchi le istanze degli enti federati.

Prendendo in esame lo schema sinottico a vostra disposizione — in cui vengono presi in esame i casi tedesco, austriaco, belga, svizzero, americano, canadese ed australiano — si ha la sensazione che il ruolo delle entità autonome, degli enti substatali (province, Stati membri o *Länder*) si riscontri soltanto in tre dei sette casi presi in considerazione. In questi tre casi, vi è un ruolo significativo della seconda Camera o, comunque, degli Stati membri. Mi riferisco all'ipotesi tedesca — elezione da parte del *Bundesrat* di otto dei sedici giudici —, a quella austriaca — nomina di tre giudici da parte del Presidente su proposta del *Bundesrat* — e a quella belga. Inoltre, tra le ulteriori caratteristiche ritroviamo abbastanza diffusa l'idea che questi giudici debbano comunque provenire dai luoghi più disparati della federazione. Nel caso del Canada, ad esempio, tre giudici debbono provenire dal Quebec, tre dall'Ontario, due dalle province occidentali ed uno dalla provincia orientale. Innanzitutto, ricordo a me stesso che, se si fa salvo il caso del Belgio e con alcune particolarità quello tedesco e austriaco, si tratta di esperienze federali nate generalmente a causa di processi associativi.

Infine, a proposito della caratteristica che si vorrebbe introdurre riguardo alla composizione della Corte costituzionale, a me non sembra si possa concludere nel senso di comprendere fra le componenti identificative di un sistema federale quella relativa alla qualificazione della Corte costituzionale per il semplice fatto che alcuni

dei suoi componenti sono espressione degli Stati membri. Dall'osservazione dell'esperienza comparata mi sembra che l'elemento appena descritto non rappresenti un dato di identità del sistema federale. Invece, sono dell'opinione che sarebbe dannoso escludere la Camera dei deputati dall'elezione dei giudici costituzionali; quindi, l'ipotesi conclusiva potrebbe essere quella di restituire al Parlamento in seduta comune l'elezione di questi ultimi.

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

MICHELE SAPONARA. Signor presidente, ringrazio il professor Rinella per la chiara relazione svolta. Ho potuto dare solamente uno sguardo sommario al robusto contributo che egli ci ha fornito che, forse, potrebbe contenere delle risposte alle mie domande.

Se mi è consentito desidererei fare una precisazione ed un piccolo appunto; il professor Rinella ha affermato che ci si può pure interrogare sull'effettiva necessità di dare oggi alla nostra forma di Governo regole costituzionali più stringenti riguardo alla *leadership* dell'indirizzo politico, quando gli effetti della scelta a favore di un sistema maggioritario compiuta da circa un decennio hanno già dato diverse manifestazioni di sé. Vorrei sapere se è necessario, opportuno, procedere ad una riforma costituzionale in relazione alla forma di Governo.

Inoltre, il professore si è preoccupato di rilevare come questa riforma non è merito dell'attuale maggioranza poiché proviene da lontano; in ogni caso, proprio perché tale riforma proviene da lontano, egli cade in contraddizione quando afferma che si può discutere circa la sua effettiva necessità.

Per quanto riguarda la nomina di giudici della Corte costituzionale siamo d'accordo sul fatto che dovrebbero essere due Assemblee — Senato e Camera — ad eleggerli.

CARLO LEONI. Anch'io ringrazio il professor Rinella per il contributo fornito

anche attraverso il suo studio corposo ed approfondito.

Sono d'accordo con lei, professor Rinella, riguardo a molti aspetti della sua relazione, soprattutto rispetto all'esigenza di modificare le disposizioni riguardanti l'elezione dei giudici della Corte costituzionale di nomina parlamentare.

Desidererei che ella approfondisse il tema relativo al cosiddetto statuto dell'opposizione intesa come alternativa politica al Governo. Come è possibile far vivere un'idea del genere in una realtà costituita da un bipolarismo stabilizzatosi ma ancora imperfetto? Nel recente passato si sono avute situazioni politico-parlamentari contrastanti con l'idea di vedere riconosciuta in Costituzione l'opposizione come alternativa politica. Infatti, nelle precedenti legislature — così come nell'ultima — si sono avute opposizioni politiche non tra loro cumulabili. Il governo Dini aveva un'opposizione di destra e di sinistra, ma anche i governi D'Alema ed Amato nella precedente legislatura avevano un'opposizione di centrodestra ed una di sinistra. Se nel 2001 avesse vinto l'Ulivo, probabilmente, si sarebbe determinata la stessa situazione visto che quest'ultimo non aveva un accordo anche solamente elettorale con Rifondazione comunista.

In una situazione di questo tipo molte delle soluzioni che lei ci ha prospettato — tra cui, ad esempio, l'accesso alle informazioni — vanno comunque bene poiché, ad esempio, temi come l'innalzamento del *quorum* sono a garanzia di minoranze e non soltanto di un'opposizione. Ciò che contrasta con una situazione non ancora paragonabile a quella che prevede il bipartitismo è l'idea di riconoscere il ruolo al *leader* dell'opposizione. Desideravo un approfondimento su questo tema.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor presidente, sono stato anticipato nella domanda dal collega Leoni per cui mi limito ad una richiesta di precisazioni. Intanto ringrazio il professor Rinella per la chiarezza del suo intervento e per l'eccellente ed interessante lavoro comparatistico sulla composizione delle corti costituzionali.

Lei dice giustamente che bisogna dare corpo e spessore alla capacità oppositoria ed ha elencato una serie di attività. Vorrei che fosse più chiaro e potesse spiegare meglio che cosa intende materialmente, cioè quali sono gli strumenti possibili per la verifica dell'azione di Governo — che lei ha indicato essere una delle funzioni della capacità oppositoria — e relativamente alla limitazione dei poteri della maggioranza.

MARCO BOATO. Mi associo ai ringraziamenti. Per quanto riguarda l'articolo 138, non ho capito se lei si sia pronunciato sulla questione dell'introduzione del *quorum* di validità perché, fra tutte le altre, è quella che ritengo personalmente più discutibile. Infatti, sussiste il rischio che, non essendosi più realizzato da molto tempo un *quorum* di validità nel nostro paese, un'ipotetica futura riforma costituzionale non possa mai più essere convalidata dal popolo e, quindi, non possa entrare mai più in vigore. Paradossalmente, se fosse votata dal 90 per cento del Parlamento, venisse promosso il referendum ed ottenesse il 90 per cento dei voti favorevoli, ma non avesse partecipato il 50 per cento dei cittadini, con la modifica qui introdotta quella riforma non entrerebbe in vigore.

Per quanto riguarda l'elezione dei giudici costituzionali, vorrei un suo parere anche sulla modifica, rispetto alla situazione esistente, del rapporto numerico (oggi sono cinque, cinque e cinque e nella nuova ipotesi quattro, quattro e sette). Inoltre, per quanto riguarda l'ipotesi da lei prospettata di « tornare » al Parlamento in seduta comune — ma non sarebbe più lo stesso perché sarebbe un Parlamento con composizione diversa —, qual è il suo parere rispetto all'ipotesi, per il momento puramente astratta, di prevedere, invece che il Parlamento in seduta comune, la cosiddetta Assemblea della Repubblica, quindi gli elettori che eleggono il presidente della Repubblica, dove c'è una più forte rappresentanza del sistema delle autonomie, anche come platea elettorale per i giudici costituzionali, in alternativa a quella prospettata nel disegno di legge, che

prevede il solo Senato in termini che molti non condividono?

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi della Commissione per le loro precisazioni. Do ora la parola al professor Rinella per la sua replica.

ANGELO RINELLA, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università LUMSA di Roma*. L'onorevole Saponara chiedeva se fosse necessario intervenire sulla forma di Governo. Il fatto che venga da lontano non mi pare che contraddica completamente il dubbio, per il semplice fatto che, proprio perché viene da lontano, c'è una condivisione che va maturando negli anni e che poi ha visto, di volta in volta, a secondo delle legislature, che questa istanza è stata presa da questa o da quella parte politica. Comunque, riguardo alla questione della necessità di incidere sulla forma di Governo, per me rimane il dubbio se l'obiettivo principale sia soltanto quello di dare maggiore stabilità all'indirizzo politico di Governo.

Non appartengo alla categoria di coloro che guardano alla Costituzione con l'atteggiamento del rispetto religioso, ma sono dell'idea che una Costituzione abbia fisiologicamente la necessità di essere modificata nel tempo; tuttavia, credo che si debba intervenire sulla stessa soltanto quando esistano delle esigenze fortissime, anche perché il linguaggio dovrebbe essere quello il più possibile condiviso e, quindi, ogni modifica consistente della Costituzione dovrebbe davvero segnare un passaggio epocale.

L'onorevole Leoni poneva il problema dell'alternativa, cioè come l'opposizione parlamentare possa costruire l'alternativa in un sistema di bipolarismo ancora incompiuto. Proprio l'incompiutezza del sistema bipolare giustifica la soluzione introdotta in questo progetto di revisione e cioè di prevedere che il *leader* dell'opposizione sia eletto. Normalmente nei modelli che conosciamo il *leader* dell'opposizione è il capo della coalizione che ha ricevuto il maggior numero di voti, dopo quelli che stanno al Governo. L'idea del-

l'elezione significa che le minoranze devono trovare un punto di incontro. Se si dovesse votare, si dovrebbe trovare una figura sulla quale convergono i consensi oppure difficilmente si avrebbe un *leader* diverso da quello che è stato il *leader* della coalizione di minoranza che ha avuto il maggior numero di voti. Credo che la difficoltà maggiore sia immaginare ad inizio legislatura quello che potrà essere il Primo ministro candidato alle elezioni dopo la legislatura, cioè nel momento in cui si indica il *leader* dell'opposizione, l'opposizione dovrebbe avere la capacità e la maturità di conoscere in quel tempo colui sul quale investire come figura di Primo ministro. È vero che nell'arco del quinquennio si potrebbe anche cambiare, ma che capacità di costruzione dell'alternanza avrebbe un *leader* dell'opposizione destinato a non essere lui nel lungo periodo?

MARCO BOATO. Diventa *leader* dell'opposizione in quanto sconfitto alle elezioni. Quindi, il candidato Primo ministro dell'opposizione dovrebbe essere quello stesso sconfitto alle precedenti elezioni.

ANGELO RINELLA, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università LUMSA di Roma*. Nel nostro sistema politico questo è un punto che necessita di maturità. Non è facile rivestire le aspettative con il linguaggio giuridico della Costituzione perché è difficile trovare delle formule giuridiche stringenti; questo è il margine tra le regole scritte e i comportamenti. Probabilmente, non ho risposto pienamente alla sua domanda ma i suoi dubbi sono ampiamente condivisi da me. Per quanto riguarda la capacità oppositoria, mi permetto di rinviare al testo dove diverse parti ritornano su questo punto e credo che, semmai, potrebbe essere ulteriormente integrato in un secondo momento.

Non mi sono assolutamente soffermato sul *quorum* di validità, ma la sua preoccupazione è perfettamente condivisibile. A me sembra che vada risolta alla radice, innalzando quel *quorum* che consenta di

rendere condivisa la modifica della Costituzione e, poi, credo che il referendum poco si presti a dare una risposta nitida su una revisione costituzionale significativa o di quelle così ampie come si vengono costruendo. Tuttavia, condivido con lei l'osservazione che, addirittura, il secondo *quorum* sarebbe tale da impedire qualunque revisione: una volta che si siano attivati i meccanismi del referendum, quello è ormai fuori dalla disponibilità del Parlamento. Condivido con lei che questo è un rischio gravissimo che spodesterebbe il Parlamento della funzione di revisione della Costituzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Rinella per essere intervenuto e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,15.**

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

