

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,10.

(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 Augusto Barbera, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Augusto Barbera, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna.

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.

Informo la Commissione che il professor Toniatti è impossibilitato ad intervenire. Poiché in via informale mi è stato chiesto di ascoltare i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, qualora potesse, in sede di ufficio di presidenza si potrebbe considerare la possibilità di inserire la sua audizione nella giornata di mercoledì.

Ringrazio il professor Barbera per avere accettato l'invito e gli do la parola per la sua relazione.

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna.* Signor presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'onore che mi viene fatto. Devo confessare una certa emozione perché ho fatto parte di questa Commissione per cinque legislature e mi complimento per la vostra presenza perché ai miei tempi un'audizione alle ore 14 trovava presenti soltanto il presidente e il relatore.

Premetto che sarò molto critico nei confronti di alcuni punti importanti del testo in discussione, ma proprio per questo devo dare quattro riconoscimenti ai senatori, che mi sembrano importanti e che nella polemica di questi mesi sono stati messi da parte.

Primo riconoscimento: trovo importante che il Senato abbia sottratto alla seconda Camera la fiducia. Si tratta di un'anomalia tutta italiana perché nessun sistema parlamentare al mondo ha due Camere che danno entrambe la fiducia. Questo non fu il frutto di un disegno compiuto del costituente ma di una serie di reciproci veti: allora la Democrazia cristiana non accettò il sistema monocamerale richiesto dalle sinistre, mentre le sinistre rifiutarono il Senato regional-corporativo voluto dalla Democrazia cristiana

e, alla fine, istituirono due Camere entrambe con le stesse competenze e legittimate quasi in pari modo. Sappiamo che tutto ciò ha rappresentato una « bomba » sotto le istituzioni democratiche perché la possibilità di avere due maggioranze diverse nell'una e nell'altra Camera avrebbe potuto creare problemi enormi, come in parte avvenne nel 1994 e, soltanto per quanto riguarda una differenza tra Camera e Senato per l'Ulivo, nel 1996: solo il sistema proporzionale e la presenza dei partiti evitò che nella storia repubblicana si verificassero pesanti divaricazioni fra le due Camere.

Quindi, a mio avviso, si tratta di una scelta importante che elimina un'anomalia.

Secondo riconoscimento: è prevista la riduzione del numero dei parlamentari, sia pure realisticamente diluita nel tempo. Credo che questo sia un segnale importante, ma, forse, eccessivo per quanto riguarda la Camera dei deputati (400 deputati mi sembrano pochi, probabilmente 500 potrebbe essere il numero giusto sul quale attestarsi).

Ed eccoci al terzo riconoscimento per i nostri senatori: si è preso coscienza che la riforma federalista del 2001 aveva privato il Parlamento di poteri per la tutela di interessi nazionali. Questo poteva portare o ad un grave indebolimento delle istituzioni centrali di governo o all'assunzione da parte della Corte costituzionale di poteri impropri di supplenza, così come è avvenuto. La Corte costituzionale sta portando avanti importanti decisioni — pensiamo a quelle tra la fine dello scorso anno e l'inizio dell'attuale — che, in definitiva, tendono a rettificare quanto aveva approvato il Parlamento.

Quindi, da parte del Senato c'è piena coscienza del problema ma trovo che la strada seguita non sia la più congrua. Infatti, in primo luogo, la definizione dell'interesse nazionale, che è una sintesi non una sommatoria di interessi, viene affidata alla Camera che rappresenta le regioni. In secondo luogo, la decisione definitiva viene affidata al Capo dello Stato e anche questo è improprio, tenuto conto che la defini-

zione di un interesse nazionale è un atto eminentemente politico e, quindi, non può essere affidato ad un organo non responsabile. Inoltre, non è prevista la possibilità di determinare preventivamente gli interessi nazionali, ma esiste solo la possibilità di intervenire per reprimere. Il modello potrebbe essere quello dell'articolo 72 della Costituzione tedesca, che, probabilmente, di federalismo se ne intende più noi.

Ma attenzione: in ogni caso, andrebbe evitato di dare dell'interesse nazionale una definizione distorta, come avveniva nel regime del vecchio Titolo V, che, in nome dell'interesse nazionale, in pratica consentiva surrettiziamente di acquisire al centro qualunque competenza.

A mio avviso bisogna trovare una soluzione e, ripeto, l'articolo 72 della Costituzione tedesca è, forse, il modello più valido. In quarto luogo, in contraddizione con questa tendenza a predeterminare gli interessi nazionali, è prevista la potestà legislativa esclusiva — la cosiddetta *devolution* — in materie essenziali, come la scuola, la sanità e la polizia locale. L'aver definito « esclusive » le competenze in queste materie contraddice le esigenze di poter determinare preventivamente interessi nazionali perché, se una competenza è esclusiva, ha come unico punto di riferimento la Costituzione e non la possibilità per il Parlamento di predeterminare interessi nazionali, anche se in quel caso esistono delle contraddizioni. Infatti, da un lato, l'organizzazione scolastica viene affidata alle regioni ma poi esistono anche le norme generali sull'istruzione che rimangono al Parlamento repubblicano. È una illusione ritenere — come spesso si ripete — che le competenze esclusive delimitino in modo netto le competenze di Stato e Regioni.

Quindi, il primo riconoscimento riguarda la fiducia, il secondo la riduzione del numero dei parlamentari, il terzo l'aver avviato un ripensamento sugli interessi nazionali.

Vengo al quarto riconoscimento; penso che il testo del Senato, pur con tutti i suoi limiti, abbia evitato una duplice tentazione

presente nel dibattito politico e costituzionale italiano: da un lato, il ritorno indietro al sistema proporzionale e, dall'altro, la fuga in avanti verso sistemi di tipo presidenziale o semipresidenziale.

In questi dieci anni abbiamo assistito a tentazioni proporzionaliste o semipresidenzialiste, pensiamo a quest'ultimo proposito anche ad una delle posizioni della Commissione D'Alema. E infatti trovo significativo che contro la linea accolta dal Senato si siano coalizzati insieme, in una inedita alleanza, proporzionalisti e presidenzialisti.

Invece, il testo si muove correttamente lungo la linea della transizione italiana — il cosiddetto premierato —, che viene da lontano e che è stato costruito gradualmente in alternativa sia al paralizzante assemblearismo sia al presidenzialismo antiparlamentare: quindi, l'elezione di una maggioranza assieme al proprio *leader*. L'articolo 92 del disegno di legge costituzionale dice: « La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro ». Ciò significa che le uniche forme di sistema elettorale possibili — giustamente il testo non sceglie nessuna formula elettorale — sono o un sistema di tipo uninominale come l'attuale o di tipo proporzionale con un premio di maggioranza, altrimenti non sarebbe possibile arrivare alla formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo ministro.

Da sempre io ritengo adatto per l'Italia un sistema uninominale a doppio turno ma non è un problema che può essere affrontato in un testo costituzionale. Ripeto, si tratta di una linea già utilizzata, sia pur razionalizzata, anche per quanto riguarda comuni, province e regioni. Su quest'ultimo aspetto un riconoscimento va comunque fatto: ritengo importante avere evitato, al riguardo, la rigidità del *simul stabunt simul cadent*; certo è utile mantenerlo perché per comuni, province e regioni ha dato dei frutti ma non è possibile esportarlo a livello nazionale in quanto irrigidirebbe eccessivamente il si-

stema. Non c'entra nulla il sistema israeliano — spesso tirato in ballo da Sartori — che al contrario prevedeva l'elezione separata di un *Premier* e di un parlamento eletto con un sistema rigorosamente proporzionale.

Nel testo del disegno di legge costituzionale, nella parte relativa alla forma di governo, esistono, comunque, delle forzature che critico. In particolare, per limitarmi agli aspetti più importanti, è necessario partire da un presupposto: non dobbiamo riscrivere il testo costituzionale per intero, piuttosto dobbiamo apportare modifiche incisive su punti specifici, facendolo lo stretto indispensabile. Sulla base di questa impostazione rilevo una prima forzatura quando leggo che l'articolo 29 del testo in esame dispone: « Il Primo ministro determina la politica generale del Governo... ».

Si tratta di una norma che, di per sé, non mi fa gridare alla dittatura del Primo ministro, come qualcuno ha sostenuto; in realtà si tratta di una disposizione già presente nella Costituzione tedesca, dove è stabilito che il cancelliere determina la politica nazionale. Mi chiedo però se tale disposizione sia proprio necessaria. Cosa aggiunge tutto ciò alla funzione del Primo ministro, la cui autorità e prestigio derivano dalla sua elezione (legata ad una determinata maggioranza) e che dispone dei poteri indicati, non ultimo anche quello di un ricorso anticipato alle urne?

Vi è un secondo rilievo critico; si stabilisce che la mancata approvazione della questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio, su proposta del Governo, determina le dimissioni del *Premier* e possibili elezioni anticipate. Anzitutto suggerirei di circoscrivere questa previsione, vi sono materie che non possono subire una tale forzatura: si pensi alle Commissioni di inchiesta o ai regolamenti parlamentari. Il campo d'azione di questa misura andrebbe, pertanto, circoscritto alle sole materie essenziali per il programma di Governo. Considero tuttavia questa una forzatura perché utilizza uno strumento antico — proprio dell'Italia liberale — quale quello della posizione della que-

stione di fiducia. Esistono invece altri strumenti, molto più moderni, per poter porre una questione di Governo, per consentire l'approvazione di un provvedimento che sta a cuore al Governo.

Mi permetto di suggerire in tal senso il contenuto dell'articolo 102 del testo elaborato dalla Commissione bicamerale presieduta da D'Alema, che fu approvato all'unanimità. Tale disposizione prevedeva — cito testualmente — che: « Su richiesta del Governo, sono, con priorità, iscritti all'ordine del giorno i disegni di legge presentati o accettati dal Governo. Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia votato entro una data determinata, secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Può, altresì, chiedere che, decorso il termine, la Camera deliberi su ciascun articolo, con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo medesimo ».

La terza forzatura, a mio avviso peraltro inutile, riguarda la nuova formulazione dell'articolo 87 della Costituzione. In base a tale disposizione il Presidente della Repubblica « ...esercita le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione ». Ritengo da tempo che si debba essere contrari ad ogni tentativo di rafforzare i poteri del Capo dello Stato a scapito del Governo in carica. Tentativi in tal senso hanno percorso tutta la storia italiana. Si pensi alla seconda parte della presidenza Cossiga, ma anche alle presidenze Gronchi, Pertini, Scalfaro e in parte dello stesso Ciampi, che hanno visto il tentativo di utilizzare il ricorso al Capo dello Stato, estendendone i poteri sino a costituire un contro potere rispetto al Governo. Non penso sia questa la strada da seguire, né mi pare che il problema vada affrontato in questo modo. Le possibili supplenze si evitano rafforzando il Governo; nella storia repubblicana quando il Governo e la maggioranza sono stati forti, il Capo dello Stato non ha avuto bisogno di ampliare i propri poteri.

Stabilire che il Capo dello Stato esercita le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione mi sembra più che altro una « grida manzoniana »; inoltre si dovrebbero verificare quali sono tali

funzioni. Tutto ciò lo considero soltanto una inutile incisione nelle norme costituzionali, che, come ricordavo, andrebbero toccate il meno possibile e solo laddove è necessario.

Mi trova d'accordo la linea del premiato, con il rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio; questa linea però rende necessaria l'introduzione di due misure. In questo testo la prima misura viene praticamente ignorata, la seconda viene affrontata in maniera insufficiente. La prima misura necessaria è la previsione di rigorose incompatibilità ed ineleggibilità per chi si candida a cariche di Governo, e in primo luogo alla carica di Primo ministro. La seconda misura è rappresentata dall'introduzione di un vero e proprio Statuto dell'opposizione. In tal senso, nel testo in esame è presente un rinvio ai regolamenti parlamentari. A mio avviso questa rete di norme potrebbe essere direttamente prevista in Costituzione. Insieme al professor Ceccanti e a un gruppo di allievi della scuola di tecnica legislativa dell'ISLE abbiamo elaborato su questo tema un testo (già trasmesso alla Commissione) che ritengo possa rappresentare un contributo alla discussione.

In questo disegno di legge costituzionale vi sono poi due aspetti di maggior sofferenza che mi rendono assai critico nei suoi confronti. Si tratta di due punti che difficilmente potranno essere solo ritoccati ma che, a mio avviso, andranno fortemente ripensati. In primo luogo, come ricordavo, quello italiano era un bicameralismo anomalo, con due Camere che entrambe concedevano la fiducia al Governo e avevano gli stessi poteri.

Con questo progetto, a tale anomalia se ne aggiunge un'altra, forse più nefasta. Tutto sommato, sino ad ora non abbiamo conosciuto conflitti tra Camera e Senato ma soltanto defatiganti « navette », ossia progetti di legge che, approvati dalla Camera, restavano fermi al Senato dove venivano modificati per poi essere inviati nuovamente alla Camera, e così via. Veri e propri conflitti di competenza però non ne abbiamo mai incontrati. Il testo elaborato dal Senato invece introdurrebbe dei

conflitti tra Camera e Senato che si aggiungerebbero a quelli fra Stato e regioni, rispetto ai quali sarebbero ancora più devastanti.

Ritengo che ciò sia dovuto principalmente al non aver seguito lo schema (che semplifico) proprio di tutti i paesi in cui sono previste due Camere, di cui una è di rappresentanza delle autonomie territoriali o regionali. Lo schema in genere è il seguente: un progetto di legge parte dalla Camera a rappresentanza regionale e giunge alla Camera politica, dove viene approvato definitivamente o, se del caso, modificato in via definitiva. In alternativa il testo di legge parte dalla Camera politica e giunge alla Camera regionale, dove eventualmente viene emendato, per poi tornare alla Camera politica per l'approvazione finale.

A questo schema possono aggiungersi talune varianti. Si pensi ad esempio all'impossibilità per la Camera politica di riapprovare il testo qualora non siano prima trascorsi un determinato numero di mesi; oppure all'ipotesi dell'innalzamento, in casi eccezionali, della maggioranza richiesta alla Camera politica nel caso in cui alla Camera delle regioni ci sia stato un voto con una certa maggioranza. Però sempre e comunque vi è una Camera — lo sottolineo con forza — che decide in via definitiva, escludendo così ogni possibile conflitto di competenze.

Il testo di questo disegno di legge costituzionale, invece, così come è giunto dal Senato, introduce competenze diverse tra Senato e Camera prevedendo che il Senato abbia competenza per tutte le materie in cui operi una legislazione concorrente tra Stato e regioni. Secondo questa ipotesi, quindi, in tali circostanze il Senato decide definitivamente in ultima istanza. Al contrario per le materie di competenza statale decide definitivamente la Camera dei deputati, sentito il Senato qualora questi abbia richiamato il testo. Tutto ciò porta ad una delimitazione di competenze assai complicata.

Ho letto con molto interesse una ricerca realizzata per conto di questa Commissione dal Servizio studi della Camera

dei deputati, la quale dimostra come in alcune leggi importanti (la cosiddetta legge Biagi sul mercato del lavoro, la legge La Loggia, la legge sullo smaltimento dei rifiuti radioattivi, la delega fiscale, la legge sul sistema scolastico) sia difficile distinguere ciò che sarebbe di competenza del Senato da ciò che sarebbe di competenza della Camera. Tale conflitto dovrebbe essere risolto, di intesa tra loro, dai Presidenti delle due Camere. Ovviamente, ciascun presidente, per patriottismo di Camera, cercherà di tirare dalla propria parte la competenza stessa. Non credo che sia necessaria una complicazione della vita istituzionale, anche perché non dobbiamo dimenticare una ulteriore complicazione: il cittadino che si ritiene leso da una norma di legge, che secondo lui andava approvata dalla Camera o dal Senato in via definitiva, può ritenere quella legge invalida e sollevare una eccezione di legittimità costituzionale di fronte ad un giudice ordinario o amministrativo, aumentando il campo di intervento della Corte costituzionale.

C'è un secondo punto da sottolineare. Ho prima parlato del conflitto di competenza ma il problema non è soltanto questo. Avremmo un Senato a cui manca il rapporto fiduciario con il Governo, eletto in un periodo diverso rispetto all'elezione della Camera dei deputati, eletto con un sistema elettorale probabilmente diverso, che non può essere sciolto; in poche parole avremmo una Camera in cui il Governo non ha la possibilità di richiamare i componenti ad una disciplina di maggioranza, perché non c'è alcuna maggioranza precostituita. Questa Camera sarebbe però chiamata ad occuparsi di questioni essenziali per gli indirizzi del Governo. Basti ricordare l'articolo 117 per individuare le materie di competenza esclusiva del Senato: l'industria, le politiche sociali, la sanità, il commercio estero, eccetera.

Per correggere questa vistosa anomalia è stato previsto anche che il Governo possa ritenere essenziale una determinata legge per il proprio programma determinando la conseguenza che la legge da

monocamerale diventa bicamerale. Cambia poco, rimane il problema: una Camera in cui non c'è una maggioranza precostituita avrà la possibilità di porre un veto ad iniziative che sono essenziali per l'esercizio della funzione di Governo.

Addirittura, e ciò mi ha sorpreso, l'approvazione della legge finanziaria e di bilancio, almeno fino alla piena attuazione del federalismo fiscale, rimane di competenza di entrambe le Camere. Ogni anno, in occasione della discussione della legge finanziaria, c'è sempre chi — richiamando a torto o a ragione altri paesi — sostiene che il testo elaborato dal Governo non dovrebbe essere emendato dal Parlamento, ma secondo questo testo tale legge sarebbe emendata da un Parlamento formato da una Camera dove non c'è una maggioranza, o, peggio, che potrebbe avere una maggioranza addirittura diversa e alternativa rispetto a quella della Camera dei deputati.

In nessun paese realmente federale esiste un sistema analogo. Il *Bundesrat*, che è la Camera forse più forte, rappresentativa dei *Länder*, ha solo il potere di emendare progetti, fermo restando che la parola decisiva spetta sempre al *Bundestag*, in quanto espressione della intera comunità nazionale. In via definitiva, il *Bundesrat* ha soltanto la possibilità di approvare la ripartizione di alcuni tributi tra *Bund* e *Länder*, nulla di più.

Avremmo quindi un sistema che nuocerebbe grandemente alla funzione di governo. Nella polemica politica sia maggioranza che opposizione hanno sostenuto che questo progetto rafforzerebbe il Governo — anzi per una parte dell'opposizione si sfiorerebbe la dittatura — ma entrambe dicono cose che non corrispondano al vero, perché, invece, questo sistema bicamerale indebolirebbe fortemente la funzione di governo, che sarebbe gravemente compromessa. Non vorrei sembrare enfatico dicendo che tale funzione potrebbe addirittura essere paralizzata in settori importantissimi, tra l'altro ad opera di un'Assemblea che ha ben poco di federale.

Ho sempre usato con molta cautela l'espressione « federale », perché federalismo significa processo di unificazione, ma nel Senato disegnato da questo testo di federale c'è ben poco, perché si tratta di *ex* amministratori locali o regionali, *ex* parlamentari eletti nel territorio, ultraquarantenni (non capisco perché), che avrebbero un qualche rapporto con il territorio perché eletti nella circoscrizione regionale. Quindi secondo me anche la composizione del Senato andrebbe rivista almeno prevedendo la presenza dei presidenti delle regioni.

Vengo all'ultimo punto, che ha suscitato maggiori opposizioni: il potere del *Premier* di chiedere al Capo dello Stato il ricorso anticipato alle urne. Va prima fatta una considerazione: il nostro bipolarismo è fragile, perché si basa non su un sistema bipartitico ma su coalizioni di partiti. Credo che se vogliamo mantenere questa tensione bipolare bisogna porre tre obiettivi. Il primo è quello di avere una predeterminazione delle alleanze davanti al corpo elettorale. Occorre inoltre che la maggioranza si formi attorno a un *Premier* che tenga insieme la coalizione, per evitare ciò che è successo in Francia, dal 1951 al 1956, con la così detta *loi scelerate* che pure aveva introdotto il premio di maggioranza. Occorre altresì che tale *Premier* abbia la possibilità di utilizzare come deterrente il ricorso alle elezioni anticipate. Se Prodi nel 1998 o Berlusconi nel 1994 avessero potuto minacciare il ritorno alle urne, probabilmente o non ci sarebbe stata la crisi o il corpo elettorale avrebbe potuto scegliere una nuova maggioranza e un nuovo governo.

È un potere previsto in molti paesi. In Inghilterra, già nel 1872 Walter Bagehot diceva che tale strumento rafforzava il Gabinetto inglese. È possibile il diniego della Corona — secondo la letteratura inglese che ho esaminato con attenzione — solo nel caso in cui un *Premier* il cui partito abbia perso le elezioni rifiuti di dimettersi e proponga un nuovo scioglimento.

È un potere previsto in capo al *Premier* spagnolo, che può richiederlo « sotto la sua

esclusiva responsabilità» al re, tenuto a concederlo, così come previsto dall'articolo 115 della Costituzione. In caso di presentazione di mozione di sfiducia tale potere viene meno, ma poiché una mozione di sfiducia credibile deve essere preparata da complesse trattative politiche rimane sempre al *Premier* la possibilità di giocare d'anticipo su di esse.

È un potere parimenti previsto in capo al Cancelliere tedesco che in base all'articolo 68 della *Grundgesetz* può porre la questione di fiducia e qualora questa gli venga respinta può chiedere il ricorso a nuove elezioni (salvo la elezione di un altro Cancelliere da parte del *Bundestag* a maggioranza assoluta).

È invece direttamente previsto in capo al Governo — e quindi al *Premier* — dalla Costituzione svedese del 1974, che ha addirittura eliminato il Decreto reale. Anche in caso di sfiducia da parte del Parlamento il *Premier* può decidere se dimettersi o fare deliberare lo scioglimento dal Consiglio dei ministri.

In Germania, l'articolo 68 stabilisce che il cancelliere può porre la questione di fiducia davanti al *Bundestag* e in caso di diniego o ricorrere alla legislazione d'urgenza o ricorrere anticipatamente alle urne. In realtà, al di là di questo passaggio procedurale, il cancelliere tedesco ha gli stessi poteri del *Premier* inglese: Brandt nel 1974 e Kohl nel 1982 avevano chiesto ai propri parlamentari di maggioranza di non partecipare ai lavori parlamentari, per poter ricorrere anticipatamente alle urne, cosa che è avvenuta in Italia anche con il Governo Fanfani negli anni Ottanta.

MARCO BOATO. Nel 1974?

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Sì.

MARCO BOATO. Si tratta della crisi Guillaume?

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Non ricordo bene.

MARCO BOATO. Nel 1974 Brandt si dimette per lo scandalo Guillaume, la spia diciamo.

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Controllerò.

Ritengo che attribuire questo potere al *Premier* sia coerente con l'esigenza di un rafforzamento del nostro sistema bipolare.

Si tenga presente, tra l'altro, che questo potere era riconosciuto in capo al Presidente del Consiglio anche nell'Italia liberale e prefascista. Il decreto di scioglimento del Capo dello Stato (del re) conteneva in allegato la relazione al re del Presidente del Consiglio.

Viene tuttavia obbiettato che in questo modo si sottrae un potere di garanzia al Capo dello Stato, riconosciuto dalla Costituzione. Innanzitutto non sono d'accordo con chi afferma che il Capo dello Stato ha avuto questo potere dall'Assemblea costituente. Infatti, i Costituenti erano convinti di riprodurre, prevedendo la controfirma del Presidente del Consiglio, una procedura analoga a quella prevista nel sistema liberale. Infatti, nel 1953, quando si dovette arrivare allo scioglimento anticipato di un ramo del Parlamento, ossia del Senato, il Presidente del Consiglio De Gasperi fu invitato da Einaudi a presentargli una relazione per lo scioglimento. De Gasperi declinò questo invito perché alcuni partiti della propria maggioranza, i liberali e i repubblicani — se non ricordo male — erano contrari allo scioglimento anticipato del Senato, per cui non si ebbe la relazione del Presidente del Consiglio al Presidente della Repubblica ma la sola controfirma.

Successivamente il Capo dello Stato ha solo esercitato formalmente tale potere. Nell'Italia repubblicana si perveniva allo scioglimento anticipato in seguito ad accordo tra le principali forze politiche, in particolare quando erano d'accordo la Democrazia Cristiana, il Partito socialista e il Partito comunista (ma nel 1987 fu scavalcato anche il Partito socialista, che voleva la prosecuzione della legislatura).

Quando sono venuti meno i partiti della prima Repubblica, il sistema politico è entrato in crisi e il Capo dello Stato ha dovuto assumere in proprio questo potere. Sappiamo le polemiche che ne sono seguite: nel 1994, prima con l'opposizione da parte di una maggioranza del Parlamento che riteneva che ci fossero le condizioni per poter proseguire la legislatura, poi successivamente alcuni mesi dopo con il tentativo di Berlusconi di ottenere uno scioglimento anticipato e il rifiuto di Scalfaro. Si tratta di decisioni politiche assunte dal Capo dello Stato e che possono esporlo ad una responsabilità che, invece, dovrebbe essere assunta dal Presidente del Consiglio nella misura in cui egli, mettendo in gioco la propria maggioranza, risponde di fronte agli elettori del ricorso anticipato alle urne.

Esiste un problema — molto evidenziato nel dibattito al Senato — quello di un Presidente del Consiglio che sciogla le Camere contro la propria maggioranza. Non c'è dubbio che il Presidente del Consiglio — in questo consiste la deterrenza — dovrebbe poter sciogliere le Camere anche contro una parte della propria maggioranza, ma ovviamente non potrebbe farlo contro la propria maggioranza. Mi chiedo come è possibile immaginare che un Presidente del Consiglio — che non viene eletto con scheda separata, che viene eletto in collegamento con i parlamentari e che quindi è il *leader* di una coalizione — possa ricorrere anticipatamente alle elezioni sapendo di avere contro l'intera coalizione che ovviamente non lo candiderebbe più come proprio *leader*.

Comunque, se si vuole evitare ciò, possono essere individuate alcune strade. Non mi pare che quella complicatissima indicata dal Senato sia la più valida. La presentazione di una mozione da parte dello schieramento che ha vinto le elezioni, che esprima la maggioranza assoluta del Parlamento, secondo me, non sta in piedi innanzitutto sul piano tecnico. Infatti, basta la presentazione della mozione oppure essa deve essere votata? Se deve essere votata, come si fa a distinguere, tra i voti, quelli che provengono dai deputati

della maggioranza e quelli che provengono dall'opposizione? E perché riconoscere ai deputati della maggioranza prerogative diverse da quelle che hanno i deputati dell'opposizione? Se la maggioranza ha un esiguo margine, la decisione di andare o meno alle elezioni a chi viene affidata? A un piccolo gruppo in grado, firmando o meno, di essere determinante nel ricorso alle urne? E se dalle urne non è uscita nessuna maggioranza assoluta, ma una maggioranza relativa — come possibile — che succede?

Trovarei molto più semplice e lineare limitarsi al primo comma dell'articolo 88 della Costituzione così come verrebbe modificato dal testo in esame che lascia al *Premier* la possibilità di chiedere o meno il ricorso anticipato alle urne. Il progetto eviterebbe pericolosi voli pindarici e sarebbe così in linea con l'evoluzione delle maggiori democrazie parlamentari. Eviterei di enfatizzare al riguardo due elementi che tuttavia vedo assai presenti nel dibattito svoltosi al Senato: il tema dei « ribaltoni » e quello di un *Premier* che si schiera contro la propria maggioranza. Il problema di fondo della nostra democrazia è invece rappresentato dalla paralisi decisionale e dalla instabilità derivante dalla concorrenza fra partiti della stessa coalizione. Per questo ritengo che il *Premier* debba avere sempre la possibilità di ricorrere alle elezioni anticipate, per contrastare tale potere di condizionamento.

Se comunque si ritiene che debba lasciarsi uno spiraglio per una maggioranza sostanzialmente invariata di liberarsi di un *Premier* disposto ad andare da solo allo scioglimento, si adottino almeno formule che consentano al Presidente della Repubblica di negare lo scioglimento non con una totale discrezionalità come oggi, ma valutando se le nuove maggioranze che si prospettino siano coerenti « con i risultati elettorali per la Camera dei deputati ». Tali risultati devono restare per tutta la legislatura come vincolanti, ma senza irrigidirli con norme procedurali che finirebbero per accrescere quelle rendite di coalizione che il ricorso anticipato alle urne dovrebbe invece cercare di combattere.

L'espressione «risultati elettorali per la Camera dei deputati» è quella già contenuta nel testo quando si dice che il Capo dello Stato nomina il Presidente del Consiglio in coerenza con i risultati elettorali per la Camera dei deputati.

Ho concluso il mio intervento, presidente. So di essere stato molto rapido e sono quindi disponibile, se necessario, a ritornare sui vari punti trattati. Si tratta di un testo che ha delle luci e molte ombre, ma comunque non credo che il Senato nell'approvare questo testo abbia tentato di forzare le istituzioni democratiche della nostra Repubblica. Semmai in alcuni casi ha forzato il buon senso, che invece deve essere tenuto presente sempre.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Barbera, il quale ci ha fornito una relazione che sarà distribuita a tutti i commissari. Do ora la parola ai colleghi che hanno chiesto di intervenire.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ringrazio molto il professor Barbera per la bellissima relazione che ha fatto. Condivido molte delle cose che egli ha affermato, mentre non ne condivido altre, ma le ha poste in modo talmente stimolante che avremmo bisogno di parecchio tempo per ragionare sulle sue sollecitazioni, cosa che non abbiamo.

Lancio solo una piccola provocazione intellettuale ed una domanda su una questione che mi sta molto a cuore riguardo alla quale il professor Barbera — da sempre — ha idee molto precise ripetute anche oggi.

Per quanto riguarda la provocazione intellettuale, è diventato molto di moda — ovviamente non è il suo caso — citare Bagehot, anche se ognuno lo fa per la parte che gli è più congeniale a seconda delle questioni affrontate. Il sottoscritto è solito citare Bagehot circa il potere di scioglimento che rappresenta un po' la questione cardine di tutta la vicenda. È vero che Bagehot fa riferimento nei suoi studi all'esistenza del potere di scioglimento, in ogni caso egli parte dal presupposto che il Gabinetto è considerato un

comitato scelto per il governo della nazione in base alla fiducia dell'Assemblea legislativa. Quello appena descritto è il cardine del sistema *Westminster*, alquanto diverso da ciò che è contenuto nell'ipotesi di premierato assoluto.

Per quanto riguarda, invece, la domanda che intendevo porre al professor Barbera debbo dire che egli — all'indomani dell'approvazione del Titolo V della Costituzione — credo sia stato il primo a sollevare il problema relativo all'interesse nazionale. Personalmente, ritengo che ciò che è contenuto nel Titolo V della Costituzione rappresenti uno degli elementi di maggiore novità della riforma. L'interesse nazionale non sparisce dal testo, al contrario viene completamente riscritto e redistribuito come responsabilità che non appartiene più allo Stato ma appartiene — paritariamente — allo Stato, alle regioni, alle città metropolitane, alle province e ai comuni. Si entra, quindi, in una nuova dimensione culturale di tutela e difesa dell'interesse nazionale che non costituiscono più prerogativa del vertice della piramide, ma sono distribuite orizzontalmente ad un pari livello di responsabilità. Io resto fedele a questa impostazione, la difendo e la difenderò; in ogni caso, poiché mi rendo conto che, probabilmente, la mia opinione non è maggioritaria e che, quindi, vi è il rischio di approvare una norma che tende a ridefinire in maniera diversa l'interesse nazionale, sono preoccupato dalle cose che stanno venendo fuori.

Oggi, lei stesso ha fatto riferimento all'articolo 72 della Costituzione tedesca, una norma di grande pulizia e difesa dell'interesse nazionale. Questa, però, è una norma molto forte di chiusura e non favorisce la definizione di una regolazione che consenta alle varie parti di concertare per trovare un accordo. Ciò, per fare in modo che l'ipotetico ricorso finale alla Corte — oppure una norma di chiusura — non abbia la valenza di sfondare in qualche modo le competenze legislative regionali. Mi rendo conto che la norma della Costituzione tedesca è cosa diversa, meglio scritta e più rispettosa di quanto non fosse il vecchio interesse nazionale contenuto

nel precedente Titolo V della Costituzione; in ogni caso, stante l'attuale cultura scarsamente regionalista o federalista che vi è nel nostro paese, ho l'impressione che una norma di chiusura di questo tipo finisca col vanificare completamente ciò che, invece, ritengo essere uno dei punti più significativamente positivi della riforma del Titolo V della Costituzione. La mia domanda verte più su questa seconda parte del mio intervento, poiché la prima rappresentava piuttosto un personale divertimento.

MICHELE SAPONARA. Anch'io ringrazio il professor Barbera per quella che ritengo una bella, interessante, serena e — soprattutto — costruttiva lezione piena di richiami pratici, politici e storici. Il fatto che tale lezione sia stata seguita da molti colleghi costituisce la prova dell'interesse che noi tutti avevamo nei confronti di questa audizione. Noi ci preoccupiamo sempre che i professori auditi possano essere gratificati da un grosso uditorio, ma lei professore nel sostenere che le è andata bene è stato comprensivo e pratico. Personalmente, le posso dire che le è andata bene perché lei è un personaggio autorevole e come tale meritevole di un largo ascolto.

Professor Barbera, lei ha iniziato la sua relazione affermando che sarebbe stato molto critico, ma io che sono un ottimista che vede sempre il bicchiere mezzo pieno e non mezzo vuoto ho notato che la sua critica non è stata né eccessiva né distruttiva come, invece, sarebbe potuta essere.

Lei ha riconosciuto i meriti di questo disegno di legge, lo ha anche criticato ed ha indicato i rimedi che noi, ovviamente, esamineremo. Le ho riconosciuto questo attestato di stima e serenità in ordine alla sua relazione perché una certa parte politica criminalizza questo disegno di legge di revisione costituzionale. Anche l'ex presidente della Repubblica Scalfaro, in un suo comizio allo Smeraldo di Milano, ha affermato che questa proposta non sarebbe stata avanzata da dei saggi ma da quattro sconsiderati.

MARCO BOATO. Ringrazio il professor Barbera e mi scuso anche per la mia precedente interruzione. In ogni caso, la questione mi incuriosisce molto; inoltre stiamo tutti riflettendo sui precedenti storici delle varie vicende. Ricordo benissimo che Kohl, ottenuta la maggioranza attraverso il passaggio dei liberali dall'alleanza con la SPD a quella con la CDU-CSU, si è « autoprovocato » entro sei mesi lo scioglimento. Si tratta dell'ipotesi — discussa nella scorsa legislatura nell'ambito di questa Commissione — di prevedere la cosiddetta sfiducia costruttiva con obbligo di tornare alle elezioni dopo un anno. Faccio più fatica a ricordare la vicenda riguardante Brandt che mi aveva incuriosito perché, sicuramente, non fa parte di quel periodo. In ogni caso, Brandt fu costretto alle dimissioni nel 1974 ha causa della trappola tesagli dalla spia Guillaume. Il segretario particolare di Brandt...

PRESIDENTE. Lo teneva da otto anni !

MARCO BOATO. Sì, ma i servizi segreti tedeschi e gli stessi capi della maggioranza e dell'opposizione lo sapevano, mentre l'unico che non era stato informato era il cancelliere che, una volta emersa la cosa, fu costretto alle dimissioni. Ormai esiste un'intera letteratura al riguardo, quindi si può dire che si trattò di una vera e propria trappola.

Noi siamo totalmente critici circa la reintroduzione dell'interesse nazionale così com'è stata proposta dal Senato; inoltre, in un sistema tendenzialmente federale, in qualche modo si pone un problema di uniformità dell'ordinamento, di prevalenza rispetto ad eventuali fughe di varicanti a livello regionale o locale.

Riguardo a ciò, lei — ad un certo punto della sua relazione — ha sostenuto che sull'interesse nazionale bisognerebbe trovare una soluzione diversa. In parte, ella ha fatto riferimento all'articolo 72 della Costituzione tedesca; in ogni caso, volevo chiederle di riprendere l'argomento, toccato in parte anche dal collega Bressa, sia pure sotto un altro profilo.

Per quanto riguarda i poteri del Presidente della Repubblica, personalmente

convengo — ma vorrei che lei la esplicitasse — sulla inopportunità o, a mio parere, sull'errore consistente nell'inserire nell'articolo 87 della Costituzione il riferimento alle funzioni espressamente conferite dalla Costituzione. Si tratta di una terminologia che riprende la Costituzione spagnola, la quale, tuttavia, la riferisce ad un monarca non elettivo. In questo caso, invece, siamo di fronte ad un Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento o, più esattamente, dalla Assemblea della Repubblica con forte partecipazione regionale e locale. Secondo me, questo tema — che opportunamente lei ha trattato, pur riferendosi a forzature e non a grandi errori — è in parallelo con quello dell'uso delle espressioni e dei termini. Anche a riguardo di questi ultimi, lei ha ragione: si tratta della traduzione italiana di un termine contenuto nella *Grundgesetz* che, di per sé, non cambia nulla rispetto alla Costituzione vigente.

Cambia, invece, il ruolo del Primo ministro che, implicitamente, con questo cambiamento non è più un *primus inter pares* ma diventa un Primo ministro che nomina e revoca i ministri. Questo è il cambiamento effettivo al quale io personalmente — e, credo, anche altri colleghi — non sono contrario. Condivido quanto da lei espresso in merito alla valorizzazione ed al recupero del filone costituzionale riferito al premierato e non ad ipotesi di presidenzialismo o semipresidenzialismo italiano, ritenendo che sia molto utile.

Per quanto riguarda lo statuto delle opposizioni, lei sa meglio di me che c'è un dibattito, anche in dottrina, riguardo allo statuto dell'opposizione o delle opposizioni. Il tema sta a cuore a noi, oggi, poiché siamo all'opposizione ma potrebbe interessare anche l'attuale maggioranza se, nella prossima legislatura, passerà all'opposizione. Sono temi costituzionali che bisogna cercare di esaminare con il velo dell'ignoranza, dal punto di vista di chi, in seguito, ne usufruirà. Le chiedo un parere riguardo a questo aspetto che risulta maggiormente complicato e complesso, sia per quanto riguarda la maggioranza sia per quanto riguarda l'opposizione o le oppo-

sizioni, in un sistema coalizionale e multipartitico quale sta diventando, sempre più, quello italiano.

Lei ha svolto alcune osservazioni a proposito del Senato che non esprime la fiducia al Governo — e giustamente non la esprime — ma che, però, detiene il potere di fatto di paralizzare la stessa funzione di governo oltre ad un potere di interdizione e di incidenza negli indirizzi di Governo. Addirittura, lei ha utilizzato l'espressione di possibile paralisi della funzione di governo. Condivido questa preoccupazione. In particolare, il gruppo di Magna Charta ha insistito molto su questo aspetto e, cioè, sul rischio non tanto di un premierato troppo forte quanto, in realtà, di un Governo interdetto dal Senato. Lei sarebbe favorevole ad un Senato come quello che è stato prefigurato? Si sta discutendo anche di ipotesi alternative, che rimetterebbero in discussione la questione. Mi riferisco alla possibilità di scioglimento del Senato, non da parte del Primo ministro ma da parte del Presidente della Repubblica, in caso di paralisi del sistema, secondo la formula della impossibilità di funzionamento, in parte contenuta nel testo originario del Governo e successivamente soppressa dai senatori. Certamente, può essere un'ipotesi di scuola ma si tratta sempre di quegli effetti che lei ha definito di deterrenza: se c'è questa possibilità, probabilmente non vi si ricorre; se non c'è tale possibilità, si può verificare esattamente quel tipo di paralisi.

Un'altra osservazione riguarda il Senato. Lei ha affermato che probabilmente è necessario ripensare la stessa composizione del Senato. Lei ha soltanto citato tale ipotesi, dopo avere espresso alcune critiche riguardo a questo Senato che, per come è stato prospettato, di federale ha ben poco. Condivido la sua osservazione sulla *pars destruens* ma le chiedo se abbia formulato qualche ipotesi sulla *pars construens*.

Inoltre, non credo che il problema sia quello di aver scelto la strada del premierato o quella di un *Premier* rafforzato. Noi abbiamo, da una parte, il problema che lei ha posto, cioè la possibile interferenza del

Senato sugli indirizzi di Governo; dall'altra, abbiamo una serie di rigidità sul ruolo del Primo ministro, che lei stesso, in parte, ha criticato. Mi pare che la sua critica, soprattutto, si appunti sulla proposta modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione. Come risolvere quel questo problema, lei lo ha già detto: si potrebbe affidare al Capo dello Stato la possibilità di valutare la conformità del nuovo Primo ministro eventualmente proposto con la maggioranza uscita dalle elezioni, senza irrigidire le norme procedurali. Personalmente, sono completamente d'accordo perché, paradossalmente, un Governo di minoranza sarebbe più tutelato di un Governo e che abbia la maggioranza assoluta in Parlamento. Nel caso di un Governo di minoranza risultante dalle elezioni, che governi ma non abbia la maggioranza assoluta, il Primo ministro non potrebbe mai essere sostituito in base all'articolo 88, secondo comma, della Costituzione previsto dal disegno di legge in esame. Infatti, la norma proposta prevede soltanto la maggioranza assoluta.

Infine, le chiedo un approfondimento riguardo alle proposte di modifica dell'articolo 94, primo e secondo comma, della Costituzione. In particolare, mi riferisco al fatto che non è previsto un voto del Parlamento ma una fiducia, per così dire, presunta, mentre è prevista la possibilità di usare lo strumento della fiducia per sbarazzarsi di eventuali difficoltà interne o esterne alla maggioranza. Su queste rigidità rispetto ad un modello incentrato sul Primo ministro che, personalmente, condivido e che lei stesso ha affermato di condividere, qual è la sua ulteriore possibile riflessione?

PIETRO FONTANINI. La mia domanda riguarda la questione, molto delicata, del possibile conflitto tra Camera e Senato. A suo avviso, professor Barbera, il superamento di tale conflitto potrebbe essere attuato, ad esempio, attraverso la previsione di un *quorum*? Anche lei ha citato una simile possibilità. In altri termini, affinché il Senato possa ricorrere a questo

potere di veto che, attualmente, sembrerebbe previsto, potrebbe prevedersi la condizione che esso sia esercitato soltanto con un *quorum* significativo, ad esempio la maggioranza dei tre quinti?

RICCARDO MARONE. Vorremmo ascoltare una sua considerazione riguardo alla composizione del Senato. Condivido le sue critiche all'attuale ipotesi approvata dal Senato e, dal momento che ci troviamo nella fase di elaborazione delle proposte emendative, un suo contributo su questo tema ci sarebbe di grande utilità, non soltanto riguardo alla composizione ma anche riguardo alle competenze. Lei ritiene, correttamente e giustamente, che questo sistema possa portare a conflitti enormi tra i due rami del Parlamento: come si dovrebbero delimitare le competenze del Senato per evitare tutto questo?

Inoltre, le vorrei chiedere un chiarimento su un argomento di cui stiamo discutendo, anche se può sembrare marginale: vorrei la sua opinione sulla abolizione della controfirma del Presidente Repubblica su una serie di atti. Può sembrare un aspetto marginale ma, avendo lei centrato la sua attenzione sul problema dell'equilibrio dei poteri tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio, questo tema può avere una sua rilevanza.

ALESSANDRO MARAN. La mia domanda riguarda il tema, già riproposto, del Senato. Lei ha sottolineato, al pari di molti di noi, che non si tratta di una Assemblea federale, ritenendo valida l'ipotesi di procedere all'elezione del Senato contestualmente a quella dei Consigli regionali. Per il rafforzamento di questa contestualità ci sono varie proposte. In particolare, vorrei chiederle se, assumendo come non realistica la possibilità di riproporre il modello del *Bundesrat*, cioè di un'Assemblea che comprenda i rappresentanti dei governi territoriali, e scegliendo, invece, la strada della composizione mediante elezione diretta rappresentando gli elettorali regionali, cioè il modello del Senato degli Stati Uniti, questa scelta fi-

nirebbe per influenzarne anche il ruolo e la delimitazione delle competenze. Che cosa significherebbe questa scelta, rispetto alla proposta di un federalismo delle funzioni? In quale grado ne sarebbe influenzata la composizione e come potrebbe determinarsi?

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per le domande poste al professor Barbera al quale do ora la parola per il suo intervento di replica.

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Permettetemi, innanzitutto, di precisare — grazie ad un appunto provvidenziale della segreteria della Commissione — che le nuove elezioni in Germania, volute da Brandt, si tennero nel 1972 e non nel 1974...

PRESIDENTE. Per questo bisogna ringraziare i nostri uffici, sempre molto efficienti, che hanno ripercorso tutta la vita di Brandt!

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Si ricorse allo stratagemma di cui parlavo prima perché — per dirla in modo rapido — Brandt non era d'accordo con il ministro delle finanze Schiller, dimessosi dal Governo, e chiese al corpo elettorale di pronunciarsi.

Per quanto riguarda la domanda posta dall'onorevole Bressa, è vero quanto egli afferma. Bagehot nel 1872 affermò che era importante per il primo ministro la possibilità di provocare l'appello al corpo elettorale ma ciò accadeva in un quadro in cui il Parlamento dava la fiducia effettivamente al Primo ministro mentre con il premierato (che l'onorevole Bressa definisce assoluto) questo non avviene. Con grande amicizia e stima nei confronti di Leopoldo Elia — che ha coniato l'espressione « premierato assoluto », forse fortunata tanto quanto lo fu l'espressione di Pajetta « legge truffa » — non penso che si

tratti di un premierato forte, proprio per i motivi che ho ricordato prima (e quella del 1953 era una pessima legge elettorale non una legge truffa). È invece un premierato dimidiato, frenato dal Senato federale. Ma rispondo alla domanda: l'esperienza di questi anni ci ha detto che, in realtà, il rapporto fiduciario nei sistemi parlamentari (in quello italiano in particolare) non intercorre, di fatto, tra il Parlamento e il Governo ma tra quest'ultimo e i partiti della coalizione, tant'è che questo Parlamento, nella sua storia, non ha mai conosciuto una crisi parlamentare (a parte la vicenda del Governo Prodi). In realtà, tutte le crisi sono state crisi extra-parlamentari in quanto non scaturivano da una rottura del rapporto tra Parlamento e Governo bensì tra quest'ultimo e i partiti componenti la coalizione. Il premierato non trasferisce potere dal Parlamento al Corpo elettorale ma, nei fatti, dai partiti agli elettori. Io credo molto alla democrazia dei partiti, essenziale per la vita democratica della nazione ma non è il potere di crisi la funzione più alta dei partiti.

Con il nuovo sistema elettorale e con quello previsto per l'elezione dei sindaci e dei presidenti delle regioni siamo riusciti a costruire un circuito che parte dal corpo elettorale, passa per il Parlamento e va al Governo, mettendo insieme Parlamento, Governo e corpo elettorale. Quindi, tornare alla fonte da cui è partito quell'impulso e quegli indirizzi politici rappresenta un modo per ristabilire la normalità del circuito democratico.

Le elezioni anticipate non devono essere considerate come il male assoluto, da evitare ad ogni costo. Queste sono un modo attraverso il quale il corpo elettorale, vale a dire il sovrano, riconferma o cambia una determinata maggioranza espressa la volta precedente. Questo già succede in Inghilterra e in tanti altri paesi d'Europa perché in questi paesi, quando si va a votare, come tutti sanno benissimo, si vota per un deputato ma, di fatto, direttamente per una maggioranza e per un leader. Quindi, non mi pare che tutto

questo significhi alterare l'evoluzione del sistema parlamentare, semmai, si tende a razionalizzarlo.

L'onorevole Marone mi ha chiesto di approfondire il tema della controfirma che da questo testo verrebbe eliminata per taluni atti. È il problema che avete affrontato, in questa commissione, a proposito del potere di grazia. Ci sono alcuni poteri del Capo dello Stato e alcuni atti che, a mio avviso, non hanno bisogno della controfirma perché non coinvolgono la « responsabilità » del Governo, come nel caso della nomina dei giudici della Corte costituzionale o quella dei cinque senatori a vita (anche se ciò è vero solo secondo l'interpretazione che si è avuta negli ultimi cinquant'anni perché non dobbiamo dimenticare che, nel momento in cui si approvò la legge sulla composizione della Corte costituzionale, si discusse a lungo se doveva esservi o meno la proposta da parte del Governo; per fortuna poi si disse di no ritenendo che, se ci fosse stata una proposta da parte del Governo, la maggioranza avrebbe potuto incidere troppo sulla composizione della Corte, sia attraverso l'elezione parlamentare di cinque giudici, sia attraverso le nomine del Capo dello Stato).

Ci sono poi altre funzioni che hanno un profilo politico molto alto. Ritengo che la grazia esiga che ci sia un ministro responsabile che venga in Parlamento, se chiamato, a dire perché si è graziato quel determinato detenuto o perché non lo si è fatto (o perché lo si è fatto per alcuni e non per altri). Si tratta di un potere che può essere fortemente impregnato di politica e il Parlamento non può privarsi — io credo — del potere di chiamare un ministro responsabile a riferire in Parlamento. So bene che ne avete discusso molto e in modo molto approfondito e vorrei quindi esprimere la mia opinione con tutta la necessaria umiltà. Personalmente, poi, lo faccio con imbarazzo perché sono decisamente favorevole alla grazia ad Adriano Sofri.

In questo testo la controfirma viene inoltre eliminata per il rinvio di una legge, per la richiesta di una nuova deliberazione

delle Camere. Su questo punto, starei attento a togliere un potere di proposta al Governo perché, se normalmente è una funzione presidenziale (lo abbiamo visto in occasione del rinvio della legge Gasparri), nel caso in cui invece possa essere insorto un conflitto tra Camera e Senato, darei la possibilità al Governo, eventualmente rimasto soccombente al Senato, di proporre al Capo dello Stato una nuova deliberazione. La proposta del Governo, che il Capo dello Stato dovrà valutare, può essere utile per provocare una nuova deliberazione su una legge che, per esempio, contrasta con gli indirizzi fondamentali del Governo. Per quanto riguarda gli altri messaggi alle Camere questi possono anche prescindere dalla controfirma.

Va bene invece togliere la controfirma per la nomina del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, dalla quale va esclusa ogni possibile ingerenza del Ministro Guardasigilli. Parimenti, per quanto riguarda la nomina dei presidenti delle autorità amministrative indipendenti: se queste nomine devono essere mantenute in capo al Presidente della Repubblica, è opportuno che, trattandosi di una funzione di garanzia, non ci sia alcuna controfirma. Quest'ultima è un'assunzione di responsabilità di fronte al Parlamento da parte del ministro controfirmante, ma questi per potere assumere tale responsabilità deve anche potere influire sulla decisione. Solo se un ministro ha potuto influire o avrebbe potuto in teoria influire sulla deliberazione, può andare a difendere in Parlamento una determinata decisione.

L'onorevole Boato ha posto il tema dello statuto dell'opposizione o delle opposizioni. Si tratta di un problema assai delicato, tenuto conto che non siamo in un sistema compiutamente bipolare ma in un sistema dove possono esservi anche più opposizioni. Tuttavia, direi che è un problema più di nome che di fatto. L'importante è riconoscere ai gruppi di opposizione il potere di attivare determinati procedimenti: tempi e spazi per i gruppi di opposizione, ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte di una frazione di