

parlamentari avverso particolari deliberazioni — restringerei al massimo i casi — ed altre garanzie. Peraltro si tratta di garanzie che, in realtà, tutelano tutte le parti e non solo l'opposizione: basti pensare al contenzioso elettorale, per il quale, dopo la deliberazione delle Giunte, che decidono a maggioranza, bisognerebbe concedere, come in Germania, la possibilità di appello alla Corte costituzionale a garanzia di tutte le minoranze.

Tra le garanzie dell'opposizione includerei anche la ridefinizione del *quorum* per quanto riguarda il referendum abrogativo il quale rappresenta, per così dire, un'arma nelle mani dell'opposizione di fronte a leggi che, secondo l'opposizione, contrastino fortemente con gli orientamenti popolari. Un'arma che, per essere valida, ha bisogno di essere concretamente praticata; ebbene, l'astensionismo degli ultimi anni ha dimostrato che chi è contrario all'abolizione di una legge e, dunque, chi è per il « no », può contare su un « no » rafforzato in quanto può aggiungere all'invito a non votare, rivolto ai propri elettori, quel 20-22 per cento del corpo elettorale che, normalmente, si astiene dal voto. Manterrei il *quorum* ma riferito non al numero degli iscritti nelle liste elettorali, ma a quanti hanno partecipato alle ultime elezioni politiche. Farei riferimento, quindi, ai cittadini politicamente attivi, a quanti hanno dimostrato di avere effettivamente interesse per la cosa pubblica.

Bene ha fatto l'onorevole Boato a porre il tema dei Governi di minoranza; dobbiamo porci tale problema in quanto non vi è alcun sistema elettorale — a meno che non si pensi ad una legge elettorale con premio di maggioranza sulla falsariga di quella vigente per gli enti locali — che può assicurare la formazione di un Governo con una maggioranza stabile. E peraltro, anche in tal caso, potrebbero verificarsi forme di indebolimento della maggioranza che potrebbero consigliare al *Premier* (in sintonia con il Capo dello Stato) di non ricorrere subito a nuove elezioni. Sicché, considererei con favore la possibilità di far sopravvivere i Governi di minoranza, tra

l'altro già conosciuti nella storia della Repubblica. Si tratta di una risorsa che è bene sia salvaguardata e circa la quale recano previsioni specifiche anche talune Costituzioni di altri paesi; penso ad esempio alla Francia o all'articolo 192 della Costituzione del Portogallo, che arrivano fino all'ipotesi di considerare approvata una mozione di sfiducia solo se vi sia la maggioranza assoluta di voti favorevoli (o altre misure, che potrebbero anche essere previste come risorsa estrema).

Quanto all'interesse nazionale — del quale hanno parlato l'onorevole Bressa e l'onorevole Boato — è vero che nell'attuale Titolo V della Costituzione è possibile trovare clausole che, utilizzate in un certo modo, possono svolgere la medesima funzione svolta dall'interesse nazionale. Si pensi alla tutela della concorrenza e a quella dell'ambiente; ma sono tutti *escamotage* utilizzati senza una chiara assunzione di responsabilità e attraverso percorsi tortuosi. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 303 del 2003, ha applicato il principio di sussidiarietà; principio disegnato dal legislatore in vista dell'allocazione ottimale delle funzioni amministrative e che la Corte costituzionale ha utilizzato, invece, come modo per superare la ripartizione delle competenze effettuata dal nuovo Titolo V della Costituzione. Sicché è stata considerata legittima la cosiddetta legge-obiettivo, provvedimento che interferiva gravemente con le competenze regionali. Tutto questo — lo ripeto — enfatizza in modo improprio il ruolo della Corte costituzionale e non rende limpida e trasparente l'attività del Parlamento.

Sarebbe molto più limpido — io credo — trovare una formula analoga all'articolo 72 della Costituzione tedesca dianzi citato. Mi rendo conto che l'espressione « interesse nazionale » è così vaga che può giustificare tutto. Ricordo, ad esempio, la cosiddetta legge quadrifoglio approvata nel 1977 che, in nome dell'interesse nazionale, individuò tale interesse nella imprese più grandi, per le quali il ministero si riservava di erogare contributi. Bisogna delimitare tale possibile ampiezza di contenuti attraverso adeguate garanzie. Dove trovare

tali garanzie? Non nelle espressioni e nelle parole, che possono essere sempre, per così dire, «stiracchiate»; ma nelle procedure. Se vi è un Senato che esprime gli interessi regionali, che esprime una rappresentanza regionale, esso opererà in maniera tale da cercare di respingere i tentativi del Governo e della Camera dei deputati di riappropriarsi di competenze attraverso la clausola degli interessi nazionali. Qui starebbe la differenza rispetto al vecchio regime del Titolo V.

Vedrei quindi maggiori garanzie nel rafforzamento della rappresentanza regionale; il punto è in quale modo si possa procedere a tale rafforzamento. Anzitutto, radicandola di più sul territorio. Considererei ottimale — ma so che non è realistico proporlo — un sistema tipo *Bundesrat*, ovvero la rappresentanza dei governi. Però, siccome ritengo non sia realistico un obiettivo siffatto, trovo valida la soluzione ipotizzata per il Senato, ovvero l'elezione contestuale dello stesso e delle assemblee legislative regionali. Sarebbe una Camera eletta direttamente ma sulla base di una battaglia politica che si porta avanti nelle singole regioni nel momento della elezione dei consigli regionali e, quindi, con un collegamento molto forte con i temi regionali. A questa rappresentanza aggiungerei la presenza dei presidenti delle regioni.

GIANCLAUDIO BRESSA. Professore, mi scusi, con composizione paritaria tra tutte le regioni o diversificata?

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Diversificata; non metterei la Lombardia sullo stesso piano del Molise ma prevederei comunque un numero minimo di senatori per ciascuna regione. Ricollegandomi a quanto dianzi veniva osservato, debbo rilevare come non mi sembri riproponibile il sistema del Senato americano. Intanto, il Senato americano, ormai, ha poco di federale; da quando, nel 1913, i membri sono stati eletti direttamente dai cittadini, forse è la Camera dei

rappresentanti a rappresentare di più gli interessi locali. Il Senato è formato da grandi notabili che hanno forte influenza nella vita di ogni Stato ma che hanno scarsi rapporti con il territorio e con i governi statali.

Starei anche attento — non mi riferisco al suo intervento ma a qualche intervento svolto in Senato da autorevoli senatori — a non disegnare i poteri del Senato italiano ricalcando quelli del Senato americano. Il primo ha poteri fortissimi, quasi di tipo bicamerale, in un sistema ad elezione diretta del Presidente del Stati Uniti ed a marcata separazione dei poteri fra Presidente e Congresso. È un contropotere rispetto al fortissimo potere presidenziale; ciò che, invece, non avrebbe senso in un sistema che vuole essere organizzato secondo il modello *Westminster*, ovvero parlamentare o neoparlamentare. Noi con il Senato dobbiamo costruire non un contropotere rispetto al Governo ma un organo di cooperazione e di partecipazione delle regioni.

Per quanto riguarda le competenze, veniva chiesto dall'onorevole Fontanini se era possibile prevedere il sistema della corrispondenza simmetrica delle maggioranze; si chiedeva cioè se, essendosi il Senato pronunciato per il veto con una certa maggioranza, detto veto potesse essere superato con una maggioranza analoga dalla Camera dei deputati. È il sistema previsto per talune competenze nei rapporti tra *Bundestag* e *Bundesrat*. Ricordo, però, che a Berlino è stata insediata una commissione mista di esperti e parlamentari che sta rimeditando proprio sul potere riconosciuto al *Bundesrat* di far alzare le maggioranze richieste al *Bundestag*, in quanto questo sistema sta creando intralci alla funzione di governo. I tedeschi, in breve, vogliono ripercorrere un cammino inverso al nostro.

Il Senato, proprio perché forte di un effettivo radicamento territoriale, deve essere in grado di fare penetrare i propri emendamenti anche all'interno della Camera dei deputati. Mi affiderei alla forza politica della rappresentanza senatoriale, non inserirei dei meccanismi che alla fine

si potrebbero rivelare paralizzanti (avendo anche un occhio ai possibili governi di minoranza di cui parlavamo prima). Mi affiderei per superare il veto del Senato alla necessità di una doppia deliberazione della Camera dei deputati a distanza non minore di alcuni mesi.

Per quanto riguarda lo scioglimento anticipato del Senato questo sarebbe difficilmente compatibile con il meccanismo che prevede l'elezione contestuale dei senatori e dei Consigli regionali. Secondo questo sistema il Senato dovrebbe essere un organo permanente, che si rinnova parzialmente in occasione del rinnovo dei consigli regionali, assicurando anche un rinnovamento nella continuità.

MARCO BOATO. Mi sembra che abbia tralasciato la questione della fiducia presunta, ossia il fatto che non sia prevista alcuna votazione né all'articolo 88, comma 2, né nel caso della fiducia presunta all'inizio della legislatura.

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Non dobbiamo dimenticare una cosa: la fiducia all'inizio della legislatura non era nelle tradizioni dei governi parlamentari, è stata prevista dal nostro costituente proprio per vincolare il Parlamento. Attraverso il voto di fiducia iniziale il Parlamento stabilisce una sorta di contratto con il Governo per portare avanti il programma di governo. Nella patria del parlamentarismo, l'Inghilterra, non esiste un voto iniziale di fiducia e non esiste in Francia. Si potrebbe comunque sostituire la fiducia con un voto sul programma, tenuto conto che il programma elettorale è sempre qualcosa di molto più ampio di un programma di legislatura.

PRESIDENTE. Nel congedare il professor Augusto Barbera, lo ringrazio per il suo notevole contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

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

Audizione di Cesare Pinelli, professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Macerata.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Cesare Pinelli, professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Macerata.

Do subito la parola al professor Pinelli, che ringrazio a nome mio e di tutta la Commissione per avere accettato il nostro invito.

CESARE PINELLI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Macerata*. Ringrazio i membri della Commissione per avermi dato l'opportunità di esprimere un'opinione su un testo che, riguardando la revisione di istituti fondamentali della seconda parte della Costituzione e l'intero impianto costituzionale della forma di governo, non può che interessare profondamente i costituzionalisti.

Il mio intervento si articolerà in tre parti. La prima riguarda il metodo della riforma, la seconda è una sorta di rapido bilancio delle opinioni già espresse dai costituzionalisti in varie pubblicazioni, mentre la terza parte si basa su mie considerazioni sul testo, anche alla luce delle opinioni già emerse nella scienza costituzionalistica.

La prima parte, quella a cui tengo di più, potrebbe sembrare un'astrazione. In realtà si deve necessariamente partire dal metodo della riforma, perché solo così si può impostare correttamente la revisione di un testo costituzionale.

A cosa mi riferisco quando parlo di metodo della riforma? Credo che non si possa non partire dalla stessa distinzione fra legge e Costituzione. Attualmente, noi non basiamo più questa distinzione soltanto sull'aspetto formale, ossia sul fatto che le costituzioni si modificano con una procedura aggravata rispetto a quella pre-

vista per le leggi ordinarie. Non la basiamo neanche, o non prevalentemente, sul contenuto, ma la basiamo sulla capacità di una Costituzione di durare rispetto a quanto invece si presuppone possano durare le leggi ordinarie. Tale distinzione proviene dal costituzionalismo americano da almeno due secoli; già nelle prime sentenze della Corte Suprema americana questo concetto è chiarissimo: la Costituzione è chiamata a regolare gli affari umani al di là della mera contingenza, ossia, in termini attuali, al di là dello spazio di una legislatura.

Credo che tale distinzione, diffusasi anche nel costituzionalismo europeo, corrisponde ad una Costituzione che dura da più di due secoli. Tuttavia, anche nel panorama costituzionale europeo possiamo affermare che varie Costituzioni (Germania, Francia, Italia) dopo oltre mezzo secolo sono ancora in vigore e hanno attraversato più legislature e stagioni politiche e istituzionali.

Qual è l'opposto di una Costituzione che pretende di durare? Una Costituzione troppo dettagliata, obiettivo a cui si può tendere almeno per due ragioni. Della prima, tuttavia, non parlerò, in quanto del tutto estranea alle possibilità attuali (sarebbe l'ipotesi secondo cui la disciplina della Carta fondamentale, dettagliata all'eccesso, diverrebbe il frutto di una sorta di pretesa di perfezione, di completezza del prodotto costituzionale: è stata un'istanza avvertita in altre epoche ed esorbita dalla sfera dei nostri interessi). La seconda ragione per cui si può volere, invece, una Costituzione molto dettagliata è l'esistenza di diffidenza reciproca tra le parti. Minore è la fiducia reciproca e maggiore il dettaglio con cui si provvederà a redigere il testo costituzionale. Più si scrive, però, e meno le Costituzioni sono durature. Questa tendenza appena descritta, francamente, mi preoccupa. Del resto, il testo di cui si discute non ne è neppure la prima espressione; già nella scorsa legislatura la riforma dell'articolo 111 della Costituzione ha sicuramente pre-

visto disposizioni le quali appaiono tipiche di un testo legislativo anziché costituzionale.

Analoga valutazione si può estendere al caso della revisione del Titolo V della Costituzione e alla riforma dell'articolo 51 (norma che poteva ricavarci, a mio avviso, già dell'articolo 3 del dettato costituzionale). Identiche considerazioni valgono, infine, anche per il testo al nostro esame. Ripeto, però, che il dettaglio è profondamente nemico della durezza. Le ragioni di questa affermazione sono evidenti: il dettaglio, infatti, si adatta a un certo periodo, ad una determinata contingenza. Ma, venuta meno quella contingenza, il prodotto si invecchia e sorge il bisogno di rinnovarlo. Così, gradualmente, la Costituzione si appiattisce al livello della legge.

Questo è il punto su cui mi preme maggiormente soffermare l'attenzione, in quanto realmente prescinde da qualunque altra considerazione di merito.

Volendo fare, poi, un bilancio delle opinioni espresse dai miei colleghi, oltre che da me stesso, sul testo in esame, si osserva come le valutazioni siano state numerose. Sono infatti comparsi già due volumi, uno è di Astrid, che comprende ben sessantatré commenti — circa cinquanta dei quali ad opera di costituzionalisti — e l'altro è *La Costituzione promessa* della fondazione Magna Charta. Le opinioni prevalenti sono fortemente critiche. Ma non sarà di quelle che mi occuperò in questa sede; vorrei piuttosto sottolineare come anche le opinioni dei costituzionalisti i quali si sono spesi o schierati maggiormente a favore del testo di riforma, in realtà, prevedano dei punti di riserva critica piuttosto consistente. Molto rapidamente ed entrando già nel merito dei problemi, secondo Giovanni Pitruzzella, ad esempio, il binomio della questione di fiducia con il voto bloccato (per cui in mancanza di un'approvazione parlamentare del testo voluto dal *Premier*, quest'ultimo può chiedere lo scioglimento anticipato della Camera) rappresenta uno strumento troppo forte e rischioso rispetto allo scopo di assicurare l'attuazione legi-

slativa del programma di Governo. Sicché, secondo l'autore, sarebbe opportuno disciplinare separatamente i due istituti.

Vincenzo Lippolis, poi, osserva: « Un bicameralismo come quello che emerge dal testo di riforma costituzionale non è funzionale, anzi è di ostacolo alla soluzione dei due principali problemi della transizione costituzionale: la forma di Governo ed il federalismo ».

Beniamino Caravita, non nel volume *La Costituzione promessa*, dove pure ha scritto sull'argomento, ma in *Quaderni costituzionali*, è autore di una breve nota sulla sottrazione alla responsabilità di atti presidenziali (sottrazione, cioè, all'obbligo della controfirma). Secondo il costituzionalista, per tradizionale insegnamento, in presenza dell'articolo 90, la controfirma ministeriale, anche sugli atti sostanzialmente presidenziali, aveva ed ha la funzione di scaricare sul Governo la responsabilità giuridica — quella politica rimanendo in capo al Presidente — degli atti risalenti alla volontà del Presidente della Repubblica. Con la formulazione proposta, fermo rimanendo l'articolo 90, vi sarebbero, nell'ordinamento, atti del Presidente della Repubblica di cui nessuno sarebbe giuridicamente responsabile. Non il Presidente in ragione dell'articolo 90, non il Governo, a causa della non previsione di controfirma, a meno di non voler pensare che alla funzione di assunzione di responsabilità sia destinato a supplire l'istituto della messa in stato d'accusa da parte del Parlamento in seduta comune, che subirebbe così una torsione inaccettabile.

Queste tre critiche sono mosse contro aspetti diversi del disegno di legge in esame. Sembrerebbe, forse, che le abbia messe insieme soltanto per porre in luce le critiche emerse da parte di quei costituzionalisti, i quali pure hanno espresso le opinioni più favorevoli. Non è così.

In realtà, le tre critiche si appuntano su istituti e congegni del nuovo testo, i quali sono il frutto di una tendenza largamente riscontrabile — anzi direi assolutamente dominante — nel disegno di riforma di tipo compensativo. Ritengo, in sostanza, che il nuovo testo, nella sua interezza, sia un

sistema a « compensazione ». Si vuole la *devolution* e allora, per contrappeso, si deve introdurre il principio dell'interesse nazionale; si vuole un Senato federale, ma poiché non si può intervenire sulla sua composizione, lo si fa sulle funzioni; si richiede un rafforzamento del circuito di Governo che passi anche attraverso una « dequotazione » dei poteri del Presidente della Repubblica e conseguentemente si sottrae al Presidente della Repubblica l'onere di sottoporre una serie di suoi atti a controfirma. Si tratta, dunque, di un chiaro sistema di compensazioni. Il problema è che tali compensazioni — anziché compensare — introducono problemi assai rilevanti.

Sebbene il mio intervento si concentrerà prioritariamente sulla forma di Governo, per esemplificare il quadro e giustificare le mie affermazioni, vorrei soffermarmi su alcune considerazioni attorno all'interesse nazionale, una formula il cui inserimento nel nuovo testo della Costituzione è soggetto ad un formidabile interrogativo.

Usciamo da un'esperienza nella quale l'interesse nazionale, così come originariamente previsto nel testo della Costituzione — inteso, cioè, come limite politico alla legislazione regionale —, non aveva mai funzionato, poiché mai fu fatto valere dinanzi al Parlamento. Viceversa, l'interesse nazionale, come limite di legittimità costituzionale, che era stato largamente invenzione della Corte costituzionale, aveva pervaso l'intera esperienza del diritto regionale italiano da 20 anni a questa parte. Quale interesse nazionale intendiamo inserire oggi nel nuovo testo costituzionale: il primo o il secondo tipo? Se lo intendiamo nel primo senso, dobbiamo sapere che quel limite non ha mai trovato applicazione, essendo mancata la necessaria remissione al Parlamento. Se, viceversa, lo intendiamo nel secondo senso, è necessario aver presente che, in realtà, la sua introduzione rappresenterebbe un arretramento molto forte rispetto a tutte le promesse di Stato federale.

D'altra parte, l'attribuzione al Capo dello Stato di un decreto di annullamento

della legge nel caso in cui contrasti con l'interesse nazionale non credo esista in alcuna parte del mondo. Su questo invito, quindi, ad una riflessione profonda.

Esiste poi la difficoltà, perfettamente comprensibile in quanto è un problema del sistema italiano che va al di là delle contingenti maggioranze, di istituire un Senato rappresentativo delle autonomie regionali territoriali in senso proprio. Sia i giuristi che i politici sono perfettamente a conoscenza del problema, ma è chiaro che la riforma del Senato si giustifica solo in caso di mutamento di struttura. In assenza di tale giustificazione, spostare l'accento sul profilo funzionale e quindi sull'introduzione di categorie di legge che possano essere approvate solo dal Senato, solo dalla Camera o da entrambi, determina evidentemente una situazione di grande difficoltà per il prosieguo e il buon andamento complessivo dei lavori parlamentari, alla luce della grande erraticità delle materie.

Siamo di fronte ad una legislatura che ha dimostrato chiaramente come la revisione costituzionale del Titolo V è stata completamente ripensata alla luce di quanto sta affermando la Corte Costituzionale. Quindi, anche quanto scritto nella legge La Loggia, dove si prevede che il Parlamento provvederà a definire i principi fondamentali alla cui stregua si procederà alla prima attuazione del Titolo V, non tiene conto che la Corte Costituzionale è già intervenuta ampiamente in materia. Quindi, sono il Parlamento e il Governo ad essere in ritardo.

Oggi l'individuazione delle materie è un'opera molto difficile e, consentitemi di dire, che meno si fa meglio è. La contingenza in tali ambiti è sempre stata molto forte, ma i mutamenti della nostra società sono al giorno d'oggi così vorticosi da impedire una corrispondenza fedele tra quanto scritto ed i fatti concreti e l'evoluzione giurisprudenziale.

Vorrei soffermarmi ora qualche minuto in più sulla forma di Governo. Prima affermavo che il sistema di compensazione procede anche attraverso la tendenza a far sì che l'organo cui si riducono i poteri

possa trovare compensazione in qualche altro modo. A ciò corrisponde l'idea della sottrazione dell'obbligo di controfirma di atti sostanzialmente presidenziali. A parte il fatto che tale categorizzazione ripropone il problema della casistica di cui ho già detto, in quanto siamo di fronte ad una serie di casi che creano controversie, mi chiedo — e invito i legislatori a fare altrettanto — se ci sia congruità in particolare tra la disposizione che sottrae alla controfirma lo scioglimento della Camera dei deputati, ai sensi degli articoli 92 e 94, con la riscrittura dello scioglimento stesso. Noto in questo caso una certa antinomia che ora vado a motivare. Lo scioglimento della Camera dei deputati, ai sensi degli articoli 92 e 94, sarebbe sottratto alla controfirma, al contrario di quanto recitato all'articolo 88. Nel caso, infatti, dell'articolo 88 si prevede che il Presidente della Repubblica, su richiesta del Primo ministro, che ne assume l'esclusiva responsabilità, ovvero nei casi di cui agli articoli 92, quarto comma, e 94, dove il primo ministro non assume l'esclusiva responsabilità, decreta lo scioglimento della Camera dei deputati, indicando le elezioni nei successivi sessanta giorni.

Il caso dell'articolo 88 prevede il potere di scioglimento senza alcuna fattispecie e non scaturisce, quindi, da un fatto che comporta lo scioglimento. In questo senso, è il caso più simile a quello attualmente in vigore, dove non vi è previsione di fattispecie. Se esaminiamo gli articoli 92 e 94 possiamo verificare invece che esistono in tal caso le fattispecie, con conseguente maggiore delimitazione dei poteri presidenziali.

Nel caso dell'articolo 92, è stabilito che il Presidente della Repubblica nomini un nuovo Primo ministro, laddove quello in carica sia morto, sia stato affetto da impedimento permanente, accertato secondo le modalità fissate dalla legge, oppure si sia dimesso per cause diverse da quelle dell'articolo 94, ovvero per dimissioni non politiche, bensì personali. In tal caso, il Presidente nomina un nuovo Primo ministro; nel caso questi non ottenga la maggioranza da parte dei membri della Ca-

mera dei deputati, il Presidente decreta lo scioglimento della Camera e indice le elezioni.

Nell'articolo 94 vi sono due altre ipotesi di scioglimento, caratterizzati da una sorta di automatismo maggiore rispetto all'articolo 88, che manca di una fattispecie alla base. Mi riferisco alla questione di fiducia e alla mozione di sfiducia. La mozione di fiducia prevede che il Primo ministro chieda alla Camera, con priorità su ogni altra proposta, un voto conforme al Governo; in caso contrario, il *Premier* rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati. Si applica quindi l'articolo 88 e lì finisce. In questo caso la situazione è particolarmente complessa e non tanto per la facoltà di poter chiedere lo scioglimento, che infatti rientra all'interno dei suoi poteri.

Il punto è un altro ed è costituito da un intreccio di fattispecie abbastanza evidente, in quanto, se si applica l'articolo 88, viene meno la distinzione su cui l'articolo 89 aveva fatto leva per distinguere i casi di scioglimento « automatico » o « pseudo-automatico », di cui agli articoli 92 e 94, e i casi di scioglimento « libero », di cui all'articolo 88 vigente e alla disposizione di apertura del nuovo articolo 88.

Sottolineo tale aspetto, in quanto ritengo che quando si scrive « si applica l'articolo 88 » occorre tenere presente che dietro tale articolo vi è tutto ciò: non vi è soltanto una procedura, alla quale l'articolo 94 può rinviare, ma anche una diversa distribuzione del potere decisionale, in virtù della quale l'atto di scioglimento è sottoposto a controfirma, contrariamente a quanto previsto per lo scioglimento di cui agli articoli 92 e 94. Si determina la stessa situazione nel caso della mozione di sfiducia, firmata da almeno un quinto dei componenti della Camera e approvata per appello nominale dalla maggioranza assoluta: in tal caso, il Primo ministro sfiduciato si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati e indice le elezioni. Anche in tal caso si tratta di un automatismo, e ciò corrisponde allo schema generale che ho tentato di tracciare in rife-

rimento alle tre fattispecie di scioglimento previste dal nuovo testo costituzionale.

In conclusione, ritengo che ci troviamo di fronte a un testo che merita un profondo ripensamento. Credo vi siano tre possibilità: una buona riforma, una cattiva riforma, una non riforma. Nella mia scala delle preferenze vi è una buona riforma, quindi una non riforma e infine una cattiva riforma, non una buona riforma, una cattiva riforma e una non riforma: ritengo si tratti di una considerazione di buonsenso.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pinelli e do la parola ai colleghi che intendano intervenire.

MARCO BOATO. Signor presidente, ringrazio il professor Pinelli per la sua relazione. Dal momento che egli ha annesso notevole importanza alla prima parte della relazione stessa, mi permetto di interloquire brevemente sugli esempi specifici formulati e non sulle considerazioni generali, che condivido pienamente, con alcune osservazioni che pure non riguardano materie strettamente attinenti alle questioni in esame.

Lei, professor Spinelli, ha fatto riferimento all'articolo 111 e all'articolo 51 della Costituzione. Quanto alla ridondanza dell'articolo 111, che nella prima parte contiene principi costituzionali e nella parte successiva reca disposizioni più dettagliate che potrebbero essere proprie di una legge ordinaria e non di una norma costituzionale, ricordo, in quanto le costituzioni vivono nel contesto storico-politico, che si verificò un « botta e risposta » — uso un'espressione atecnica! — tra la Corte costituzionale e il Parlamento.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIETRO FONTANINI**

MARCO BOATO. La Corte costituzionale, infatti, intervenne per dichiarare l'incostituzionalità degli articoli 513 e 500 del codice di procedura penale, così come modificati dal Parlamento. Quest'ultimo dunque non soltanto si trovò nella neces-

sità di recuperare i testi della Commissione bicamerale sull'articolo 111 — in tali testi erano già presenti i principi della parità delle parti, della terzietà del giudice, del contraddittorio, della ragionevole durata del processo, che è opportuno siano sanciti dalla Costituzione — ma, con le disposizioni dettagliate contenute nella seconda parte dell'articolo 111, diede una risposta costituzionale alla dichiarazione di incostituzionalità da parte delle Corte.

Dunque, mentre convengo pienamente sulle considerazioni generali da lei formulate e sul monito rivolto al Parlamento, ricordo che la strada della legge ordinaria è stata tentata dal Parlamento nella XIII legislatura, peraltro con una larga convergenza tra maggioranza di centrosinistra e opposizione di centrodestra, con provvedimenti di modifica del codice di procedura penale votati quasi all'unanimità e puntualmente sanzionati dalla Corte.

Ritengo possa essere sviluppato un ragionamento analogo, anche se si tratta di un tema molto più ridotto dal punto di vista delle disposizioni di dettaglio, rispetto all'articolo 51. Lei ha giustamente osservato che si sarebbe potuto fare ricorso all'articolo 3 (aggiungo non solo al primo comma, ma anche al secondo comma). Tuttavia, la Corte costituzionale dichiarò illegittime anche le timidissime norme varate dal Parlamento: mi riferisco alla legge elettorale della Camera (la cosiddetta « legge Mattarella »), tuttora vigente, dichiarata incostituzionale nella parte in cui si prevedeva l'alternanza fra uomini e donne nella quota proporzionale; mi riferisco altresì alla legge elettorale comunale. La Corte diede un'interpretazione talmente restrittiva dell'articolo 3 in materia di pari opportunità che dichiarò incostituzionali le timide norme che il Parlamento aveva iniziato ad adottare nella logica del secondo comma dell'articolo stesso. Ciò ha indotto il Parlamento ad intervenire sull'articolo 51.

Mi sono permesso di formulare tali considerazioni, in quanto ho trovato estremamente interessanti le sue osservazioni iniziali, che condivido pienamente, ma intendevo altresì richiamare la sua atten-

zione sul fatto che esiste una dialettica tra il Parlamento e la Corte costituzionale che a volte induce all'adozione di norme penetranti e di dettaglio, che, in un diverso contesto di giurisprudenza costituzionale, si sarebbero potute evitare.

Le rivolgo ora una domanda specifica sulla questione sulla quale si è soffermato in modo più approfondito, vale dire la forma di Governo e gli articoli 88, 92 e 94. Dal momento che si tratta di considerazioni ripetutamente emerse anche nel corso del dibattito, anche in occasione delle precedenti audizioni, le chiedo, nella misura in cui lei ritenga di poter rispondere, al di là delle considerazioni critiche che ha svolto e che condivido, quali soluzioni alternative, dal punto di vista normativo, potrebbero farsi carico delle esigenze che emergono (rafforzare la figura del Primo ministro, garantire stabilità al Governo ed evitare i problemi che, in alcune circostanze, si sono verificati durante lo scorso decennio, nella complessa fase di transizione di questo paese).

Le chiedo se ritenga che non dovrebbero essere introdotte modifiche, in quanto la Costituzione vigente è sufficiente e si possono creare prassi politiche e costituzionali da consolidare gradualmente, o se, al contrario, si possa intervenire, ad esempio in materia di potere di scioglimento, ma in modo diverso rispetto a quanto previsto, in particolare dagli articoli 88, primo e secondo comma, e 94, secondo e terzo comma. In caso contrario, si potrebbe pensare che sia sufficiente inserire nell'articolo 89, laddove disciplina gli atti non soggetti a controfirma, il rinvio all'articolo 88, secondo comma, oltre che agli articoli 92 e 94, per superare le sue obiezioni. Mi sembra che tali obiezioni siano più consistenti e sistematiche, e le chiedo un approfondimento al riguardo.

GIANCLAUDIO BRESSA. Sono stato sostanzialmente « spiazzato » dall'onorevole Boato, in quanto intendevo porre al professor Pinelli la stessa domanda! Approfittò comunque della possibilità di intervenire per tentare di approfondire un ulteriore aspetto. Il professor Pinelli, che

ringrazio per il suo intervento, ha posto una questione, a mio avviso, estremamente importante, relativa all'erraticità delle materie.

È vero che la Corte costituzionale, nel corso dell'ultimo anno e mezzo, è intervenuta cercando di restituire flessibilità alla Costituzione per attenuare l'eccessiva rigidità introdotta, di fatto, dal nuovo Titolo V attraverso un'elencazione di materie così dettagliata.

A suo modo di vedere, allora, come è possibile uscire da tale situazione? Lei ritiene che sia possibile introdurre, all'interno dell'articolo 117 della Costituzione, una sorta di « norma di chiusura » che, magari riprendendo alcune previsioni contenute nelle sentenze della Corte costituzionale, consenta una lettura meno schematica e meccanica della divisione delle materie, oppure pensa che si debba incidere puntualmente ed in maniera drastica sugli elenchi di materie?

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Pinelli per la replica.

MARCO BOATO. Mi scusi, presidente, mi consenta di chiedere al nostro interlocutore un ulteriore chiarimento. Il professor Pinelli ha fatto riferimento a quanto pubblicato finora sull'argomento — la mia non vuole essere una domanda maliziosa, ma solo una curiosità —, citando il libro di *Astrid* e quello di *Magna Charta*; tuttavia, non ha citato il primo libro uscito, vale a dire il *Vassallo-Ceccanti*, edito dal Mulino. Era intenzionale da parte sua oppure si è trattato di una dimenticanza?

CESARE PINELLI, Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Macerata. Se il *Vassallo-Ceccanti* era un commento al testo di riforma, mi è sfuggito: mi dispiace, non l'ho fatto apposta!

Ringrazio innanzitutto i deputati che hanno posto i quesiti. Per quanto riguarda la prima parte dell'intervento svolto dall'onorevole Boato, vorrei rispondere che so già che la revisione degli articoli 111 e 51 della Costituzione nasce dall'esigenza di

rispondere alle sentenze emesse dalla Corte costituzionale; tuttavia, vorrei osservare che si tratta di una fonte di ulteriore preoccupazione alla luce delle considerazioni formulate inizialmente.

Infatti, se ci chiediamo da cosa nasca la tendenza a scrivere tutto in Costituzione, possiamo trovare indubbiamente cause diverse. Una prima causa può essere quella di legislatori che, esprimendo posizioni politiche diverse anche all'interno della stessa maggioranza (e non solo, quindi, tra maggioranza ed opposizione), non si fidano abbastanza l'uno dell'altro; di qui la ragione per scrivere tutto. Possono esserci, tuttavia, anche cause esterne al Parlamento, come quella in oggetto, vale a dire il bisogno di rispondere alle sentenze della Corte costituzionale.

Siamo sicuri che i rapporti tra la Corte ed il legislatore debbano procedere in questo modo? Ciò non è mai accaduto. In altri termini, penso che il fatto che vi siano già due articoli della Costituzione che hanno tale origine non costituisca una buona ragione per ritenere che la stessa Costituzione possa e debba continuare ad essere revisionata per tale motivo. Bisognerebbe ripensare, piuttosto, il tema del seguito delle sentenze della Consulta e, più in generale, dei rapporti tra Corte costituzionale ed il Parlamento: è questo, casomai, il problema da esaminare con maggiore attenzione, e non può essere certamente affrontato in questa sede, poiché è del tutto estraneo.

Per quanto concerne la seconda parte dell'intervento dell'onorevole Boato, vorrei rispondere che non è affatto mia intenzione aggiungere il riferimento all'articolo 88 della Costituzione assieme a quello degli articoli 92 e 94. In realtà, sono contrario all'ipotesi di prevedere una categoria di atti del Presidente della Repubblica sottratti alla controfirma ministeriale per la stessa ragione che ha posto in luce il professor Beniamino Caravita, vale a dire perché, in questo modo, ci troveremo di fronte ad atti dei quali nessuno risponde.

Come ho affermato precedentemente, la ragione per la quale si è giunti a

prevedere una categoria di atti sottratti alla controfirma ministeriale, che dovrebbero, in ipotesi e solo in ipotesi — perché è tutto da vedere se ciò avverrà nella prassi —, coincidere con gli atti sostanzialmente presidenziali, consiste nel fatto che il Presidente della Repubblica, secondo gli estensori del testo, sarebbe stato ridimensionato in alcuni suoi poteri incisivi relativamente alla forma di Governo.

Quando si affronta tale argomento, non ci si riferisce solo al potere di nomina del Presidente del Consiglio. In realtà, infatti, almeno all'inizio della legislatura (ciò avveniva anche trent'anni fa), il Presidente della Repubblica incaricava di formare il nuovo Governo il *leader* del partito che aveva ottenuto maggiori suffragi: la differenza consisteva nel fatto che l'assetto politico non era bipolare. Anche se il problema più grande si pone sicuramente nel caso di formazione di un nuovo Governo nel corso della legislatura, il rapporto tra il potere di nomina e quello di scioglimento delle Camere è talmente forte che merita di essere affrontato in una visione unitaria.

In realtà, la riduzione più forte dei poteri del Presidente della Repubblica nell'ambito della forma di Governo, soprattutto se riferita alla prassi degli anni novanta, riguarda lo scioglimento delle Assemblee legislative. È qui la mia risposta alla sua domanda, onorevole Boato, in riferimento a cosa farei io, perché lei ha perfettamente ragione ad affermare che è facile criticare, ma occorre proporre. Ciò è giusto, ed allora avanzo la mia proposta.

MARCO BOATO. Non ho detto che è facile, ho detto che sono giuste le critiche !

CESARE PINELLI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Macerata*. Le critiche sono giuste, tuttavia vi è anche l'onere di avanzare una proposta e la mia prevede che vi sia una forte riduzione di tutti questi testi.

Infatti, l'esigenza di far sì che lo scioglimento delle Camere sia un atto la cui imputazione ricade sostanzialmente nelle

mani del Primo ministro, e non in quelle del Presidente della Repubblica, può essere soddisfatta — rispetto al testo vigente dell'articolo 88 della Costituzione — attraverso la previsione che tale potere venga esercitato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Ciò sulla base della prassi costituzionale precedente, superata nel 1953, che oggi richiederebbe un'espressa previsione, perché a mio avviso vi sarebbe davvero bisogno di una revisione costituzionale in tal senso e non di una pura reinterpretazione del testo attuale.

Pertanto, personalmente farei tale « ritocco », che ritengo molto importante, poiché produrrebbe un effetto di riequilibrio all'interno di un atto che, comunque, resta imputabile al Presidente della Repubblica. Infatti, fino a quando il potere di scioglimento — ma vorrei precisare che si tratta di osservazione che ricade sul testo attuale — è formalmente imputato al Capo dello Stato, in realtà i casi della vita sono tali che è molto difficile pensare di irrigidire tutto in un testo costituzionale. Possiamo anche prevedere che il Presidente Repubblica non abbia più il potere di sciogliere le Camere: va benissimo, ma questa è un'altra cosa. Tuttavia, dal momento che è abbastanza bizzarro che ciò possa accadere (e dunque, si ritiene che il Presidente della Repubblica sia formalmente titolare del potere di scioglimento), ne segue una serie di conseguenze (come quelle che abbiamo affrontato precedentemente, relativamente a tutte le previsioni delle fattispecie, come quelle degli articoli 88, 92 e 94) in cui è molto difficile districarsi.

Penso, pertanto, che da un lato l'attribuzione di un potere di proposta al Primo ministro riequilibrerebbe sicuramente il quadro a favore dell'autorità di Governo in modo opportuno, e dall'altro che occorrerebbe affrontare anche il problema — sia pure diversamente da come viene fatto nel testo del disegno di legge costituzionale — della possibilità di un mutamento di Governo in corso di legislatura. L'ipotesi di un cambiamento dell'Esecutivo in corso di legislatura potrebbe anche poggiare par-

zialmente sulla fattispecie prevista dall'articolo 92; al riguardo, ho letto precedentemente l'opinione espressa dal professor Giovanni Pitruzzella, con il quale concordo pienamente (anche se, in realtà, tutti concordiamo su questo aspetto). La previsione che il Primo ministro possa chiedere, con priorità su ogni altra proposta, un voto conforme alle proposte del Governo a pena di scioglimento non c'è in nessun ordinamento democratico del mondo, il che non vuol dire che questa mia considerazione porti a delle conclusioni ultronee rispetto a quello che ho detto.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

CESARE PINELLI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Macerata*. Ho detto che sono contrario all'individuazione dei casi di sottrazione a controfirma, sicuramente contrario all'individuazione, soprattutto con tanta rigidità, delle leggi monocamerali di un ramo o dell'altro del Parlamento, ma la domanda dell'onorevole Bressa sulla questione delle materie riguardava strettamente l'articolo 117; peraltro, non stiamo parlando tanto del nuovo testo quanto della giurisprudenza che si è formata sul vecchio testo e delle possibilità di riforma che, alla luce di questa esperienza, sarebbero necessarie.

A questo proposito penso che, per quanto riguarda lo stato regionale, sicuramente un eccesso di casistica si espone alle critiche che facevo prima; tuttavia non sono dell'opinione che si possa fare a meno dell'elenco delle materie. Anche nel caso della Costituzione europea abbiamo visto che, in assetti orientati ad un decentramento di funzioni legislative, non si può fare a meno dell'elenco delle materie perché è un'assoluta necessità. Si tratta di vedere come sono fraseggiate, cioè come queste funzioni vengono indicate, qual è l'ambito e l'ampiezza riservata agli enti considerati. Da questo punto di vista, in alcuni casi anche l'articolo 117 soffre di un eccesso di dettaglio, ma il punto cen-

trale è trovare dei raccordi utili, attraverso l'introduzione di una clausola — parlo in via di mero auspicio, dato che tale ipotesi non trova accoglimento perché si tratterebbe di ripensare anche la parte del nuovo progetto relativo alla *devolution* —, che assimili la legislazione concorrente italiana a quella tedesca. Quindi, una legislazione concorrente in base alla quale la regione possa legiferare su quella materia fino a quando lo Stato non ritenga che, per una serie di ragioni relative alla Repubblica e non all'interesse statale, si debba intervenire con legge nazionale.

Questo sistema eviterebbe la dialettica legge di principio-legge di dettaglio, che, ormai, è fonte di drammatiche confusioni e soprattutto finzioni, anche da parte della stessa Corte. Infatti, molte volte il principio fondamentale non esiste, ma è soltanto uno spazio desunto, con tutti gli sforzi possibili, dalla legislazione. Quindi, questa delimitazione dei rapporti tra legge statale e legge regionale, a mio avviso, aveva già fatto il suo tempo ma è stata ripresa e tutto lascia pensare che non sarà toccata neanche con il testo al nostro esame: anche questa sarebbe una materia di riflessione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pinelli per il contributo recato ai lavori di questa Commissione. Poiché abbiamo intenzione di pubblicare una raccolta degli interventi, ritiene di poter inviare un suo documento scritto?

CESARE PINELLI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Macerata*. Certamente, vorrei soltanto poter avere il resoconto stenografico dell'audizione.

PRESIDENTE. Ciò sarà compito degli uffici. Ringrazio nuovamente il professor Pinelli.

Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 16,25, è ripresa alle 16,30.

Audizione di Renato Balduzzi, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Renato Balduzzi, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova.

Dando la parola al professor Balduzzi, gli chiedo se può inviare successivamente una relazione scritta perché abbiamo intenzione di pubblicare questi lavori.

RENATO BALDUZZI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova.* Certamente, presidente. La mia relazione si articola con alcune osservazioni generali e alcune considerazioni particolari sui rapporti tra i livelli di governo, per poi passare a qualche osservazione su profili specifici, attinenti in particolare alla cosiddetta devoluzione.

Il progetto contiene sia una razionalizzazione sia un tentativo di forte innovazione. La razionalizzazione, che chiamerei rafforzata, è quella della forma di Governo. Si tratta di una razionalizzazione in senso tecnico, cioè quella che soprattutto Mirkinė Guetzevitch, prima e dopo la seconda guerra mondiale, aveva presentato come caratteristica delle Costituzioni del '900, cioè dare forma scritta a ciò che già si « muove » in un ordinamento costituzionale.

Il secondo profilo è, invece, un tentativo di forte innovazione per quanto attiene al tipo di Stato e, quindi, a ciò che, a partire almeno dalla prima bicamerale, si chiama forma di Stato, anche se, probabilmente, Mortati non sarebbe d'accordo. Nel testo del Senato la razionalizzazione rafforzata della forma di Governo è molto forte e rende il Primo ministro — non il Governo, la cui collegialità mi sembra, di fatto, largamente depotenziata — il vero *dominus* della vita politica e

parlamentare. Si tratta di un *dominus* assoluto? In questo caso la risposta richiede una ponderazione. Se contestualizziamo e sistematizziamo il tutto, possiamo dire che sicuramente il Primo ministro, soprattutto nel testo del Senato, è il padrone assoluto dei tempi e delle procedure, con un *mix* di competenze del presidente spagnolo, del governo francese e del primo ministro britannico.

Non spetta a me dare un giudizio politico sulla bontà di questa razionalizzazione rafforzata perché dipende molto da una valutazione di insieme sulle caratteristiche della società contemporanea, ma ci si può chiedere che cosa manchi in questa razionalizzazione rafforzata e quali suggerimenti tecnici potrebbero essere fatti valere. Mancano del tutto due ordini di profili. In primo luogo, una normazione costituzionale sul sistema delle fonti. Nel momento in cui rendo il Primo ministro padrone della vita politica e parlamentare, dei suoi tempi e delle sue procedure, non posso anche consentire questa sorta di « sabbie mobili » sul sistema delle fonti, per cui i decreti legislativi hanno conosciuto negli ultimi dieci anni una loro metamorfosi e i decreti-legge sono, spesso e volentieri, praticati senza rispettare l'articolo 15 della legge n. 400 del 1988.

Non parliamo poi dell'assoluta assenza di leggi organiche che avevano una funzione strategica proprio per dare programmazione e razionalità ai lavori parlamentari. Nel testo in esame i lavori parlamentari, appunto, risultano fortemente condizionati dal « prepotere » in senso tecnico del Primo ministro. Per non parlare poi dei regolamenti, su cui negli ultimi anni si è verificato una sorta di autentico *Far West*. Questa era probabilmente l'occasione per intervenire in tal senso, tanto più in presenza di un dispositivo costituzionale che non corre il rischio di far sostenere a qualcuno che disciplinando le fonti nella Costituzione si intende depotenziare il Governo e le esigenze normative. Tutto il sistema, infatti, è volto invece a creare per il Primo ministro la possibilità di avere un Governo che — si sostiene e si auspica — sia efficace ed

efficiente. Certamente si dovrebbe riflettere sulla possibilità di fare assurgere a livello di parametro costituzionale disposizioni che materialmente sono tali (ad esempio alcune disposizioni della legge n. 400 del 1988) ma che non hanno la forza ed il rango costituzionale.

Un secondo elemento assente in questo disegno di legge è la disciplina dei periodi di crisi e degli stati di emergenza. Nel nostro paese una tale normativa non è prevista, come invece avviene ad esempio nella Repubblica federale tedesca o nella Costituzione francese. Questa assenza diventa, però, problematica soprattutto in presenza di un impianto quale quello derivante, lo ripeto, dalle integrazioni apportate dal Senato al disegno di legge governativo. Infatti, più si irrigidisce all'interno di norme costituzionali la dialettica tra Primo ministro e la Camera, più vi sarà evidentemente il bisogno di strumenti che consentano di far fronte alle ipotesi non previste. Considero questa assenza non problematica nel sistema attuale, ma lo diventa, però, in un sistema quale quello configurato dal disegno di legge in esame.

In merito a suggerimenti tecnici atti a evitare almeno gli scompensi più significativi, mi permetto anch'io (ho ascoltato il collega Pinelli e so di essere in buona compagnia) di prospettare alla Commissione e al suo presidente di valutare attentamente i poteri presidenziali. In particolar modo va accentrata l'attenzione sulle norme che attengono, da un lato al depotenziamento dei poteri presidenziali in materia di scioglimento delle Camere e dall'altro al supposto potenziamento degli stessi poteri per quanto attiene l'assenza di controfirma su determinati atti.

Comprendo bene che eliminando gran parte del potere presidenziale, cioè quell'originale potere duumvirale che si può configurare in vari modi (e che dunque dà adito ad una pluralità di possibilità), si rendeva di per sé necessaria una qualche forma di compensazione. Ma il rimedio, ancora una volta, è peggiore del male! Infatti, in base all'ultima parte dell'articolo 89, una serie di atti ricadranno sotto

l'esclusiva responsabilità del Presidente della Repubblica. E si fa riferimento anche a leggi che potranno allungare questo elenco di atti! Mi sembra un notevole errore tecnico: non si può, infatti, in presenza del dettato dell'articolo 90 della Costituzione, parlare di esclusiva responsabilità del Presidente della Repubblica. Non vi è alcun senso logico e giuridico in ciò.

Vi è un altro aspetto da evidenziare e cioè un forte tentativo di innovazione per quanto attiene al tipo di Stato. Parlo volutamente di tentativo, perché sostanzialmente si tratta di qualcosa non riuscito (su ciò vi è una certa unanimità tra i miei colleghi ma non si tratta di dare dei voti); l'obiettivo non è riuscito perché è espressione di un principio non univoco ed impreciso, oscillante — proprio per come si è sviluppato il dibattito sul cosiddetto Senato federale — tra il contrappeso, in funzione di garanzia politica, del *continuum* Primo ministro-maggioranza della Camera dei deputati e la funzione di rappresentanza territoriale. Contemperare queste due esigenze forse non è impossibile ma certamente il testo dimostra che vi è, in tal senso, una certa non univocità.

E non solo, il testo è anche impreciso perché l'evocazione della rappresentanza territoriale avrebbe forse dovuto trovare a monte la risoluzione di tale questione. Di cosa si sta parlando? Vogliamo rappresentare la singola regione o il sistema delle autonomie? Sono due prospettive molto diverse che vengono sovrapposte quando si parla di Senato federale in rappresentanza territoriale. Il risultato di ciò, evidentemente, è quello che abbiamo sotto gli occhi, soprattutto nella stesura con cui questo disegno di legge costituzionale è giunto dal Senato alla Camera. Si ipotizza un modello di seconda Camera forte quanto a competenze legislative e politiche (basti pensare alla stranezza dell'elezione dei giudici costituzionali e dei componenti del Consiglio superiore della magistratura) mentre, quanto a composizione, è assolutamente ricalcato su quello della prima Camera.

Evidentemente mancano delle tecniche di raccordo e, quando queste vi sono, appaiono contraddittorie rispetto all'obiettivo. Affermando che mancano tali ipotesi intendo riferirmi non tanto a ciò che manca perché è impossibile che vi sia: il modello *Bundesrat* e quello austriaco (che tutti consideriamo poco efficiente), ad esempio, ma anche la configurazione simbolica tipica del modello statunitense. Si tratta di scelte assenti perché impossibili, impraticabili nella situazione data. Manca però anche dell'altro; manca un raccordo con il sistema delle conferenze. Forse queste pongono il problema dell'alternatività, della competitività del loro modello con quello della Camera federale? Sarebbe sicuramente così se avessimo veramente di fronte una Camera federale; non essendolo ma essendo qualcosa di diverso, proprio prevedere il modello delle conferenze può consentire di arricchire quell'attributo che invece rimane un mero *nomen*.

Il modello delle conferenze, come noto, presenta un suo limite intrinseco: è un modello intergovernativo, il che vuol dire semplicemente che si tratta di affiancarvi altre tecniche di raccordo. Ad esempio lavorando sull'articolo 57 della Costituzione; prevedendo tecniche di raccordo tra consigli regionali e Senato federale. Si tratta di alternative tutte praticabili, che nulla tolgono alla considerazione realistica di ciò che è possibile realizzare in un contesto dato. In ciò magari ricordandosi anche di quel modello un po' *introuvable* presente nell'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001, che evidentemente non è stato attuato ma che forniva l'idea di ciò che è possibile fare quando si mettono a lavorare assieme livelli di governo diversi. Non ritengo impossibile pensare che il Senato federale, quando decide su alcune materie, ascoltate e consultate le autonomie territoriali, le loro espressioni governative e di rappresentanza, possa per procedere avere bisogno di maggioranze e procedure particolari. Tutto ciò appartiene, credo, alla scontata immaginazione istituzionale. Non penso di sostenere nulla di strano.

Quelle tecniche di raccordo però, anche quando sono presenti, sono fonte di perplessità: la contestualità delle elezioni, a volte ipotizzata come foriera di un cambiamento del costume e quindi anche della mentalità, a me sembra invece che rappresenti in prospettiva un formidabile autogol, un boomerang. Per come è formulata questa ipotesi si rischia non soltanto di trascinare le elezioni regionali verso quelle del Senato, ma anche di trascinare le elezioni regionali e quelle del Senato verso le elezioni della Camera dei deputati. Nel testo non è presente nulla che lo impedisca. E una pratica conseguenza sarebbe quella che, di fatto, già si verifica nel nostro paese (tutte le elezioni vengono in qualche modo attratte dalla « madre di tutte le elezioni »), di attrarre, cioè, nella contesa politica nazionale anche le elezioni regionali e quelle del Senato federale, che per definizione si vorrebbe svincolate dal circuito della rappresentanza politica in senso forte.

Mi permetto di presentare alcune piccole proposte di valutazione sulle correzioni di lacune e ambiguità della legge costituzionale n. 3 del 2001, che sono presenti nel testo in esame, con tecniche che qualche volta rendono perplessi.

Ho qui tre esempi da citare, il testo scritto è un po' più lungo. Pensiamo ad esempio alle forme di intesa e di coordinamento previste dall'articolo 118: commendevoli, perché vanno a toccare sul fronte amministrativo le tre competenze concorrenti più a rischio (grandi reti di trasporto, distribuzione di energia e professioni sanitarie, su cui però c'è una pronuncia della Corte Costituzionale che sembra smorzare le preoccupazioni della categoria).

La tecnica di aumentare l'elenco delle materie oggetto di intesa e coordinamento, dal punto di vista interpretativo, rafforza l'argomento secondo cui dove la Costituzione ha voluto introdurre la categoria dell'intesa ciò risulta scritto. Diventa quindi più difficile sfuggire a questa conseguenza interpretativa che è fonte di perplessità. Intesa e coordinamento sono espressione di un principio generale, che

forse andrebbe affermato con più chiarezza, per passare poi al caso particolare.

Posso capire che su questo punto esista in questo momento una certa omogeneità di lettura tra le varie forze politiche, ma non è detto che ciò sia valido anche in futuro e si tratta di testi destinati a durare nel tempo.

Un secondo esempio di correzione di lacune ed ambiguità della legge costituzionale n.3 del 2001, è relativo alle autonomie funzionali. So che entro in un campo caro ad uno dei componenti della Commissione. Scrivere che bisogna dare autonomia iniziativa agli enti dotati di autonomia normativa, in un caso anche costituzionalmente garantita, come nel caso dell'università, significa per caso svincolare questi enti dal rispetto del principio di legalità? Sono sicuro che la risposta di chiunque sarebbe negativa.

MARCO BOATO. Scusi professore, il testo del Senato parla di enti di autonomia funzionale.

RENATO BALDUZZI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova*. Chiedo scusa: si tratta di enti dotati di autonomia normativa. Dare autonomia iniziativa ad enti che hanno questa caratteristica, tecnicamente crea qualche problema sia lessicale che di sostanza. La compresenza di una doppia qualificazione di autonomia, una esplicita ed una implicita, fa sì che l'interprete si possa chiedere se ciò valga a svincolare questi enti dal rispetto di principi generali, tra cui il principio di legalità. Non è un'ipotesi peregrina, ma dipende dal fatto che questa disposizione è stata inserita nella parte sbagliata: è un problema di *sedes materiae*.

Il problema relativo all'interesse nazionale già emergeva nel Titolo V rinnovato. Risolverlo così a me pare un'arma spuntata, perché troppo dirompente e di applicazione problematica. È opportuno legare la valutazione dell'interesse nazionale non ad una clausola generale, ma ad un singolo caso concreto, perché riprodurlo come clausola generale significherebbe

rendere evidentemente il livello centrale padrone delle competenze legislative degli enti territoriali.

Forse sarebbe sufficiente immaginare una procedura conciliativa invece di prevedere una sanzione. La stessa norma, considerata come procedura conciliativa, senza l'intervento del Presidente della Repubblica o del Senato federale, potrebbe avere qualche vantaggio.

Un ultimo gruppo di considerazioni riguarda la materia della *devolution*, di cui mi sono occupato in passato. La normativa sulla *devolution* non aiuta la coerenza e l'omogeneità del quadro, ma lo complica. Mi rendo conto che si tratta di una materia particolare, oggetto di un forte dibattito politico, per cui è molto difficile fare proposte costruttive. Mi permetto però di fare delle considerazioni anche su questo punto. Cito come esempio la materia sanitaria. Secondo il mio parere, si tratterebbe di intervenire sul testo, così come è uscito dal Senato e che comunque ha migliorato il disegno di legge originario (A.S.1187), ma occorrerebbe togliere due parole. La prima è l'aggettivo « esclusiva », la seconda la parola « assistenza ».

Il termine « esclusiva », indicato dal legislatore costituzionale, crea insormontabili problemi interpretativi. Non vale dire che quell'aggettivo vada inteso in un certo modo perché così ha detto il ministro competente o la relazione illustrativa che accompagnava il testo, anche perché sappiamo che *l'intentio legis* è soltanto uno degli elementi di cui tenere conto nell'interpretazione delle norme.

Questo aggettivo esclude che un legislatore diverso possa intervenire nel campo materiale oggetto di quell'attributo. C'è il legislatore statale nell'esercizio delle sue competenze esclusive e c'è il legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva nelle materie concorrenti, quindi sui principi fondamentali per la tutela della salute.

Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge che poi è confluito nell'A.S. 4862, togliere quell'aggettivo nulla toglierebbe al raggiungimento dell'obiettivo che si vuole raggiungere.

La seconda considerazione riguarda l'opportunità di togliere il termine « assistenza », lasciando « organizzazione sanitaria ».

A meno di non ammettere l'incredibile, cioè che l'assistenza sanitaria non abbia nulla a che vedere con la tutela della salute o con i livelli essenziali di assistenza, mantenere la materia dell'assistenza in capo alle regioni, per di più come competenza esclusiva — ma il problema ci sarebbe anche se la competenza fosse residuale — apre il campo a contestazioni quotidiane. Altro che sottrarre, come qualcuno sostiene un po' candidamente, ad una configurazione riduttiva da parte della Corte costituzionale la materia sanitaria.

La materia sanitaria ormai si è assestata nel nostro paese. Si sa benissimo che l'organizzazione è regionale e che proprio in questa legislatura ciò è stato sancito con un accordo Stato-regioni e con un'apposita disposizione legislativa derivante dal decreto-legge n. 347 del 2001, convertito dalla legge n. 405 dello stesso anno, che ha affidato la materia delle sperimentazioni gestionali e dell'autonomia delle aziende ospedaliere all'esclusiva competenza regionale. Per quella porzione si è stabilito un passaggio di competenze ai sensi della legge costituzionale n. 3 del 2001 e perciò ciò che riguarda le sperimentazioni gestionali e l'autonomia delle aziende ospedaliere, ciò sta al di fuori della competenza concorrente. Lo si è fatto perché la legge costituzionale e quella ordinaria correvano in parallelo e quindi non potevano incontrarsi di più. Ciò è stato effettuato con una tecnica legislativa molto discutibile perché veniva affermato che « Non costituiscono principi fondamentali le materie di cui (...) », ma il risultato politico e giuridico è stato ottenuto.

Sotto questo profilo mi pare abbastanza consolidato pensare che ci possa essere, purché non esclusiva, ossia purché inserita in un Servizio sanitario nazionale, che da tanti anni significa il complesso dei servizi sanitari regionali, una competenza regionale in materia di organizzazione

sanitaria. Vedo davvero dirompente, da un punto di vista tecnico e non politico, che sarebbe tutt'altro ragionamento, un riferimento all'assistenza.

PRESIDENTE. La ringrazio professor Balduzzi per la sua relazione. Do ora la parola ai colleghi che desiderano porre domande.

MICHELE SAPONARA. Ringrazio il professore per la sua relazione. Le vorrei porre una domanda. Lei afferma che, eliminando la parola « esclusiva », non si rompe l'impianto politico. L'articolo 117 recita: « Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie... ». Quindi, penso che questo aggettivo riferito alle regioni possa costituirne l'omologo.

Se lei dice che questo aggettivo è di troppo se riferito alle regioni, vorrei che ci chiarisse se, senza la parola « esclusiva », le regioni possono ugualmente e di fatto esercitare — non dico esclusivamente — la potestà su quelle materie.

Infine, non ho capito bene il discorso relativo all'assistenza e all'organizzazione. Le chiedo un chiarimento a tale proposito.

MARCO BOATO. Anche io ringrazio il professor Balduzzi per la sua relazione. Le vorrei porre alcune domande su due argomenti in particolare, sui quali finora — se non ricordo male — la nostra riflessione non si era ancora incentrata, anche se sono mancato ad alcune audizioni.

Lei, dopo aver parlato della cosiddetta razionalizzazione rafforzata, si è chiesto cosa manchi e ha toccato due argomenti in particolare. Lei ha detto che manca una normazione costituzionale sul sistema delle fonti. Il secondo aspetto riguarda la disciplina dei periodi di crisi e degli stati di emergenza. Le chiedo, se può farlo compatibilmente con i tempi della Commissione, di approfondire queste due questioni perché finora nelle audizioni non c'è stata data occasione di riflessione al riguardo.

In particolare, ho preso appunti per quanto riguarda i decreti legislativi e i