

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

---

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROVVEDIMENTI  
*IN ITINERE* DI ATTUAZIONE E DI REVISIONE  
DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

24° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 DICEMBRE 2004

(Pomeridiana)

---

**Presidenza del presidente PASTORE**

## I N D I C E

**Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea  
e dei Consigli regionali e delle Province autonome**

|                              |               |                   |           |
|------------------------------|---------------|-------------------|-----------|
| PRESIDENTE . . . . .         | Pag. 3, 8, 10 | FEDELE . . . . .  | Pag. 3, 9 |
| * BASSANINI (DS-U) . . . . . | 8, 10         | MINARDI . . . . . | 6, 9      |
|                              |               | ZANINI . . . . .  | 9, 10     |

**Audizione del professor Vincenzo Lippolis**

|                                     |                                 |                      |             |
|-------------------------------------|---------------------------------|----------------------|-------------|
| PRESIDENTE . . . . .                | Pag. 10, 19, 21 e <i>passim</i> | * LIPPOLIS . . . . . | Pag. 11, 22 |
| * DEL PENNINO (Misto-PRI) . . . . . | 21                              |                      |             |

**Audizione del professor Augusto Barbera**

|                              |                                 |                     |                                 |
|------------------------------|---------------------------------|---------------------|---------------------------------|
| PRESIDENTE . . . . .         | Pag. 23, 29, 39 e <i>passim</i> | * BARBERA . . . . . | Pag. 23, 29, 39 e <i>passim</i> |
| * BASSANINI (DS-U) . . . . . | 36, 40, 41 e <i>passim</i>      |                     |                                 |

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.*

*Intervengono per la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali e delle Province autonome il vice coordinatore dottor Luigi Fedele, presidente del Consiglio regionale della Calabria e il vice coordinatore dottor Luigi Minardi, presidente del Consiglio regionale delle Marche, accompagnati dal responsabile per il settore giuridico-istituzionale, dottor Marco Zanini e dal responsabile per la comunicazione e le relazioni esterne, dottor Paolo Pietrangelo. Intervengono il professor Vincenzo Lippolis e il professor Augusto Barbera.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,10.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali e delle Province autonome**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta antimeridiana.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono oggi previste alcune audizioni, la prima delle quali è quella dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali e delle Province autonome. Sono presenti il vice coordinatore dottor Luigi Fedele, presidente del consiglio regionale della Calabria e il vice coordinatore dottor Luigi Minardi, presidente del consiglio regionale delle Marche, accompagnati dal responsabile per il settore giuridico-istituzionale, dottor Marco Zanini e dal responsabile per la comunicazione e le relazioni esterne, dottor Paolo Pietrangelo, che saluto e ringrazio per la disponibilità.

Certamente, conoscete ampiamente le tematiche che stiamo discutendo e quindi ci aspettiamo da voi un ulteriore contributo per il seguito dei lavori parlamentari.

*FEDELE.* Ringrazio il Presidente e tutta la Commissione per averci voluto ascoltare e saluto i senatori qui presenti. La Conferenza dei presidenti ha seguito con grande attenzione i lavori su questo tema e non poteva essere diversamente. C'è stato e c'è anche apprezzamento per il lavoro che il Senato e la Camera, insieme al Governo, hanno svolto, poiché anche noi siamo consapevoli dell'importanza di queste riforme, che si

debbono finalmente portare a compimento. Devo parimenti rilevare che alcuni aspetti da noi sollecitati in alcuni casi sono stati recepiti, in altri non lo sono stati. Proprio per questo, in una riunione della Conferenza dei presidenti dell'assemblea e dei consigli regionali e delle Province autonome che si è tenuta a Milano il 25 ottobre abbiamo redatto un ordine del giorno che adesso illustrerò. Si tratta di un ordine del giorno approvato alla quasi unanimità (una sola astensione) e che quindi ha registrato una grande condivisione dei temi, fornendo anche alcune nostre indicazioni (non voglio dire suggerimenti perché non lo sono) in merito al lavoro che state facendo, sperando che alcune possano essere anche accolte.

La Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, riunita a Milano, lunedì 25 ottobre 2004, presso il consiglio regionale della Lombardia, nel riconoscere l'impegno che Governo e Parlamento hanno assunto per procedere verso riforme costituzionali considerate necessarie anche dal sistema regionale, ha esaminato la configurazione del progetto di legge atto Camera 4862, approvato dalla Camera dei deputati, alla luce delle proprie precedenti proposte e ha messo in luce, indipendentemente da un giudizio di merito sull'intero provvedimento, le seguenti osservazioni.

La conformazione del Senato federale della Repubblica, pur inserita in un quadro di bicameralismo differenziato e in un assetto di ispirazione federale, non corrisponde pienamente alle caratteristiche di una Camera rappresentativa degli enti territoriali, poiché non appare sufficientemente garantita l'emersione degli interessi territoriali delle Regioni e delle Province autonome. Risulta debole la pur affermata garanzia di «rappresentanza territoriale» del Senato federale, genericamente considerata nell'articolo 4 del disegno di legge n. 2544-B (modificativo dell'articolo 58 della Costituzione) e rinviata semplicemente alla futura legge elettorale. La Conferenza aveva proposto, con un proprio documento, che una parte dei componenti il Senato federale fosse eletta dalle assemblee regionali. La richiesta risulta parzialmente accolta nel comma 6 dell'articolo 3 del disegno di legge n. 2544-B (modificativo dell'articolo 57 della Costituzione), che prevede la partecipazione all'attività del Senato federale di rappresentanti delle Regioni eletti dai consigli regionali. A questi rappresentanti non è però attribuito il diritto di voto: ne risulta quindi una presenza politica depotenziata, certamente non rispondente né alle proposte della Conferenza, né alle esigenze di un federalismo compiuto.

Sembra anche ridimensionata l'ipotesi di una «contestualità affievolita» tra elezioni delle assemblee regionali ed elezioni del Senato federale: ma rimane ancora da verificare il contenuto reale di tale contestualità, anche se il testo dell'articolo 6 del disegno di legge n. 2544-B (modificativo dell'articolo 60 della Costituzione) sembra aprire la strada ad una piena contestualità, rimandando comunque ogni precisazione alla futura legge elettorale per il Senato federale ed ai meccanismi previsti dalle norme transitorie.

Va rilevata con apprezzamento la disposizione di cui al nuovo testo dell'articolo 126, 3° comma, della Costituzione, che ridimensiona la clau-

sola *simul stabunt aut simul cadent* nei rapporti tra presidente di giunta ed assemblee, escludendo che si faccia luogo a dimissioni della giunta ed allo scioglimento del consiglio in caso di morte o di impedimento permanente del presidente della giunta. Una norma transitoria stabilisce che tale nuova disciplina si applica transitoriamente anche nei confronti delle Regioni nelle quali, alla data di approvazione delle modifiche, sia già entrato in vigore il nuovo statuto: sarà comunque necessario un adeguamento statutario per disciplinare la nomina del presidente subentrante. La modifica dell'articolo 126 raccoglie una precisa proposta formulata ufficialmente dalla Conferenza.

Circa le competenze legislative regionali, premesso che la Corte costituzionale, con successive sentenze, utilizza già da tempo clausole generali a difesa del sistema nazionale, recuperando sufficientemente per questa via la tutela dell'interesse nazionale, nell'affrontare i problemi posti dal potere legislativo concorrente si è proceduto più che altro ad una serie di aggiustamenti, che rischiano a nostro parere di apparire superflui. La clausola di supremazia, prevista dal nuovo testo dell'articolo 120 della Costituzione, altera il quadro dei rapporti tra potere legislativo statale e potere legislativo regionale, con garanzie deboli dell'autonomia regionale.

La reintroduzione di un vero e proprio controllo di merito sulle leggi regionali e delle Province autonome, da attivarsi in presenza di una supposta lesione dell'interesse nazionale, indebolisce le condizioni di autonomia fissate con la riforma del 2001 ed è, comunque, una soluzione di dubbia efficacia, data l'imprecisione e l'elasticità della nozione di interesse nazionale. D'altra parte, esiste già la Corte costituzionale.

Per quanto riguarda il ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte degli enti locali, il nuovo testo dell'articolo 128 della Costituzione, consente ad ogni Comune, Provincia o Città metropolitana di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale contro leggi o atti aventi forza di legge dello Stato e della Regione che ritenga lesivi delle proprie competenze costituzionalmente attribuite, salvo che il Consiglio delle autonomie locali della Regione dichiari la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità. Questa disposizione, per quanto ci riguarda, appare assolutamente inopportuna, quanto meno considerata nel quadro dei rapporti tra Regioni ed enti locali, viste le rilevanti garanzie di partecipazione e di intervento offerte agli enti locali proprio dal Consiglio delle autonomie locali. Rischia di trasferire sul piano del contenzioso giuridico questioni che possono e devono essere risolte appunto attraverso il circuito tra Regione e Consiglio delle autonomie, al quale pressoché tutti i nuovi statuti regionali riconoscono il potere di esprimere pareri condizionanti nei confronti della legislazione regionale. Lede l'autonomia statutaria delle Regioni, cui l'articolo 123 riserva la disciplina delle funzioni del Consiglio delle autonomie locali. Affida a tale consiglio una funzione sostanzialmente giurisdizionale (la dichiarazione di manifesta infondatezza), che si estende addirittura a una forma di sindacato di costituzionalità su leggi statali o regionali.

Per quanto riguarda le norme in materia elettorale, il nuovo testo dell'articolo 122 della Costituzione attribuisce alla legge statale anche la determinazione dei criteri di composizione degli organi elettivi delle Regioni. Questa norma costituisce una grave lesione dell'autonomia normativa in materia elettorale riconosciuta alle Regioni dall'attuale testo dell'articolo 122. Va inoltre ad incidere anche sulla autonomia statutaria, posto che gli statuti regionali approvati o in corso di approvazione contengono già legittimamente indicazioni sulla composizione dei consigli regionali. Lo stesso articolo dispone inoltre che il Presidente della Regione non è immediatamente rieleggibile dopo il secondo mandato consecutivo. Anche qui siamo di fronte a una lesione dell'autonomia statutaria, cui spetta disporre in materia di forma di Governo, e a una lesione dell'autonomia normativa regionale in materia elettorale. Va ricordato che l'articolo 2 della legge n. 165 del 2004 («Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione») attribuisce la facoltà di disporre questa particolare ineleggibilità alla normativa elettorale regionale.

Concludo con l'ultimo punto relativo alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. La Conferenza prende atto con soddisfazione che il testo approvato alla Camera tiene in considerazione le osservazioni avanzate nell'ordine del giorno approvato il 3 agosto 2004 a Trieste dai rappresentanti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Sottolinea, tuttavia, la natura pattizia dei rapporti tra le autonomie speciali e la Repubblica nel suo complesso: rispetto a tale esigenza si ribadisce la necessità di un ruolo paritario delle assemblee regionali e del Parlamento nell'elaborazione degli statuti speciali. La Conferenza, in via di principio, esprime la netta contrarietà delle autonomie speciali a qualsiasi riduzione del loro ruolo storico, garantito da vincoli procedurali rafforzati e da precisi riferimenti internazionali.

Quelle fin qui esposte sono una serie di questioni da noi discusse e approvate quasi all'unanimità, con una sola astensione, in un ordine del giorno in cui sono contenuti i punti fondamentali che ci siamo permessi di sottoporre alla vostra attenta valutazione.

*MINARDI.* Il documento testé illustrato dal mio collega dottor Fedele, presidente del Consiglio regionale della Calabria, mostra alcuni elementi di divergenza o disaccordo rispetto alla proposta avanzata che non voglio ora sottolineare, riprendere o enfatizzare. Il documento è un punto di sintesi approvato a larghissima maggioranza (c'è stata una sola astensione), il che testimonia la volontà di procedere alle riforme da parte di tutti i presidenti dei consigli regionali.

La Conferenza dei presidenti esprime quindi le sue posizioni in questo documento. Tuttavia, ritengo opportuno aggiungere qualcosa sul Senato federale in riferimento a temi ampiamente dibattuti nella nostra assemblea e che rappresentano un punto di vista presente al suo interno anche se – ripeto – la sintesi del nostro pensiero è rappresentata da questo documento.

Sul Senato federale si è svolta un'ampia discussione che ha messo in evidenza alcune questioni. La prima è il vincolo territoriale rappresentato da un'elezione contestuale. Non si tratta di un vincolo solidissimo e anzi, a nostro avviso, attraverso questa elezione contestuale il Senato federale diventa un organo privo di un forte vincolo territoriale.

La seconda questione concerne l'assenza di diritto di voto dei delegati da parte delle Regioni e dei consigli delle autonomie locali. Si tratta di una soluzione senza precedenti per cui ci rimane difficile comprendere come successivamente questi «delegati dal territorio» possano incidere realmente sulla volontà dei senatori eletti dal popolo. Credo che questo sia il tema fondamentale da affrontare nella fase attuale, in cui tra decentramento e centralizzazione incontriamo difficoltà: infatti, a ogni processo di decentramento si affianca un processo di frammentazione che non favorisce le decisioni. Pertanto, nel corso della nostra discussione è emersa anche l'idea di riesaminare l'appesantimento del processo decisionale quale viene configurandosi nel Senato federale. In particolare vorrei far riferimento ad alcune evidenti questioni.

La prima concerne i disegni di legge di competenza del Senato federale, cioè quelli concernenti la determinazione di principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. L'espressione « principi fondamentali» non ci pare sufficientemente chiara e a nostro avviso potrebbe determinare una *empasse* nella decisione.

L'altra questione inerisce alla possibilità del Governo di inserirsi nel processo decisionale del Senato con la fiducia indiretta e il potere sostitutivo. Entrambe le procedure, previste per tutelare il programma governativo minacciato dal provvedimento del Senato, recano in qualche modo dei punti d'ombra e di contraddizione che potrebbero appesantire il processo decisionale.

Parimenti suscita qualche perplessità la questione sulle leggi bicamerali. Ci chiediamo se la commissione di conciliazione vada convocata solo qualora non si riesca a produrre un testo unificato.

Ho evidenziato questi elementi perché il rischio principale che corriamo è di trovarci di fronte all'incapacità di decidere e ad un conseguente aumento della confusione. Questi sono i pericoli fondamentali che mi pare di intravedere nel momento in cui aumentano e si moltiplicano i corpi che intervengono nella fase di decisione e si è a metà strada nell'attuazione di un decentramento solo parzialmente avviato, che attualmente non viene assecondato dall'oscillazione di un pendolo che sembra andare in altra direzione. Questa somma di contraddizioni può creare problemi al processo decisionale ovunque esso si collochi.

Questo è un ulteriore contributo da parte nostra. Prendiamo atto della discussione in corso; la sintesi della nostra posizione è stata espressa nel documento letto dal presidente della Regione Calabria, ma credo che questi temi non possano essere trascurati in quanto meritevoli di un ulteriore approfondimento e di una migliore definizione.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore D'Onofrio, relatore alla Commissione sul disegno di legge costituzionale n. 2544-B, vorrei fare un'osservazione sull'ultimo punto del documento, laddove si parla delle Regioni a statuto speciale. Nell'ultima parte si fa riferimento ad un ordine del giorno approvato a Trieste il 3 agosto 2004.

Questo ordine del giorno, oltre ad esprimere la preoccupazione di possibili atti invasivi dell'autonomia statutaria delle Regioni ad autonomia speciale, forse non tiene conto del testo dell'articolo 38 del disegno di legge n. 2544-B, in cui per l'adozione di leggi costituzionali si prevede, anche se in forma non proprio rigida, la previa intesa dei consigli regionali delle Regioni a statuto speciale. Volevo sapere se l'ordine del giorno ha tenuto conto di questa nuova formulazione dell'articolo 116, primo comma, della Costituzione e quali osservazioni sono emerse in relazione ad esso.

BASSANINI (*DS-U*). Anch'io ringrazio i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali per la loro disponibilità. Vorrei porre alcune domande. La prima riguarda il Senato federale: mi sembra di capire che la Conferenza ribadisca l'ipotesi, che a me sembra seria ed equilibrata, di una vera composizione mista del Senato. Tale ipotesi prende atto della difficoltà in Italia di adottare una soluzione modello *Bundesrat* (perché non stiamo partendo da una condizione di *tabula rasa*, come avvenne in Germania quando fu elaborata la Costituzione tedesca, dato che un Senato esiste già) e comunque, appunto attraverso una composizione mista, cerca di garantire il ruolo del Senato come punto di incontro e di confronto tra gli interessi del territorio e gli interessi nazionali.

Che cosa pensate in particolare dell'ipotesi di una composizione paritaria nel Senato? Facendo un esempio numerico, poniamo che 100 senatori siano eletti direttamente e 100 senatori siano eletti in rappresentanza del sistema delle autonomie, in modo però che siano rappresentati non solo i consigli regionali, ma anche i consigli delle autonomie. So che il punto è delicato, però penso che una rappresentanza forte delle autonomie, come si può avere in una composizione paritaria, potrebbe essere sostenuta da un'azione comune delle Regioni e degli enti locali, che sarebbe più facile allargando la partecipazione anche agli enti locali.

La seconda domanda riguarda la questione del Titolo V e della nuova ripartizione delle funzioni, dei rapporti tra Stato e Regione. Vi chiedo di riesaminare questo passaggio del vostro testo, che suscita qualche perplessità interpretativa, e vi invito a valutare l'ipotesi di sostituire le due disposizioni che prevedono, nell'articolo 120, una clausola di supremazia un po' spuria (perché viene introdotta come potere sostitutivo nei confronti del potere legislativo, oltre che del potere esecutivo regionale) e la clausola che riguarda la possibilità di impugnativa caso per caso per violazione dell'interesse nazionale, con una vera e propria *supremacy clause*, sul modello tedesco o anche americano, così come è stata ricostruita dalla Corte Suprema degli Stati Uniti. Sto parlando di una clausola che stabilisca una distribuzione di competenze basata su un elenco tassativo (quello



contenuto nel secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione) di materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre tutte le altre materie sarebbero di competenza delle Regioni, salvo che il Parlamento ritenga necessario emanare una legge, ma nei limiti in cui ciò sia richiesto dalla necessità di garantire l'unità giuridica ed economica della nazione o l'universalità nell'esercizio dei diritti costituzionali fondamentali. Una clausola di questo genere semplificherebbe il sistema, ci allineerebbe con l'esperienza dei maggiori Stati federali ed eliminerebbe i rischi che derivano dalla previsione di una verifica di compatibilità con l'interesse nazionale che, così come è formulata, dà una possibilità di compressione dell'autonomia regionale quasi infinita se cadesse nelle mani di un Governo e di una maggioranza centralisti.

La terza questione che vorrei porvi, e a cui non avete fatto cenno (vorrei capire se non la ritenete rilevante o se ci sono altre ragioni), riguarda la dichiarata ipotesi di un rinvio nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. In altri termini, vi chiedo se non pensate – io lo penso – che l'attuazione del federalismo fiscale, nei termini delineati nell'articolo 119, sia una priorità assoluta. Altrimenti c'è il rischio che tra qualche anno, una volta che la riforma sia stata approvata e sia entrata in vigore e che quindi sia stato compiuto un ulteriore passo verso un assetto federale del nostro sistema, le Regioni e gli enti locali non abbiano le risorse e gli strumenti per far fronte al cospicuo incremento di poteri e di responsabilità che sono ad essi attribuiti.

*FEDELE.* Inizio a rispondere io, Presidente, poi per i dettagli tecnici passerò la parola al dottor Zanini.

Per quanto riguarda il Senato federale, è chiaro che noi preferiremmo la composizione mista.

*MINARDI.* Abbiamo anche prodotto un nostro documento in merito.

*FEDELE.* Sì, era un documento precedente a questo, che andava in tale direzione.

Non sono in grado di rispondere adesso, invece, sulla questione della partecipazione dei consigli delle autonomie.

Lei poi ha parlato del Titolo V ed ha formulato l'ipotesi di sostituire entrambe le clausole. Abbiamo affrontato questo argomento, però ad essere sinceri non c'è stata una unanimità di vedute. Abbiamo discusso anche sul rinvio dell'attuazione dell'articolo 119, però non abbiamo ritenuto di inserire l'argomento nelle proposte da presentare alla Commissione, perché a nostro avviso su questo punto in modo particolare si procede nella linea che anche i consigli regionali accettano.

*ZANINI.* Volevo chiarire per lei, Presidente, anzitutto la questione delle Regioni a statuto speciale. Queste hanno tenuto conto della modifica apportata con l'articolo 38 del disegno di legge n. 2544-B, che è sicuramente molto importante. Data però la loro particolare suscettibilità (che

credo sia nota), le Regioni a statuto speciale – riferisco il loro parere – l'hanno giudicata una forma di intesa un po' troppo debole; avrebbero voluto cioè un'intesa più stringente, in cui si desse maggior peso eventualmente al dissenso regionale.

Con riferimento alla composizione del Senato federale, senatore Bassanini, la Conferenza aveva proposto che per ogni Regione venisse eletto un numero fisso di senatori, più una quota variabile in dipendenza della consistenza demografica; la quota fissa era affidata all'elezione diretta da parte dei consigli, mentre la quota variabile era riservata all'elezione diretta popolare. Penso che questa ipotesi non coincidesse con quella paritaria da lei prospettata, però già aveva una buona base di composizione mista. Credo che la Conferenza sarebbe molto favorevole ad una composizione mista, salvo eventuali valutazioni sulla partecipazione degli enti locali attraverso il consiglio.

Da un punto di vista generale, sarebbe sicuramente preferibile una chiara clausola di supremazia sul modello tedesco, rispetto a clausole di supremazia più dubbie, anche se tale introduzione avrebbe anche un risvolto politico. Si rischierebbe infatti di trasformare una buona parte della legislazione esclusiva regionale in legislazione concorrente, di fatto; quindi, dal punto di vista tecnico la valutazione è senz'altro positiva, mentre se ne potrebbe discutere dal punto di vista politico (ma questo non è il mio mestiere).

BASSANINI (*DS-U*). Come lei sa, la concorrenza alla tedesca non è come quella italiana.

ZANINI. Certo. La Conferenza ha discusso ampiamente anche sull'articolo 119 (benché non abbia esplicitato la propria posizione nel documento), giudicandolo come il convitato di pietra della riforma: o si dà veramente corso al federalismo fiscale, oppure tutte le altre riforme restano solo buone intenzioni che non si realizzano. Tuttavia, dal momento che quando fu esaminato per l'ultima volta e poi approvato il testo sembrava che qualcosa stesse mutando, la Conferenza desistette dal prendere posizione. Comunque l'opinione della Conferenza è che, senza il federalismo fiscale, le altre riforme rischiano di restare sul tavolino.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

*(I lavori sospesi alle 15,10, sono ripresi alle ore 15,30).*

#### **Audizione del professor Vincenzo Lippolis**

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione del professor Lippolis, che ringrazio per la disponibilità e per il contributo che darà e che ha già dato alla presente riforma.

Lascio la parola al nostro ospite, insieme al quale cercheremo di approfondire una materia che merita una maggiore conoscenza e, ove si rendesse necessario, anche eventuali interventi migliorativi.

*LIPPOLIS.* Ringrazio il Presidente e la Commissione per questo invito che considero un onore.

Desidero svolgere una premessa a mio avviso utile a meglio inquadrare gli aspetti specifici del testo approvato dalla Camera dei deputati, che intendo affrontare nell'ambito del mio intervento.

Il progetto di revisione della Costituzione tende a completare le due principali innovazioni del sistema costituzionale che si sono avute nell'ultimo decennio: un sistema maggioritario bipolare e un ordinamento di tipo federale. L'intervento riformatore si sviluppa, quindi, nella direzione di completare e di correggere la riforma del Titolo V della Costituzione varata nel 2001 e di adeguare la nostra forma di governo al modello di una democrazia immediata. In quest'ottica la scelta compiuta è stata quella di realizzare appieno l'idea del cosiddetto premierato.

L'anello di congiunzione tra questi due versanti della riforma è costituito dal bicameralismo: infatti, senza un mutamento del sistema bicamerale attuale, non è possibile razionalizzare né la forma di governo, né il raccordo tra Stato e sistema delle autonomie. Di qui il forte impatto del progetto sulla configurazione dell'istituzione Senato.

Si può dire, in sintesi, che l'obiettivo finale del progetto è quello di superare la fase di transizione aperta nel 1993. In questo senso le linee direttrici del progetto appaiono in consonanza con idee diffuse nel mondo politico e culturale in questo decennio: il rafforzamento delle autonomie, in particolare delle Regioni; la realizzazione, pur nell'ambito di una forma di governo di tipo parlamentare, di una democrazia immediata nella quale il corpo elettorale sceglie insieme un *leader*, una coalizione, un programma, in una parola il proprio Governo; il rafforzamento dei poteri del Governo per sviluppare e attuare il proprio indirizzo politico; la stabilità, tendenzialmente di legislatura, dello stesso Governo, in modo da potersi ripresentare al giudizio degli elettori.

Va detto che alcune di queste idee hanno trovato in questi anni una sia pur parziale realizzazione attraverso, ad esempio, la riforma del Regolamento della Camera del 1997 (basato sull'idea di democrazia decidente) e attraverso fatti politici come il realizzarsi dell'alternanza bipolare e l'indicazione del nome del candidato *premier* sulla scheda elettorale (con tutto quello che ne consegue quanto alla preposizione alla carica di Presidente del Consiglio e alla personalizzazione della *leadership* politica). Se la memoria non mi tradisce, mi sembra di ricordare che l'unico a giudicare incostituzionale l'innovazione dell'indicazione del nome del candidato *premier* sulla scheda elettorale fu il presidente Cossiga; si è trattato quindi di una innovazione generalmente accettata, che ha dato una torsione ben precisa al nostro sistema politico-istituzionale.

Si può anche ritenere che le specifiche soluzioni offerte dal progetto di legge siano del tutto sbagliate, ma pare difficile sostenere che esse si

collochino al di fuori del contesto di idee che hanno trovato riscontro in atti politici più o meno ufficiali – non mi attardo a citare specificamente la cosiddetta bozza Fisichella, i testi della Commissione bicamerale D'Alema o i programmi dei partiti – ed anche nell'ambito di elaborazioni scientifiche non secondarie. Lo dico per chiarire anche il senso e la portata di quanto dirò successivamente; svolgerò infatti delle considerazioni sul testo della riforma, restando all'interno della sua logica complessiva e guardando soprattutto alle modifiche apportate dalla Camera.

Ho svolto questa premessa perché di recente sono emersi dubbi e perplessità proprio su quelle trasformazioni del sistema di questi ultimi anni. Mi riferisco, ad esempio, all'articolo di Giuliano Amato, apparso sul quotidiano «la Repubblica» del 18 ottobre 2004, intitolato «Perché mi inquieta la Repubblica federale», o ad autorevoli opinioni volte a conservare il più possibile l'attuale forma di governo così come prevista nella Costituzione. Sono opinioni, oltre che ovviamente del tutto legittime, alle quali riconosco anche un certo fondamento a fronte di alcuni risultati non del tutto brillanti delle innovazioni di questi anni.

Personalmente, ad esempio, ho dubbi sulla possibilità di costringere il nostro sistema partitico-istituzionale nel figurino del modello Westminster. Tuttavia, impostazioni di questo genere imporrebbero una discussione di tipo ben diverso e soprattutto, come approdo finale, dei cambiamenti per una sorta di ritorno al passato, per una riconsiderazione dei problemi istituzionali su basi diverse. Al contrario la logica del progetto è quella di completare la transizione sulle linee già emerse in questi ultimi anni. Mi attengo dunque al testo in esame e inizio dalla parte relativa al Titolo V.

Le modifiche apportate dalla Camera mi paiono da giudicare positivamente e costituiscono un miglioramento rispetto alla riforma del 2001 per i seguenti motivi. In primo luogo è stata introdotta, all'articolo 120, con la nuova formulazione dei poteri sostitutivi dello Stato, una clausola che può variamente definirsi – di supremazia, di salvaguardia, di flessibilità (qualcuno può anche contestare queste definizioni, non è importante) – ma che comunque consente allo Stato di legiferare direttamente anche nelle materie di competenza regionale per la tutela di inderogabili interessi unitari.

In secondo luogo si è realizzato un migliore riparto delle materie, perché la disciplina di energia, comunicazioni, reti di trasporto, tutela della salute è ancorata alla legislazione esclusiva dello Stato; per altro verso si è precisato, tra le materie di competenza esclusiva delle Regioni, che la polizia locale è solo quella amministrativa.

In terzo luogo, all'articolo 114, è stato affermato in termini generali che i vari enti che compongono la Repubblica, esercitano le loro funzioni sulla base dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà. È una formula che non ha attirato molto l'attenzione, ma che potrebbe avere importanti sviluppi nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale forse non sarebbe più costretta a compiere acrobazie interpretative come quella, pur giustificata e assolutamente fondata, della sentenza n. 303 del 2003.

Mi sembra in definitiva che l'interesse nazionale ne esca complessivamente meglio tutelato e la cosiddetta *devolution* collocata in un contesto in cui le preoccupazioni per una possibile disarticolazione dell'unità repubblicana tendono a dissolversi. Qualcuno ha addirittura parlato di virata neocentralistica, ma è singolare che a dir ciò siano coloro che criticavano il testo approvato dal Senato per il motivo opposto, e cioè un eccesso di poteri alle Regioni. Aggiungo incidentalmente che la nuova formulazione dell'articolo 120 potrebbe anche indurre a riflettere sull'utilità di mantenere la complessa procedura di annullamento delle leggi regionali prevista dall'articolo 127. Mi sembra che la clausola dell'articolo 120 offra una tutela sufficiente dell'interesse nazionale anche se non fosse previsto il procedimento dell'articolo 127.

Con queste modifiche si è operato un recupero del testo della Commissione bicamerale D'Alema, che, per l'appunto, prevedeva la figura dell'interesse nazionale e assegnava alla competenza esclusiva dello Stato materie come l'energia, le comunicazioni, le reti di trasporto; questi aspetti erano andati perduti nella riforma del 2001.

In merito al riparto di competenze delineato dal testo di riforma sono state avanzate critiche, non del tutto infondate per la verità, circa quella che potremmo definire un'allocazione multilivello di alcune materie, nel senso che esse possono essere oggetto sia di legislazione esclusiva dello Stato sia di legislazione concorrente e anche, in alcuni casi, di legislazione esclusiva regionale. Ciò sarebbe fonte di confusione e di contenzioso di fronte alla Corte costituzionale. Effettivamente qualcosa potrebbe essere semplificato e può apparire artificiosa e ripetuta la distinzione all'interno di alcune materie tra una parte di interesse nazionale e una parte di interesse regionale. Va tuttavia tenuto conto che i problemi del riparto (e l'eventuale contenzioso) non possono essere completamente risolti dalle norme costituzionali in via preventiva. Il migliore riparto possibile non potrà eliminare ogni contenzioso a causa della fluidità dei confini delle materie e per l'esistenza di materie trasversali.

Per evitare questioni di competenza, oltre a sforzarsi di predisporre un quadro normativo il più chiaro possibile, è anche necessario creare una sede istituzionale di mediazione preventiva. La sede naturalmente vocata a svolgere tale funzione dovrebbe essere il Senato federale.

Veniamo così al punto della composizione di tale organo. Non entro nella diatriba modello *Bundesrat* - Senato elettivo. Prendo per acquisito quanto emerso dalla duplice lettura di Camera e Senato, e cioè la soluzione del collegamento tra Senato e Regioni dato dalla contestualità delle elezioni del Senato e dei consigli regionali. Tuttavia, poiché si è scelto di integrare la composizione elettiva con rappresentanti delle autonomie, forse sarebbe stato opportuno prevedere la presenza in Senato dei presidenti di Regione e non, come ora, di semplici rappresentanti regionali. Anche senza diritto di voto, secondo il modello austriaco, la presenza in Senato dei presidenti renderebbe più significativa la partecipazione regionale alla elaborazione della legislazione statale ed essi sarebbero in qualche modo portati ad assumere in Senato le proprie responsabilità politiche

in riferimento a determinate scelte, ciò anche in relazione ai comportamenti conseguenti e all'impugnazione delle leggi di fronte alla Corte.

Oltre alla mancata presenza dei presidenti regionali, il ruolo del Senato di mediazione tra centro e periferia corre il rischio di essere scalfito, se non annullato, dalla costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni. Vi è, cioè, la possibilità concreta che sia tale organo a svolgere la funzione di mediazione, determinando il contenuto di iniziative legislative e conseguentemente svuotando di significato la sede parlamentare, tanto più che il livello solo amministrativo degli accordi raggiungibili nella Conferenza non è affermato esplicitamente al nuovo articolo 118, ma in maniera un po' tortuosa all'articolo 127-*bis*. Come ho già detto a suo tempo in un'audizione alla Camera, non vorrei che si materializzasse il rischio di costruire un sistema un po' bizzarro, una sorta di tricameralismo; quanto meno chiarirei meglio all'articolo 118 la natura amministrativa degli accordi raggiungibili in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In riferimento alla forma di governo si è parlato di una rigidità del modello che sta emergendo. Tale rigidità, tuttavia, va analizzata rispetto al modello di democrazia immediata di cui ho detto prima, rispetto cioè al sistema maggioritario e all'alternanza bipolare o bipartitica. È questo modello ad essere in se stesso rigido perché esclude in via di principio combinazioni parlamentari con formule politiche nuove nel corso della legislatura, vale a dire maggioranze di governo diverse da quella elettorale. Quindi, se si accetta il sistema maggioritario dell'alternanza bipolare, si accoglie già una sorta di rigidità non presente nel sistema parlamentare con tendenza assembleare.

La difficoltà di fondo che abbiamo in Italia è l'adattamento di un modello maggioritario con alternanza bipolare a un sistema fortemente pluripartitico, soprattutto quando quest'ultimo dà vita a coalizioni di governo che non sono omogenee e coese. Questo è un problema non nuovo e non solo italiano. Tutti i sistemi pluripartitici per essere forzati a funzionare secondo il modello di tipo inglese devono essere irrigiditi; in altre parole, l'effetto naturale del bipartitismo inglese deve essere perseguito attraverso la costrizione di norme costituzionali.

Per evitare inutili polemiche e fraintendimenti è necessario quindi chiarirsi su un punto: si vuole che il cambiamento di maggioranza, o meglio, di formula politica in corso di legislatura – che oggi è possibile ai sensi delle attuali norme costituzionali – rimanga possibile anche per il futuro, oppure si intende escludere tale eventualità? Infatti, se si ritiene che sia auspicabile mantenere l'attuale flessibilità, cioè che il Governo possa essere sostenuto da una maggioranza diversa da quella elettorale, allora direi che non c'è necessità di cambiare, si possono lasciare le cose come stanno. Sarebbe soltanto opportuno attribuire al Presidente del Consiglio qualche potere in più in merito alla nomina e alla revoca dei ministri (anche se questi poteri restano poi circoscritti o addirittura nominali in un Governo di coalizione); sarebbe sufficiente dotare il Governo di qualche potere maggiore all'interno delle procedure parlamentari, razionalizzando quelle attuali. Per il resto, non c'è necessità di cambiare e ci si

può affidare poi all'evoluzione delle convenzioni politiche per l'assestamento del modello.

Se, invece, si sceglie la seconda opzione, il cosiddetto Governo di legislatura, legato al modello di democrazia immediata, negando la possibilità di modificare la formula politica che si è presentata agli elettori con un *leader*, una maggioranza e un programma, si può lavorare su diverse opzioni. Ci si può orientare, come mi pare facesse il progetto iniziale, sul rafforzamento della figura del *premier*, affidandogli il potere di scioglimento, oppure valorizzare il soggetto coalizione. Il testo del progetto attuale consente alla coalizione di cambiare *premier* e di opporsi a una sua richiesta di scioglimento, delineando così una sorta di sfiducia costruttiva di maggioranza. È una traduzione della cosiddetta clausola antiribaltone contenuta nella bozza Amato. Il punto è che il progetto fa questo fissando un *quorum*, che è stato definito di continuità, molto elevato. La mozione deve essere approvata dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti la Camera. Sugli effetti di questo *quorum*, come risulta dalla lettura dei resoconti stenografici delle audizioni precedenti, si è soffermato, con la consueta acutezza, il presidente Elia, che ha sottolineato i poteri di veto reciproco tra *premier* e frazioni della maggioranza. Non tornerò quindi su questo tema, già ampiamente analizzato.

Personalmente, se vi fosse la possibilità e il tempo di tornare sull'argomento, preferirei che un *quorum* così rigido fosse sostituito da una formula capace di consentire qualche margine di elasticità, come il riferimento alla «maggioranza politica espressa dalle elezioni» oppure a quella che ha votato il programma di Governo, secondo quanto previsto dal primo comma dell'articolo 94. Sarebbe poi lasciato al Presidente della Repubblica il compito di valutare se la nomina del *premier* designato nella mozione di sfiducia costruttiva non contrasti con il risultato delle elezioni. Non credo che una formula di questo genere attenuerebbe l'effetto antiribaltone della norma, perché la maggioranza politica espressa dalle elezioni è un concetto che ha confini piuttosto definiti, anche se consentirebbe una maggiore flessibilità rispetto a rotture della maggioranza che interessino solo alcune frange marginali.

Nella prospettiva di rendere migliore il rapporto fiduciario forse meriterebbe un ripensamento il quarto comma dell'articolo 94, che può produrre crisi di governo anche senza una vera e propria crisi della formula politica, in modo particolare nel caso di maggioranze ristrette. In definitiva vi è un eccesso di minuziosità nella disciplina dell'articolo 94, che potrebbe essere snellito.

Desidero ribadire però che le complessità di traduzione normativa del divieto di ribaltone nascono dalla difficoltà di fondo di imbragare un sistema fortemente pluripartitico in una logica di alternanza bipolare. È chiaro che il funzionamento del sistema presuppone poi una legge elettorale idonea a garantire, più che favorire, la formazione di una maggioranza. Il funzionamento delle disposizioni di cui agli articoli 94 e 88 dipende dalla capacità della legge elettorale di garantire una maggioranza.

Quindi la disposizione transitoria che rinvia l'entrata in vigore delle norme sulla forma di governo all'aggiornamento della legge elettorale diventa un caposaldo della riforma. È un passaggio giustamente considerato necessario allo stato attuale del testo.

Per quanto riguarda il potere di scioglimento delle Camere, occorre ricordare che dal 1948 ad oggi l'unico vero scioglimento presidenziale è stato quello del 1994; prima, infatti, il Presidente non aveva concretamente tale potere perché il sistema partitico era di tipo diverso e allo scioglimento si arrivava solo quando vi era l'accordo dei partiti. In sostanza, il vero potere presidenziale di scioglimento si è avuto unicamente in un momento di crisi e profonda trasformazione dell'assetto costituzionale. Per altro verso, in varie democrazie occidentali il potere di scioglimento, o la minaccia di ricorrere allo scioglimento, che costituisce un risvolto politicamente significativo del potere di scioglimento, è utilizzabile con diverse modalità da parte del Primo Ministro.

Detto questo, il previsto potere del Primo Ministro di richiedere lo scioglimento deve essere contestualizzato nell'ambito del nostro sistema politico. Nei governi di coalizione, come quelli che abbiamo, l'uso di tale potere da parte del *premier* non ha l'assolutezza che può presentare a prima vista. Ci si deve porre la seguente domanda: il Primo Ministro di un governo di coalizione può decidere lo scioglimento anticipato rischiando di perdere pezzi della maggioranza decisivi per rivincere le elezioni? In altre parole, prima di procedere allo scioglimento il Primo Ministro deve valutare l'esito di elezioni anticipate in situazioni di rottura della propria coalizione; senza calcolare che potrebbe essere il Primo Ministro stesso a trovarsi in una posizione minoritaria e a non essere lui il *leader* della coalizione nelle successive elezioni. Quanto poi all'ipotesi opposta, di una maggioranza unita nel voler andare alle elezioni per sfruttare un momento ritenuto favorevole, mi chiedo se ciò non sia possibile già oggi. A me pare sostanzialmente di sì.

Circa i poteri del Governo nel procedimento legislativo, il nuovo quinto comma dell'articolo 72, rispetto al quale si è parlato di voto bloccato di tipo francese, riprende il testo della Bicamerale D'Alema e affonda le radici addirittura nel dibattito degli anni Ottanta sulla creazione delle cosiddette corsie preferenziali per le iniziative governative. Esso dovrebbe circoscrivere il ricorso alla questione di fiducia che peraltro, quanto all'oggetto, fa riferimento al Regolamento della Camera, il cui testo attuale risale al 1971 e in futuro sarà necessaria una maggioranza di tre quinti per modificarlo. L'attuale situazione, con la prassi della fiducia sui maxiemendamenti, non mi pare un modello di razionalità e offre poteri non minori al Governo. In definitiva, mi sembra che il progetto in esame metta ordine nella materia.

Quanto al procedimento legislativo e al ruolo del Senato al suo interno, non ripeterò considerazioni ben note circa la possibilità che il Governo veda bloccate iniziative legislative essenziali per il suo programma per il fatto che il Senato, sottratto al rapporto di fiducia, potrebbe avere una composizione politica diversa da quella della Camera. Peraltro, poiché



dopo di me è prevista l'audizione del professor Barbera, che per primo e con molta forza ha sottolineato questo aspetto, lascio a lui la possibilità di illustrare più analiticamente tale problematica. Posto però che questo rischio esiste concretamente, mi limito a ricordare sinteticamente che le competenze del Senato sono state asciugate dalle decisioni della Camera. Questa obiezione era molto più forte sul testo approvato in prima lettura dal Senato; oggi varie materie sono state riportate alla competenza esclusiva dello Stato e quindi soggette al procedimento di cui all'articolo 70, primo comma, e non a quello di cui al comma successivo che prevede le leggi a prevalenza Senato. Anche l'elenco delle materie oggetto di legge bicamerale è stato ridotto. Il problema, quindi, si pone con minore acutezza.

Non posso tuttavia non ricordare che nei Paesi federali a forma di governo parlamentare – Stati Uniti e Svizzera sono casi diversi – il peso del Senato è sensibilmente minore rispetto a quello della Camera politica. I procedimenti legislativi sono generalmente di due tipi e non di tre e l'ultima parola tende ad essere della Camera politica. È pur vero che i modelli stranieri non ci devono condizionare troppo perché abbiamo il diritto di costruire un modello nostro ed originale, ma il problema è la razionalità e la praticabilità del modello che si costruisce. Il procedimento legislativo delineato dall'articolo 70 appare complesso e macchinoso.

Dando comunque per acquisita la tripartizione dei procedimenti legislativi, mi permetto di suggerire, qualora si addivenisse a modifiche in questa lettura, di eliminare la clausola che inserisce il Presidente della Repubblica nello speciale sub-procedimento attraverso il quale il Governo ottiene che la decisione definitiva passi alla Camera dei deputati. Le ragioni sono state già espresse in varie sedi e si sostanziano, a mio avviso, nel fatto che l'autorizzazione del Presidente della Repubblica può essere in contrasto con il preciso ruolo di garanzia che proprio questa riforma vuole affidare al Capo dello Stato.

Oltre a ciò, la procedura attraverso la quale il Governo esercita la potestà prevista dal quarto comma dell'articolo 70 non mi pare definita in maniera del tutto perspicua. Non è esplicitamente detto in quale fase dell'*iter* possa essere richiesta l'autorizzazione al Presidente: sembrerebbe che ciò avvenga dopo l'approvazione del testo da parte della Camera, ma questo metterebbe ancora più in difficoltà il Presidente della Repubblica, il quale – qualora non volesse concedere l'autorizzazione – dovrebbe smentire una decisione della Camera dei deputati.

Faccio notare che il quarto comma dell'articolo 70, che prevede questo sub-procedimento, fa riferimento a disegni di legge esaminati dal Senato ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, cioè con procedura a prevalenza Senato, ma poi richiama anche la tutela delle finalità di cui all'articolo 120, secondo comma, con riferimento al potere sostitutivo di cui ho detto prima. Tuttavia i disegni di legge *ex* articolo 120, secondo comma, appartengono alla categoria delle leggi bicamerali. Sollevo allora un interrogativo: si vuol fare riferimento a disposizioni aventi le finalità di cui all'articolo 120, ma inserite in progetti di legge rientranti nella catego-

ria di cui al secondo comma dell'articolo 70, oppure si vuole dare al *premier* la possibilità di ottenere la prevalenza della decisione della Camera sui progetti di legge previsti dall'articolo 120 anche se essi sono bicamerali?

Rimangono altri problemi relativi alla competenza delle due Camere circa l'esame dei progetti di legge. Il testo prevede che la decisione delle questioni di competenza da parte dei Presidenti delle Camere, o di un comitato *ad hoc*, non è sindacabile in alcuna sede e quindi neanche di fronte alla Corte costituzionale. Ma anche su questo punto pongo un interrogativo per stimolare una riflessione: se non è sorta questione nel corso del procedimento, è possibile far valere un eventuale vizio del procedimento in sede di giudizio di costituzionalità? Mi sembra che occorra un chiarimento.

Un altro aspetto che mi pare non abbia attirato l'attenzione è quello dei poteri ispettivi e di indirizzo del Parlamento, o meglio del Senato. Il Senato ha poteri ispettivi correlati alle materie di propria competenza legislativa oppure anche in altri settori? E può approvare atti di indirizzo, mozioni o risoluzioni? Il Senato riformato non è il *Bundesrat* tedesco, ma è qualcosa di più, è una Camera politica; esso però non è titolare del rapporto di fiducia. È un dato che dovrebbe influire sulla configurazione dei suoi poteri ispettivi e di indirizzo,

Circa gli atti del Presidente della Repubblica, a me sembra che gli emendamenti presentati alla Camera dessero una sistemazione razionale riguardo alla controfirma e ai poteri rispettivi del Presidente e del Governo. Poi però gli emendamenti non sono stati approvati. Riprendere quel testo potrebbe essere utile, anche se non credo che si possa parlare di un vuoto normativo perché, rimanendo in vigore l'attuale articolo 89, si può fare riferimento ad alcune prassi consolidate.

Qualche cenno infine sullo statuto dell'opposizione. Per quanto riguarda la figura del capo dell'opposizione, mi pare che vi sia un problema di costume politico, poiché è difficile trapiantare il modello inglese in una realtà pluripartitica. Ricordo che all'inizio di questa legislatura ci fu un tentativo da parte dell'onorevole Rutelli di vedersi riconosciuto tale ruolo; la richiesta venne discussa nella Giunta per il Regolamento della Camera, ma non ebbe alcun seguito. Ugualmente, nessun seguito concreto ed efficace sembra avere avuto lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo, approvato il 23 dicembre 2002. Il problema è la coesione politica dello schieramento di opposizione, al di là delle discipline normative.

Non mi soffermo sugli aspetti interni alle procedure parlamentari. Mi limito a sottolineare due modifiche che potrebbero meglio garantire l'opposizione: il giudizio in secondo grado della Corte costituzionale sulla verifica dei titoli di ammissione dei parlamentari e una rivisitazione dell'istituto del *referendum* abrogativo nel senso di eliminare il *quorum* strutturale e di considerare approvata la proposta abrogativa se consegue la maggioranza dei voti validamente espressi, purché superiore ad un quarto degli aventi diritto. Sarebbe in sostanza come se andasse a votare la metà più uno degli aventi diritto (il *quorum* strutturale attualmente richiesto) e

quella proposta avesse la maggioranza dei voti. All'interno delle procedure parlamentari, al di là di quello che in parte c'è già, ritengo sia difficile costruire poteri di interdizione dell'opposizione, che alla fine non si risolvano solo in un ritardo della decisione. Invece, attraverso l'istituto del *referendum*, l'opposizione potrebbe mobilitare l'opinione pubblica del Paese contro eventuali decisioni della maggioranza.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Lippolis per la sua esposizione, nel corso della quale ha toccato alcuni aspetti specifici che certamente meritano ulteriori approfondimenti, da parte sia del relatore, senatore D'Onofrio, sia dei colleghi.

Personalmente desidero svolgere una breve riflessione in merito all'articolo 70 nel testo varato dalla Camera, richiamandomi nello specifico alla questione dell'indebolimento della funzione legislativa, dovuta alla tripartizione delle competenze, che appare a mio avviso in qualche modo svuotata e ridimensionata – anche se non del tutto eliminata – a seguito delle modifiche approvate dall'altro ramo del Parlamento. Ciò vale sia per le leggi bicamerali paritarie, che sono state ridotte di numero, sia per quelle di competenza prevalente del Senato, rispetto alle quali si assiste a due fenomeni coincidenti, come del resto sottolineato dallo stesso professore Lippolis. Mi riferisco innanzi tutto al fatto che molte materie previste dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione – ossia quelle che sarebbero state oggetto di competenza prevalente del Senato – sono in parte transitate nel secondo comma, cioè tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, e quindi della Camera. C'è poi la clausola attualmente contemplata al quarto comma dell'articolo 70, laddove si prevede l'autorizzazione del Presidente della Repubblica su sollecitazione del Governo. Tale comma presenta a mio avviso più di un problema e al riguardo mi permetto di far presenti alcune riflessioni svolte in proposito sia dal sottoscritto, sia dalla Commissione.

La norma in oggetto prevede che il Presidente della Repubblica valuti se un determinato atto legislativo *in itinere* incida o meno sul programma di Governo. Questo compito assegnato al Presidente della Repubblica può forse apparire anomalo; va però considerato che, nonostante si sia cercato di escludere certe funzioni di governo dal campo di azione del Capo dello Stato, alcune attribuzioni in materia legislativa pur tuttavia permangono nelle sue mani e non si limitano solo alla presentazione di decreti-legge, ma riguardano anche la promulgazione delle leggi. Si tratta di due passaggi fondamentali della funzione legislativa che sono rimasti in capo al Presidente della Repubblica e che, tutto sommato, rappresentano un precedente, o meglio il contesto in cui inserire anche questa ulteriore competenza prevista dal quarto comma dell'articolo 70.

Inoltre, il Presidente della Repubblica ha la possibilità di verificare il programma di Governo, giacché non esiste un programma elettorale che non si traduca poi in un atto della Camera. In realtà – se non ricordo male – nel momento dell'insediamento del Primo Ministro è prevista un'illustrazione del programma di Governo e quindi la formalizzazione

di questo atto politico fondamentale che può costituire la base per la valutazione del Presidente della Repubblica.

Va poi considerata la questione posta dal secondo comma dell'articolo 120. Non appena ebbi in mano il testo novellato dalla Camera, rilevai subito che l'articolo 120 veniva richiamato sia nel terzo che nel quarto comma dell'articolo 70 e che ciò avrebbe potuto configurare una possibile contraddizione, posto che nel terzo comma si prevede la legge bicamerale e nel quarto si presuppone di riferirsi a competenze del Senato e si prevede il richiamo alla Camera. Esiste quindi in proposito un problema di possibili conflittualità. All'inizio, leggendo il testo, avevo ipotizzato che si potesse trattare di un errore di stampa; successivamente, riflettendo sulla formulazione dei commi terzo e quarto dell'articolo 70, ho invece potuto rilevare – anche grazie alla collaborazione dei validissimi funzionari della Commissione – che in realtà la formulazione della norma si differenzia profondamente tra l'uno e l'altro comma. Infatti, nel terzo, laddove si prevede l'esercizio collettivo della funzione legislativa, si fa riferimento «all'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 120» (quindi ci si richiama alla funzione sostitutiva per le finalità previste dal suddetto articolo). Pertanto, nel caso in cui esista la necessità di sostituirsi alle Regioni o al sistema delle autonomie locali, si mette in funzione la legge bicamerale, in tal senso chiarendo anche perché si tratta di una legge bicamerale; infatti, essendo una legge invasiva delle competenze regionali, è chiaro che il Senato in qualche modo debba fungere da garante. Nel quarto comma, invece, si parla di «tutela delle finalità di cui all'articolo 120», laddove, nel corso dell'esame di un provvedimento legislativo di competenza del Senato (quindi relativamente ai principi fondamentali nelle materie indicate dal terzo comma dell'articolo 117), emerga una necessità di unitarietà per l'ordinamento giuridico che travalichi la semplice questione dei principi fondamentali.

In tal senso faccio un esempio che si collega alla modifica apportata dall'articolo 117, così come rinnovellato e che riguarda l'ordinamento sportivo oggi suddiviso in ordinamento sportivo *tout court*, di competenza statale e quindi della Camera, e ordinamento sportivo regionale di competenza concorrente e quindi del Senato. Nel caso in cui il Senato dovesse adottare dei principi generali che confliggano – può accadere – con il disegno nazionale realizzato, compiuto e posto in essere dalla Camera dei deputati, sorgerebbe la necessità di tutelare le finalità di unitarietà poste dall'articolo 120. Questa a mio parere può costituire una lettura, ma anche un possibile strumento per raccordare in alcuni casi quella che ormai si può definire «competenza ripartita» tra Stato e Regioni che la Camera ha introdotto, a mio avviso saggiamente, ma che naturalmente apre ad altri problemi che in questo caso potrebbero essere risolti appunto con questo strumento.

L'argomento posto potrebbe essere oggetto di approfondimenti utili anche al fine di risolvere alcune problematiche che, per quanto riguarda il Senato, avevano un certo rilievo anche in termini quantitativi e che l'esame della Camera ha tentato in qualche modo di risolvere. Del resto,

spesso le norme nascono in punta di penna, quasi per intuito, al di fuori magari di una riflessione approfondita.

DEL PENNINO (*Misto-PRI*). Ringrazio innanzitutto il professor Lippolis per la sua esposizione e per alcune delle indicazioni fornite che risultano, a mio avviso, particolarmente interessanti; nello specifico mi riferisco sia a quella relativa al ruolo di garanzia della Corte costituzionale per ciò che concerne l'ammissione dei titoli dei parlamentari, sia a quanto ci ha detto a proposito del *referendum*.

La mia domanda si concentra però su un aspetto particolare che il nostro ospite ha trattato nella sua esposizione, nello specifico quando ha riconsiderato le modifiche apportate con questo provvedimento alla riforma del Titolo V che era stata approvata nella passata legislatura, giudicando positivamente lo spostamento alla competenza esclusiva statale di una serie di materie precedentemente affidata a quella concorrente. Condivido – l'ho sottolineato anche nel corso della seduta antimeridiana – questo aspetto, nel senso che tutto quello che riduce la legislazione concorrente è a mio parere più che opportuno. Tuttavia, rispetto alle modifiche apportate dalla Camera dei deputati non ritiene, professor Lippolis, che almeno in cinque o sei passaggi ci sia stato uno spostamento di competenza alla legislazione esclusiva dello Stato, mantenendo una competenza alla legislazione concorrente, destinato ad aprire inevitabilmente dei conflitti? Faccio degli esempi che ho richiamato anche questa mattina; mi riferisco a materie quali la promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale e il commercio con l'estero; le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza e le grandi reti di trasporto e di navigazione; l'ordinamento della comunicazione e l'ordinamento della comunicazione di interesse regionale. È inutile elencarle tutte. Mi sembra che questa duplice competenza sia destinata inevitabilmente ad aprire dei conflitti di attribuzione. Vorrei pertanto la sua valutazione al riguardo.

PRESIDENTE. Un altro punto su cui mi piacerebbe ascoltare, se non una risposta quantomeno una riflessione, riguarda la questione della rigidità del meccanismo in materia di premierato – e, in particolare, la mozione sottoscritta e votata, non dico dagli stessi deputati ma da deputati della maggioranza originaria – per la quale, mi sembra di aver capito, si auspicava una maggiore flessibilità. Ricordo che, quando in questa Commissione fu presentato il primo emendamento che introduceva il meccanismo della mozione, si parlava espressamente di deputati eletti in collegamento o collegati. Vi fu poi una proposta emendativa – mi sembra del senatore Bassanini – che, invece, introduceva la formula «appartenenti alla maggioranza», con un allentamento di questo possibile formalismo dell'elezione in collegamento con il *premier*; tale formula, sotto un certo profilo, può servire per un'interpretazione meno rigida del sistema proposto, che indubbiamente è caratterizzato da una certa rigidità, pur presentando a mio avviso diversi meriti che fanno passare in secondo piano alcuni mo-

desti difetti. Se letta in questi termini, tale proposta può anche far balenare la possibilità di introdurre una seppur modesta flessibilità nel sistema.

*LIPPOLIS.* Circa l'articolo 70, il Presidente fa notare che il Capo dello Stato ha altri poteri attraverso cui interviene nel procedimento legislativo. È verissimo. Il rinvio, però, a me pare che venga fatto dal Presidente della Repubblica sulla base di parametri di valutazione che attengono alla sua funzione di garanzia. Nel caso del quarto comma dell'articolo 70 invece, il Presidente della Repubblica viene inserito in una dialettica di altro tipo: deve fare non una valutazione rispetto a proprie convinzioni, ma rispetto al programma del Governo. Mi permetto di attirare l'attenzione su un altro punto, tanto più se ci riferiamo a governi di legislatura: ogni Governo ha un suo programma iniziale, ma nel corso dei cinque anni della legislatura succedono tante cose, è inutile che ve lo stia a sottolineare. Potrebbe darsi il caso di un provvedimento non previsto nel programma, che poi diviene assolutamente vitale per la linea politica del Governo a seguito di nuovi avvenimenti nel corso della legislatura; lascerei pertanto il Governo giudice in questo campo, senza ricorrere al Presidente della Repubblica.

Il presidente Pastore ha parlato anche del raccordo del quarto comma del nuovo articolo 70 con il terzo comma. Io avevo posto il tema in termini problematici prospettando due interpretazioni alternative. Si può dire che le parti si sono invertite ed è stato il Presidente a rispondere alla mia riflessione espressa con una domanda. Dobbiamo cioè intendere il richiamo alla tutela delle finalità di cui all'articolo 120, inserito nel quarto comma dell'articolo 70, come riferito alle leggi di cui all'articolo 120 o invece alle norme previste in altre categorie di leggi che hanno tali finalità? Il Presidente ha detto che si deve intendere nel secondo senso. Questa è una delle risposte che si possono dare al problema. Ciò non toglie che il testo possa essere reso più chiaro, eliminando ogni dubbio interpretativo.

Circa il riparto di competenze, senatore Del Pennino, credo di avervi accennato nella mia esposizione, quando ho detto che uno dei problemi che pone la stesura dell'articolo 117 è quello di un'allocazione multilivello delle materie; in altre parole, certe materie, considerate nella loro interezza, come l'istruzione, possono essere oggetto di leggi diverse: a competenza statale esclusiva, a competenza concorrente, a competenza regionale esclusiva. Questo è indubbiamente un aspetto che potrebbe essere migliorato e semplificato. In merito al riparto di competenze ho, però, voluto attirare l'attenzione sul fatto che, anche adottando la formulazione migliore, le questioni alla fine sorgeranno comunque. Ho allora sottolineato la necessità di una sede di mediazione politica preventiva in cui la funzione legislativa sia mediata tra rappresentanti dello Stato e delle Regioni per evitare conflitti successivi.

Per quanto riguarda la rigidità del premierato e della clausola antibaltone, non ricordavo – forse mi era sfuggito – l'emendamento cui ha fatto cenno il Presidente. Tuttavia, anche se rispetto alla dizione iniziale si è fatto un passo in avanti; ritengo che, volendo, se ne potrebbe fare an-

cora un altro, senza intaccare la logica della norma che è quella di evitare il formarsi di maggioranze diverse da quella premiata dagli elettori. Tuttavia, se la maggioranza è ristretta, venendo meno pochi deputati, senza che tale circostanza comporti il mutamento della formula politica, essa si potrebbe trovare in difficoltà e si potrebbe arrivare allo scioglimento della Camera. Dobbiamo poi pensare che la clausola è collegata anche al caso di morte o impedimento del Primo Ministro. Quindi, la rigidità della clausola può portare allo scioglimento anche in una situazione in cui non vi sia una vera e propria crisi politica della maggioranza. Mi pare una conseguenza eccessiva. A mio avviso si possono individuare formule che, pur rispettando il fatto che le coalizioni devono essere distinte e che non vi siano ribaltoni, consentano una fluidità maggiore dal punto di vista della vita parlamentare.

Il testo in esame è migliorabile sotto molti aspetti, che ho sottolineato, ma è chiaro che se si contestano i presupposti di fondo, anche i parziali miglioramenti, utili a dare una maggiore coerenza al progetto, diventano inutili.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Lippolis per la disponibilità e l'ampiezza delle informazioni fornite.

Dichiaro chiusa l'audizione.

#### **Audizione del professor Augusto Barbera**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca infine l'audizione del professor Augusto Barbera, cui do subito la parola ringraziandolo per la sua presenza.

*BARBERA.* Desidero in primo luogo ringraziare questa Commissione per aver ritenuto utile ascoltare la mia opinione su un provvedimento così importante e rilevante quale la riforma costituzionale. Prima di fare delle osservazioni sul testo, ritengo utile operare dei riconoscimenti, che ho già avuto modo di fare in sede di audizione alla Camera dei deputati. Si tratta di questioni assai importanti che tuttavia rischiano di passare sotto silenzio, tenuto conto delle polemiche che suscita questa o quella disposizione, questo o quell'orientamento adottato dall'una o dall'altra Camera.

Trovavo importanti tre cose. In primo luogo che il testo avesse sottratto alla seconda Camera la «fiducia» al Governo. È un merito – torno a ribadirlo – che va riconosciuto ai senatori: l'Italia è rimasto l'unico sistema parlamentare al mondo, dopo la riforma della Costituzione rumena, che affida il rapporto fiduciario ad entrambe le Camere e sono da tempo evidenti le conseguenze negative di una possibile divaricazione nella composizione politica delle stesse (peraltro verificatasi nel 1994 e in parte nel 1996).

Trovo importante che sia stata altresì adottata la strada del premiato, vale a dire la legittimazione diretta del Primo Ministro assieme ad

una maggioranza, sfuggendo sia a regressioni assembleariste sia a fughe verso sistemi presidenzialistici. Preciso che considero sistema di tipo presidenzialistico sia la elezione diretta – con scheda separata – del *Premier*, sia la elezione diretta del Capo dello Stato anche senza poteri di governo.

Trovo altresì importante che sia stata avviata la revisione della riforma «federalista» del 2001, che, privando il Parlamento di poteri per la tutela di «interessi nazionali» – comunque denominati –, poteva portare o al grave indebolimento delle istituzioni centrali di governo o (come avvenuto) allo spostamento in capo alla Corte costituzionale, in funzione di supplenza, di poteri che spettano al Parlamento.

Sui due ultimi punti e sulla riforma del Parlamento avanzavo dubbi, che solo in parte il testo della Camera è riuscito a farmi superare.

Comincio dalla riforma cosiddetta federalista. La Camera dei deputati ha ulteriormente rafforzato il limite degli interessi nazionali e previsto, inoltre, lo spostamento di importanti materie dalla competenza concorrente delle Regioni alla competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto riguarda il primo punto, è stata introdotta l'utilizzazione del limite dell'interesse nazionale (e dei limiti analoghi ma altrimenti denominati) in funzione preventiva e l'utilizzazione del medesimo limite in funzione repressiva.

Per quanto riguarda questo ultimo punto trovo convincente la soluzione individuata dall'articolo 45 laddove prevede l'interesse nazionale come limite «successivo», quindi da attivare in via eccezionale, sulla base di una chiara assunzione di responsabilità degli organi centrali di governo.

Secondo la procedura ivi delineata la proposta di attivare la procedura repressiva parte dal Governo, ma deve essere accolta dal Parlamento in seduta comune con maggioranza assoluta, mentre al Capo dello Stato viene affidata una funzione non politica (come nel precedente testo del Senato) ma di controllo costituzionale. In tal modo si evita opportunamente che la individuazione di tale limite sia affidata alla sola maggioranza di governo e si pongono invece le premesse perché sia invece espressione ampia dei rappresentanti della comunità nazionale. Sotto questo profilo tale norma può essere considerata un perfezionamento dell'articolo 127 del testo del 1948 – da tempo da me auspicato, fin dal 1970 – incautamente abrogato dalla riforma del 2001. La mancata attivazione di tale controllo negli anni decorsi è dovuta alla progressiva e perniciosa trasposizione di tale limite di merito in un presupposto di legittimità, ma ove i rapporti fra Stato e Regione dovessero essere ricondotti a un binario più corretto, tale controllo potrebbe svolgere una utile, anche se eccezionale, funzione.

Passando ai limiti di carattere «preventivo», il testo della Camera ha introdotto nell'articolo 120 (articolo 41 del testo) il limite dell'«unità giuridica ed economica» (assieme agli altri limiti previsti in detto articolo: livelli essenziali per i diritti civili e sociali, sicurezza, incolumità) come presupposto per l'attivazione di una legislazione nazionale, praticamente in ogni materia di competenza regionale. È questo l'unico significato



che può darsi alla sostituzione del termine «Governo» con il termine «Stato» e all'aggiunta dell'esplicito richiamo nel testo alle «funzioni attribuite dagli articoli 117 e 118».

Sebbene la competenza nelle materie regionali venga definita «esclusiva» al pari di quella statale (e che la Corte in base al Titolo V vigente invece tendeva a definire «residuale»), questo non esclude dunque la possibilità di interventi statali; ma ad una condizione ben precisa: che essi siano in funzione non della tutela di competenze settoriali delle amministrazioni dello Stato, ma in funzione dei valori unitari della Repubblica.

Il limite dell'«unità giuridica ed economica» è, del resto, utilizzato di fatto dalla giurisprudenza della Corte successiva alla riforma del 2001 e fin qui individuato dalla dottrina più attenta attraverso una lettura espansiva delle cosiddette «materie trasversali».

Si tratta di formula analoga a quella prevista nell'articolo 72 della Costituzione tedesca (in realtà più nella vecchia formula che in quella rivista nel 1994 che ha voluto circoscrivere tale potere federale ai casi effettivamente necessari) e sotto questo profilo compatibile con un assetto cosiddetto «federale» dello Stato. Si tratta tuttavia di una formula che, non avendo una collocazione autonoma e giustapponendosi ai poteri sostitutivi previsti nell'articolo 120, potrebbe costituire la base per giustificare qualunque intervento del legislatore statale e qualunque politica di tipo centralista. L'unico modo per contenere tale pericolo e per conciliare la tutela degli interessi unitari e l'autonomia regionale è dato dalla partecipazione delle Regioni (come dei *Laender* in Germania attraverso il *Bundesrat*) al procedimento legislativo nazionale. Si rinvia sul punto, pertanto, a quanto dirò sul Senato federale e sulla conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda le «materie», trovo positiva la riconduzione allo Stato delle materie «grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza»; «produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali e dell'energia» e «ordinamento della comunicazione», che solo una mal riuscita operazione di «taglia e cuci» sul testo della Commissione D'Alema aveva trasportato in capo alla competenza regionale.

Trovo altresì positivo che si siano poste le basi per politiche nazionali nei settori della sanità attraverso la lettera m-*bis*) («norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari») e la lettera o) («sicurezza del lavoro») e che la «polizia locale» sia stata ricondotta alla più rassicurante «polizia amministrativa regionale e locale».

Trovo invece che sia poco consono con i poteri di governo del territorio che spettano alle Regioni – indispensabili in un'Italia così variegata – fare ulteriormente avanzare la legislazione statale e fare regredire invece quella regionale per ciò che riguarda le città metropolitane (per la cui istituzione vengono solo «sentite» le Regioni: vedi l'articolo 49, che modifica l'articolo 133) e per quanto riguarda le forme associative dei piccoli comuni e di quelli situati nelle zone montane (articolo 118, modificato dall'articolo 40, ultimo comma). Se le Regioni non sono messe in grado di programmare le risorse dei propri territori e si dà spazio a politiche loca-

listiche viene meno la funzione stessa dei governi regionali. La dispersione degli investimenti attraverso politiche localistiche ha raggiunto – ci dicono gli economisti – livelli intollerabili, non meno gravi dei tradizionali intralci alle politiche di infrastrutturazione dei territori.

Ciò premesso, preoccupa un turbinio di competenze fra loro intrecciate che può determinare non poche incertezze nei rapporti fra il legislatore statale e quello regionale. Come conciliare, ad esempio, la competenza statale nella distribuzione nazionale dell'energia con la competenza regionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia»? La produzione eccedentaria delle imprese a dimensione regionale da immettere nella rete nazionale verrà regolata dallo Stato o dalla Regione? Come distinguere il commercio estero, di competenza concorrente regionale, con la «promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale», di competenza esclusiva statale? Lo stesso potrebbe dirsi per altre materie statali che si intersecano con quelle regionali («comunicazione di interesse regionale»; «ordinamento sportivo regionale» distinto da quello «nazionale», eccetera).

Anche qui ritorna il tema delle sedi di raccordo fra Stato e Regioni. Le materie sono difficilmente definibili e delimitabili (lo si trae dall'esperienza di tutti gli Stati federali e persino dai rapporti fra Stati nazionali e Unione Europea): quel che conta è il modo come si organizza l'esercizio del potere legislativo centrale.

Per i motivi prima indicati è dunque essenziale che le Regioni siano presenti all'interno del Parlamento. Vengo così al tema del Senato cosiddetto «federale». La soluzione ideale sarebbe stata, a mio avviso, quella tipo *Bundesrat*. Ho trovato tuttavia una buona soluzione di compromesso la contestuale elezione fra Consigli regionali e Senato federale, resa ancora più marcata nel testo della Camera (anche se le norme transitorie si affidano per tale contestualità ai tempi lunghi o ad eventi non fisiologici, quale il possibile ricorso anticipato alle urne per la Camera dei deputati).

Si può ritenere che l'elezione contestuale possa portare all'elezione di un Senato i cui componenti siano più attenti agli interessi delle comunità regionali che alle politiche nazionali di Governo. Ma rimane del tutto non risolto il problema dei rapporti con l'ente-Regione, certamente non risolto dalla presenza nel Senato federale, con incerta collocazione dei due rappresentanti regionali, uno eletto dal Consiglio regionale e l'altro dal Consiglio delle autonomie di ciascuna Regione.

La «costituzionalizzazione» della Conferenza Stato-Regioni, introdotta nel testo della Camera, sottolinea tale estraneità e può portare i Presidenti delle Regioni e il Governo ad affrontare in questa sede i problemi di coordinamento anche legislativo, escludendo il Senato federale.

Due correzioni mi paiono indispensabili al riguardo: assicurare la presenza dei Presidenti delle Regioni nel Senato federale e limitare le competenze della Conferenza dei Presidenti al coordinamento amministrativo, evitando il generico riferimento ad «accordi ed intese».

Ma soprattutto il testo all'esame del Senato non dà una risposta a un tema che ritengo decisivo e che qui riprendo dalla precedente audizione alla Camera. Temo che al pesante e anomalo bicameralismo italiano la riforma sostituisca un'inedita anomalia, vale a dire un pesante ed inevitabile conflitto di competenza fra le due Camere, che si verrebbe ad aggiungere ai conflitti fra Stato e Regioni. La distinzione fra leggi la cui competenza all'approvazione definitiva è dell'Assemblea nazionale e leggi la cui competenza all'approvazione definitiva è della Camera federale non trova riscontro (o trova riscontri assai limitati) in altri Paesi, neanche in quelli a federalismo spinto. Così dicasi per l'ampio numero di materie per le quali viene mantenuta la competenza bicamerale «perfetta» delle due Camere.

Semplificando al massimo, questo è lo schema seguito in altri Paesi: entrambe le Camere hanno competenza su tutte le leggi, secondo uno schema a «bicameralismo imperfetto», salva la parola definitiva alla Camera che assicura la rappresentanza politica nazionale. Alla Camera di estrazione regionale vengono riconosciuti poteri di proposta (se investita per prima nel procedimento) o di invito al riesame e di emendamento (se investita in seconda battuta). Viene talvolta riconosciuto alla Camera regionale la possibilità di ritardare per qualche mese l'approvazione definitiva del progetto ovvero, in qualche limitato caso, di alzare nell'altra Camera il *quorum* necessario per l'approvazione definitiva o comunque di costringere a un tentativo di conciliazione, ma sempre la parola definitiva è dell'assemblea che ha la rappresentanza politica nazionale (l'Assemblea nazionale, il *Bundestag*, eccetera).

Sulla base del testo approvato dal Senato ma che la Camera non ha più di tanto intaccato, una ricerca operata dal Servizio studi della Camera dei deputati, prendendo a campione le leggi approvate nel corso del 2003, dimostra chiaramente, peraltro, che lo schema di ripartizione delle competenze fra Camera e Senato non avrebbe consentito di individuare di chi è la competenza in un gran numero di provvedimenti legislativi. Delle 93 leggi approvate (al netto delle leggi di ratifica e le 3 leggi di manovra finanziaria) solo 54 sono di attribuzione certa (42 di esse da assegnare al procedimento monocamerale a prevalenza Camera, 9 a favore del procedimento monocamerale a prevalenza Senato e 3 al procedimento bicamerale perfetto); le altre 39 leggi restano di incerta attribuzione, fra cui leggi rilevanti quali la legge Biagi sul mercato del lavoro, la legge La Loggia sull'attuazione del Titolo V, la legge sullo smaltimento dei rifiuti radioattivi, la delega fiscale, la legge sul sistema scolastico.

Ai conflitti fra Stato e Regioni si aggiungerebbero quelli, ancora più devastanti, fra Camera e Senato. Difficilmente i due Presidenti delle Camere e il Comitato paritetico previsto nel testo riuscirebbero a dirimere i conflitti, che, anche se esorcizzati con il riferimento a decisioni «non sindacabili», inevitabilmente finirebbero sui tavoli della Corte costituzionale (anche in via indiretta, su iniziativa delle Regioni o dei cittadini colpiti da leggi approvate sulla base di una definizione delle materie non ritenuta corretta).

Avremo una Camera, quindi, che non rappresenta adeguatamente le Regioni ma che per di più rischia di indebolire fortemente la funzione nazionale di governo. Per due motivi. In primo luogo perché, eletto in un periodo non coincidente con la elezione della Camera politica (e con un sistema elettorale inevitabilmente diverso), il Senato potrebbe avere una composizione politica diversa rispetto a quella della Camera. In secondo luogo perché, in ogni caso, non sarebbe legato da un rapporto fiduciario con il Governo e per di più non soggetto a possibile scioglimento anticipato. Nonostante l'assenza di una maggioranza politica, il Senato federale sarebbe chiamato ad occuparsi in via definitiva dei disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali relativi a materie di competenza concorrente regionale, vale a dire di politica industriale, di politiche sociali, di commercio estero e via discorrendo, ossia tutte le materie per le quali è prevista una competenza concorrente fra Stato e Regione (che rimangono notevoli nonostante una potatura operata nel testo della Camera). La Camera dei deputati – dove si esprime la dialettica fra maggioranza ed opposizione – potrebbe limitarsi, in materie così rilevanti, a proporre emendamenti ma deciderebbe definitivamente da solo il Senato.

Per altre materie è stato previsto un procedimento a «bicameralismo paritario». In alcuni casi tale procedimento consente al Senato di svolgere un'importante funzione di garanzia (leggi elettorali, nazionali, regionali o locali; funzioni fondamentali dei Comuni; disciplina delle competenze esterne delle Regioni, internazionali o comunitarie) o di coordinamento (la disciplina introdotta dal testo della Camera nell'articolo 118 nella materia dei beni culturali, delle reti di comunicazione e trasporto, della ricerca scientifica). In altri casi – in particolare per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» o per le leggi che regolano i poteri sostitutivi dello Stato o per i poteri a tutela dell'unità giuridica ed economica o della sicurezza e incolumità pubblica – si interferisce nell'esercizio di una delicata funzione di governo che non può essere sottratta al circuito corpo elettorale-Camera dei deputati-Governo.

Trovarei in ogni caso corretto – senza con ciò dare vita ad un inedito «Senato delle garanzie» – che il procedimento bicamerale «perfetto» sia mantenuto, oltre che per le leggi costituzionali, anche per le leggi destinate ad incidere direttamente su essenziali diritti di libertà (la libertà di comunicazione politica, ad esempio), che invece il testo della Camera ha cassato (anche se la formula utilizzata nel testo del Senato era alquanto generica).

In nessun Paese a regime federale – lo ribadisco in questa sede – sono attribuiti alla seconda Camera poteri di condizionamento della funzione di governo paragonabili a quelli costruiti per il Senato italiano. Mi limito ad un esempio: nella Germania federale il *Bundesrat* ha solo il potere di emendare progetti, ferma restando – dopo un tentativo di conciliazione attraverso una apposita commissione mista – l'ultima parola alla Camera politica, vale a dire al *Bundestag* (tranne limitati poteri del *Bun-*

*desrat* per la ripartizione di alcuni tributi fra centro e periferia e per le ordinanze amministrative nelle materie affidate alla amministrazione dei *Laender*). Senza dire che una apposita commissione di studio tedesca ha proposto in questi mesi di ridurre gli attuali poteri del *Bundesrat* proprio per l'azione di intralcio da esso svolto alla realizzazione del programma di governo, senza la contestuale assunzione di una responsabilità di fronte alla pubblica opinione.

Si aggiunga a quanto detto che il Senato dovrà occuparsi in via definitiva di «armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e inoltre – sia pure stavolta in via paritaria con la Camera – sarebbe chiamato a dire una parola decisiva sulla «perequazione delle risorse finanziarie» e sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Basti pensare alle tormentate vicende delle leggi finanziarie per rendere evidente l'impossibilità di distinguere fra loro tali materie e l'importanza che esse assumono per la politica dei governi (ad esempio, le norme sul divieto di indebitamento degli enti locali per spese correnti, previste dalle ultime leggi finanziarie, sarebbero norme di competenza del Senato in quanto di armonizzazione dei bilanci ovvero di competenza bicamerale, perché di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione?). E chi si dovrebbe occupare, ad esempio, della riduzione della pressione fiscale allorché tocca entrate regionali (l'IRAP per le Regioni e l'IRPEF per talune Regioni speciali)?

La Camera si è resa conto del problema ed ha cercato di attenuare i poteri di competenza esclusiva del Senato: il Presidente del Consiglio – come previsto nel testo della Camera, all'articolo 14, comma quarto – può appellarsi al Presidente della Repubblica qualora il Senato abbia approvato o rifiutato norme «essenziali per l'attuazione del programma» di governo chiedendo «l'autorizzazione» a promuovere una nuova deliberazione del Senato federale ed eventualmente chiedendo una decisione definitiva alla Camera, che decide a maggioranza assoluta. È una soluzione che potrebbe essere interessante – ricorda l'articolo 45 della attuale Costituzione francese – ma andrebbe tolta la intermediazione del Capo dello Stato perché costringe il Capo dello Stato a un ruolo politico innaturale, non consono alla funzione neutrale di garanzia che questo testo – nonostante la Camera abbia cassato la opportuna norma del divieto di rielezione – complessivamente riconferma. Solo con una valutazione squisitamente politica si può discriminare fra ciò che è essenziale per il programma di governo e ciò che non lo è e tale valutazione spetta al Governo e alla sua maggioranza politica.

Passo adesso al tema del premierato. La norma dell'articolo 92, nel testo del Senato, prevedeva: «La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro». Essa è stata modificata dalla Camera – se non ricordo male – aggiungendo il possibile collegamento anche a «una o più liste di candidati».

PRESIDENTE. Sì, è stata introdotta dalla Camera dei deputati.

*BARBERA.* Anche in questa versione tale formula esclude sia un sistema proporzionale puro (che si basa normalmente su partiti non coalizzati) sia un sistema presidenziale o semipresidenziale (che entrambi si basano su una elezione diretta di un Capo dello Stato non solo non collegato ad una maggioranza, ma addirittura in possibile conflitto con il Parlamento) ed è compatibile sia con un sistema uninominale maggioritario (a un turno o a doppio turno) sia con un sistema proporzionale con premio di maggioranza.

Anche dopo questa modifica della Camera è quindi mantenuta la linea del premierato, in alternativa sia al paralizzante assemblearismo sia al presidenzialismo antiparlamentare (era peraltro uno dei due modelli prospettati nella relazione della Commissione D'Alema là dove si prevedeva il rafforzamento della figura del Primo Ministro). È la linea che ha portato alla forma di governo dei Comuni, delle Province e delle Regioni ma con una importante correzione: viene evitata nel testo l'introduzione di una clausola, quella del *simul stabunt, simul cadent*, che ha dato buoni frutti in quegli enti ma che potrebbe provocare non consigliabili rigidità nel governo nazionale. È il cosiddetto «modello Westminster» che di fatto realizza una legittimazione diretta del Governo da parte del corpo elettorale, ma fa salva la possibilità di cambiare il *Premier*, sulla base degli stessi risultati elettorali (così in un progetto che avevamo elaborato insieme al comitato referendario nel 1991-1992).

Il bipolarismo italiano non si regge su un sistema bipartitico ma su coalizioni di partiti. Il problema dell'Italia è quello di consolidare tali coalizioni. La linea seguita in questo testo, vale a dire la preventiva indicazione agli elettori del candidato *Premier* (non necessariamente indicato nella scheda), il collegamento fra l'elezione dei deputati e la legittimazione del *Premier*, la nomina del candidato della coalizione vincitrice, appare l'unica che può inserirsi nella «transizione» italiana completando e razionalizzando un'esperienza in atto dal 1994, alimentando il bipolarismo, adottando una formula neo-parlamentare ed evitando ulteriori sbandamenti o verso regressioni assembleariste o verso tentazioni presidenzialiste.

Corollario di questa linea è il potere del *Premier* «sotto la sua esclusiva responsabilità» di chiedere al Presidente della Repubblica il ricorso anticipato alle urne. È il potere che, con procedure diverse, possiede il *Premier* inglese o quello tedesco o quello spagnolo o quello svedese. È un'arma da non usare ma che è bene sia tenuta nel cassetto come deterrente al fine di mantenere coesa la coalizione di governo. Se il presidente Prodi nel 1998 avesse potuto minacciare credibilmente il ricorso al voto, Rifondazione comunista non sarebbe uscita dalla maggioranza e altrettanto sarebbe avvenuto per la Lega Nord nel 1994.

Tale potere per il *Premier* è previsto nel Regno Unito dai primi decenni dell'Ottocento e ha creato le condizioni per un solido governo di gabinetto. È possibile il diniego della Corona – secondo la letteratura inglese – solo nel caso in cui un *Premier* il cui partito abbia perso le elezioni rifiuti di dimettersi e proponga un nuovo scioglimento.

In Germania e in Svezia tale potere è espressamente previsto anche nel caso di un *Premier* (previa deliberazione del Governo in Svezia) che abbia subito un voto negativo sulla fiducia. In base all'articolo 68 del *Grundgesetz* il Cancelliere può porre la questione di fiducia e, qualora questa gli venga respinta, può ottenere il ricorso a nuove elezioni, salva la elezione di un altro Cancelliere da parte del *Bundestag* a maggioranza assoluta e parimenti, in base all'articolo 5, capo VI, della Costituzione svedese, il governo può ricorrere ad «elezioni straordinarie» entro sette giorni dal voto di sfiducia.

È un potere parimenti previsto dall'articolo 115 della Costituzione del 1978 in capo al *Premier* spagnolo, che può richiederlo «sotto la sua esclusiva responsabilità» al Re, tenuto a concederlo. In caso di presentazione di mozione di censura, che indichi un nuovo *Premier*, tale potere viene meno, ma appare evidente che una mozione di sfiducia costruttiva credibile deve essere preparata da complesse trattative politiche, che darebbero al *Premier* la possibilità di giocare d'anticipo su di esse. Per questa possibilità di anticipare la sfiducia con lo scioglimento – come ha dimostrato in un suo volume Stefano Ceccanti – è quest'ultimo a prevalere nella logica di funzionamento di quel sistema (è questo il modello che mutuava il progetto Salvi nel testo della Bicamerale).

Il testo del Senato riconosce al *Premier* la possibilità di provocare il ricorso anticipato alle urne ma, in sintonia con la tormentata «bozza Amato» concordata fra i Gruppi di opposizione (ma dalla quale si sono dissociati alcuni iniziali sottoscrittori), ha previsto una norma in base alla quale tale richiesta può essere bloccata dalla elezione di un nuovo *Premier* ma solo – questo il punto che suscita forti perplessità – ad opera della maggioranza cui era inizialmente collegato, che «rappresenti la maggioranza assoluta della Camera».

Non solo ma – come è aggiunto nel testo della Camera dei deputati (articolo 32, quarto comma) – se una mozione di sfiducia sarà respinta con il voto determinante di parlamentari che non facciano parte della maggioranza iniziale, il *Premier* è costretto a dimettersi e si scioglierà la Camera oppure si darà vita a un nuovo governo ma sempre nel recinto della maggioranza iniziale.

L'obbiettivo è stato per alcuni quello di frenare il *Premier*, per altri quello di evitare gli ormai improbabili ribaltoni. Ma quale i risultati di questo duplice vincolo?

Nel caso della nomina di un nuovo governo potrebbe rendersi necessario, per raggiungere la maggioranza assoluta, il voto di una parte anche marginale della maggioranza iniziale, rischiando così o di aggravare i mali antichi (i poteri di veto di minoranze interne alla maggioranza) oppure di rendere il *Premier* inamovibile grazie a una pattuglia di fedelissimi che, rifiutandosi di sottoscrivere la mozione di sfiducia costruttiva, potrebbe evitare l'elezione di un successore.

Nel caso della reiezione di un voto di sfiducia si potrebbe presentare il paradosso di un governo in carica che vede riconfermata la fiducia ma che è costretto a dimettersi per il voto «inquinante» (anche per la mera

astensione!) di qualche deputato già dell'opposizione. In questo secondo caso per evitare tale conseguenza inquinante (come per dare vita a un nuovo governo ed evitare lo scioglimento) diventa determinante il voto di una parte anche assai ridotta della maggioranza iniziale.

Nel caso della mozione di sfiducia costruttiva conta quella piccola frazione di deputati fedelissima al *Premier* che può impedire l'approvazione della stessa, nel secondo caso conta quella piccola frazione di deputati che vuole giungere al cambio del vertice della coalizione, e che potrebbe peraltro, dopo avere costretto il *Premier* alle dimissioni, decidere di rientrare nella maggioranza impedendo il ricorso alle urne o comunque contrattare la propria permanenza nella coalizione.

La conclusione è comunque un *Premier* debole e ingessato. In forza di tali norme il potere di scioglimento, dunque, non appartiene al *Premier*, come in altre democrazie europee ma, in definitiva, a quelle «minoranze della maggioranza» che possono minacciare l'abbandono della maggioranza. Soprattutto se la maggioranza uscita dalle urne ha un esiguo margine, la decisione di interrompere o meno la legislatura verrebbe affidata a marginali componenti della maggioranza stessa, che potrebbero così decidere non solo – come consueto nella cosiddetta prima Repubblica – della vita dei governi, ma persino della stessa vita dei Parlamenti.

E che succede se non esiste una maggioranza assoluta espressa dalle elezioni (il testo dice che il sistema elettorale deve «favorire» non «garantire» una maggioranza)?

In ogni caso – mi domando – è ammissibile in base ai classici principi del costituzionalismo che i voti dei parlamentari non siano uguali ma abbiano un peso diverso, legato alla iniziale appartenenza ad una specifica maggioranza?

Trovarei molto più semplice e lineare evitare contorsioni siffatte e seguire, in alternativa, due strade: la prima analoga a quella seguita dalla Costituzione svedese, la seconda analoga (con alcune correzioni) a quella seguita dalle Costituzioni tedesca o spagnola.

Prima strada: limitarsi a prevedere che il *Premier* (se si preferisce, previa deliberazione del Governo) ha sempre la possibilità di chiedere il ricorso anticipato alle urne assumendone la relativa responsabilità. Spetterebbe al *Premier*, se sfiduciato, valutare se dimettersi o provocare il ricorso anticipato alle urne. Il progetto manterrebbe la flessibilità necessaria dei sistemi parlamentari e sarebbe così in linea con la evoluzione delle maggiori democrazie parlamentari.

Ma – è stato obiettato – il potere di scioglimento potrebbe essere usato dal *Premier* contro la propria maggioranza. Certamente potrebbe essere usato contro parti indisciplinate della propria maggioranza, ma non si vede perché un *Premier* debba chiedere lo scioglimento in conflitto con la propria coalizione, con il rischio di non potere essere ricandidato alle elezioni da lui provocate. Non si dimentichi che il *Premier* non verrebbe eletto con una scheda separata, ma collegato a una coalizione tramite i candidati nei singoli collegi (e senza la possibilità di uno *splitting*). La signora Thatcher, che non aveva più la fiducia del suo partito, non ha mai



pensato di andare dalla Regina a chiedere lo scioglimento, non perché non potesse farlo ma perché, appunto, non sarebbe stata ricandidata dal suo partito. Un *Premier* che sente di non avere la fiducia di pezzi consistenti della sua maggioranza non corre il rischio di chiedere nuove elezioni (ma poi nuove elezioni rappresentano un male assoluto da evitare ad ogni costo?).

La seconda strada potrebbe essere seguita per venire incontro ad una duplice esigenza: lasciare ad una maggioranza sostanzialmente invariata la possibilità di liberarsi di un *Premier* deciso ad andare da solo allo scioglimento ed evitare possibili ribaltamenti di maggioranza. Si potrebbe in questo caso consentire al Presidente della Repubblica di negare al *Premier* lo scioglimento non con una totale discrezionalità come oggi, ma valutando se la nuova maggioranza, alternativa al governo del *Premier* in carica, sia coerente con gli orientamenti espressi dagli elettori al momento della elezione della Camera. Al fine di raggiungere l'obiettivo di «governi di legislatura», tali risultati devono restare vincolanti per tutta la legislatura, ma senza irrigidirli con norme procedurali che finirebbero per accrescere, come ho già detto, quelle rendite di coalizione che il possibile ricorso anticipato alle urne dovrebbe invece cercare di combattere.

La norma potrebbe essere la seguente: «Il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni su richiesta del Primo Ministro che ne assume la responsabilità. Tale richiesta può essere avanzata anche nel caso in cui il Governo abbia subito un voto di sfiducia o non sia stata approvata la richiesta di un voto di fiducia.

Entro i dieci giorni successivi alla richiesta può essere presentata, e posta in votazione nei cinque giorni successivi, una mozione nella quale si designi un nuovo Primo Ministro. Nel caso in cui tale mozione sia approvata, a maggioranza dei componenti e con votazione per appello nominale, il Presidente della Repubblica non emana il decreto di scioglimento qualora verifichi che il programma del nuovo Governo sia coerente con il risultato delle elezioni per la Camera dei deputati».

Si tratta di un formula in qualche modo analoga a quella tedesca, recepita dalla Costituzione spagnola, che riconosce il potere di scioglimento al Cancelliere, anche se battuto in una votazione sulla fiducia, ma nello stesso tempo dà la possibilità al *Bundestag* di sottrarsi allo stesso eleggendo un nuovo Cancelliere.

Qualora una norma siffatta fosse inserita nel testo si dovrebbe ammettere la coesistenza di due tipi di sfiducia (e ciò realizzerebbe una variante positiva rispetto ad altri ordinamenti): una «sfiducia distruttiva», prevista nel terzo comma dell'articolo 32, cui consegue il ricorso a nuove elezioni, e una «sfiducia costruttiva», in grado di bloccare la richiesta di ricorso anticipato alle urne.

È vero: la sfiducia costruttiva può essere approvata con qualunque maggioranza, ma l'esperienza tedesca (quella del 1982 in particolare) conferma che, dopo qualche mese si è tornati alle urne per una verifica degli orientamenti del corpo elettorale, che rimangono un punto fermo in un si-

stema che voglia essere democratico e non oligarchico-assembleare. Ma il problema dell'Italia di oggi non sono i possibili ribaltamenti di maggioranza, forse ormai alle spalle, bensì i logoranti condizionamenti cui è sottoposta ogni coalizione dalla esasperata ricerca della visibilità da parte degli alleati nella medesima coalizione di governo, che non intendono abbandonare ma solo trarre il massimo profitto elettorale dalla stessa.

Dietro questo testo costituzionale si intravede il passaggio a un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza per cui la quota proporzionale passerà dal 25 per cento a circa l'80 per cento. Si può anche ritenere ineluttabile questa riforma elettorale (spero che non lo sia; preferirei o un doppio turno alla francese o, in mancanza, terrei stretto il vigente sistema elettorale), ma come evitare che la conflittualità oggi determinata dal 25 per cento di quota proporzionale non subisca una accentuazione con la crescita della quota proporzionale (magari resa ancor più devastante con la introduzione delle «preferenze»)? Come sarà possibile mantenere la compattezza bipolare delle coalizioni senza dare visibilità al *Premier* al momento delle elezioni, costruendo attorno alla sua *leadership* una maggioranza e dando allo stesso la possibilità di minacciare credibilmente il ricorso anticipato alle elezioni?

È questa la ragione per cui ritengo non adeguata né la strada seguita nel testo né le proposte di quella parte dell'opposizione che non vuole riconoscere al *Premier* il potere di attivare il ricorso anticipato alle urne.

La prima delle due strade da me indicate sarebbe lineare e coerente con la flessibilità richiesta dai governi parlamentari (o neo-parlamentari); la seconda tiene conto della duplice esigenza, espressa nel dibattito dai due schieramenti con opposti irrigidimenti, di rafforzare il *Premier* e nello stesso tempo di fornire al Parlamento una possibilità di reazione a tentativi non giustificati di scioglimento anticipato.

Il riferimento alla maggioranza assoluta per la sfiducia costruttiva può non apparire in sintonia con la maggioranza semplice richiesta dall'articolo 32, primo comma, del testo al nostro esame, per il voto sul programma, ma altrettanto è richiesto dalla Costituzione tedesca, che consente, sia pure in via subordinata, l'elezione del Cancelliere a maggioranza semplice e il voto di sfiducia a maggioranza assoluta. Ciò al fine di consentire la formazione di governi di minoranza. Anche se il testo prevede un sistema elettorale che «favorisca» la formazione di maggioranze, non è da escludere che si possano avere casi in cui non si formi nessuna maggioranza assoluta preconstituita.

È stato detto che la previsione di un potere siffatto in capo al *Premier* sottrarrebbe al Capo dello Stato un importante potere di garanzia fissato nella Costituzione del 1948. In questo mezzo secolo, in realtà, questo potere è passato per varie mani. Era un potere progressivamente riconosciuto nell'Italia liberale ai Presidenti del Consiglio in base alla prassi statutaria: questa prevedeva che lo scioglimento, che veniva disposto con decreto reale, fosse preceduto da una relazione al Re da parte del Presidente del Consiglio, che veniva allegata al decreto stesso e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*. Sappiamo anche che la medesima prassi voleva seguire Einaudi

in occasione dello scioglimento del Senato nel 1953 – decreto del Capo dello Stato sulla base di una relazione del Presidente del Consiglio da allegare al decreto – ma che De Gasperi evitò (ho trovato una conferma nello stesso senatore Andreotti) a causa dei contrasti nel Consiglio dei ministri con i partiti laici, contrari allo scioglimento.

I lavori preparatori propendono decisamente per la tesi della proposta non formale del Presidente del Consiglio (mi sia consentito rinviare alla seduta pomeridiana del 13 gennaio 1947 della seconda sottocommissione, I sezione, dell'Assemblea costituente, pagina 1849 e seguenti, del volume VIII degli Atti, in particolare agli interventi di Mortati e Tosato e al dissenso di Terracini). Ma in effetti la controfirma del Presidente del Consiglio, espressamente richiesta dall'articolo 88 della Costituzione, come molti atti di controfirma (è attuale il tormentato tema della «grazia»), fu subito suscettibile di una duplice lettura: quella di un organo, meramente «competente», che si limita a prendere atto della volontà del Capo dello Stato o la sottoscrizione di un organo effettivamente «proponente» (secondo la formula dell'articolo 89 della nostra Carta costituzionale).

Dopo la citata parentesi «governativa» del 1953, nei successivi scioglimenti diventa determinante né la volontà del Capo dello Stato né quella del Presidente del Consiglio ma l'accordo fra i principali partiti, in particolare fra PCI e DC. Dal 1972 in poi si tornerà alle urne allorché così avessero deciso i principali partiti (nel 1987 bastò solo l'intesa tra DC e PCI contro il volere del PSI). È a questo ruolo determinante delle principali forze politiche, proprio di una democrazia bloccata, che intendeva riferirsi il presidente Cossiga allorché in numerose «esternazioni», avvenute nel corso del 1991, teneva a rivendicare la competenza esclusiva del Capo dello Stato in ordine al potere di scioglimento. Cossiga sentiva venire meno gli equilibri del vecchio sistema politico e tentava quindi, in chiave presidenzialista, di espandere i poteri del Capo dello Stato nel vuoto lasciato aperto dal vecchio sistema dei partiti, fino a misconoscere il valore della controfirma del Presidente del Consiglio, richiesta dalla Costituzione ma così ridotta a mero «atto dovuto».

Fino allo scioglimento del 1992 quella regola consociativa ha comunque tenuto e ha coperto la responsabilità del Capo dello Stato. Venuto meno questo riferimento, sia lo scioglimento del 1994, sia il mancato scioglimento successivo alla crisi del Governo Berlusconi hanno progressivamente esposto il Capo dello Stato facendogli assumere responsabilità politiche assai delicate.

Non si tratta, in breve, di funzioni di garanzia ma di funzioni di immediato impatto politico che possono alterare il profilo di garanzia del Capo dello Stato e che è bene siano assunte (con le garanzie sopra indicate) da un soggetto politicamente responsabile. Mi siano consentite alcune ulteriori puntuali citazioni: Vittorio Emanuele Orlando nella seduta del 22 ottobre 1947 dell'Assemblea costituente (pagina 3467 degli Atti), che pure era favorevole alla estensione dei poteri del Capo dello Stato, affermava che in questa materia, così delicata per «lo spirito democratico», «il pericolo è l'esautorazione dell'esecutivo» e subito dopo Clerici (pagina

3468) ricorda, a rincalzo, la vicenda MacMahon. Nel corso della discussione il presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini (pagina 3476) ammette che l'Assemblea «non ha ancora idee molto precise» sul potere di scioglimento. Lo stesso Ruini (pagina 3500) ipotizzerà che, per evitare equivoci, si tolga la controfirma del Presidente del Consiglio, la cui presenza implica una proposta; ma tale ipotesi è respinta da Tosato (pagina 3542), che invita a votare il testo attuale dell'articolo 88 ritenendo rilevante la controfirma del Presidente del Consiglio.

Mi sia consentita, signor Presidente, una valutazione complessiva e squisitamente politica del testo. Lo dico in sintesi: siamo di fronte a un progetto ancora in diverse parti assai confuso. Quindi un testo che, se non modificato, difficilmente – io credo – potrà assicurare il buon andamento delle istituzioni della Repubblica. È stato definito un testo pericoloso per la democrazia perché rafforzerebbe oltre ogni limite la funzione di governo del *Premier*. Non condivido questa affermazione, ma ritengo che molte disposizioni del testo siano gravide di pericoli non perché puntino – come è stato più volte ripetuto – a un «premierato assoluto» o perché destinate a «spaccare l'Italia in due» ma perché, al contrario, paralizzano gravemente la funzione di governo nazionale ponendo le premesse per un premierato azzoppato e ingessato.

Vi ringrazio per l'attenzione, particolarmente alta, che avete dimostrato nei confronti delle mie osservazioni.

BASSANINI (*DS-U*). Signor Presidente, desidero rivolgere al professor Barbera una serie di domande.

Leggendo i suoi precedenti scritti avevo notato, in altre occasioni, una forte attenzione al tema delle garanzie costituzionali, che peraltro mi sembra doveroso nel momento in cui si decide di procedere al varo di una riforma che indubbiamente, in connessione con un sistema elettorale maggioritario, rafforza consistentemente i poteri della maggioranza e del Primo Ministro. Da questo punto di vista sono un po' sorpreso di non aver visto alcun rilievo sul punto, salvo l'accento all'opportunità di ripristinare il ruolo del Senato nell'approvazione delle leggi che incidono sull'esercizio dei diritti di libertà, ruolo che peraltro avrebbe una rilevante funzione di garanzia solo se il Senato fosse eletto con un sistema proporzionale e non maggioritario. Ma ciò non viene detto nel testo e non è detto che sarà, non è escluso quindi che il Senato possa riflettere normalmente la stessa maggioranza della Camera, che è poi quella che esprime il *Premier*.

Vorrei allora sapere se il professor Barbera non ritiene che nel testo in esame vi sia un problema di adeguamento del sistema delle garanzie costituzionali, problema già presente in relazione all'evoluzione in senso maggioritario e bipolare del nostro sistema e che a maggior ragione si porrebbe adesso ove questa evoluzione venisse consolidata. Vorrei chiedergli, a suo avviso, quali proposte si possono avanzare al riguardo, giacché l'assordante silenzio che il testo rivela su questo terreno, addirittura con alcuni passi indietro rispetto all'attuale assetto delle garanzie, genera i rischi che Amato ha definito di dittatura della maggioranza o del suo capo.

Seconda domanda. Notoriamente nutro molte perplessità sulla ricostruzione delle forme di governo che il professor Barbera ha dato. Ho notato tuttavia un'affermazione che mi sembra rilevante, e cioè che i parlamentari sono tutti uguali, che è difficile dividerli – come invece avviene in questo testo – in parlamentari di serie A e di serie B.

Il nostro interlocutore ha elaborato una proposta articolata, che non mi sembra molto diversa da quella elaborata dall'opposizione di centro-sinistra e contenuta nell'Atto Senato n. 1933, di cui sono il primo firmatario. In essa si prevedeva che la mozione di sfiducia costruttiva, che deve comprendere una proposta per la formazione di un nuovo Governo, con l'indicazione del candidato Primo Ministro, dovesse essere votata per appello nominale non prima di dieci giorni dalla sua presentazione, in modo da dare tempo al Presidente della Repubblica di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere, ove ritenga che la formazione del nuovo Governo contrasti con gli orientamenti politici del corpo elettorale.

La formulazione è diversa, il meccanismo del procedimento è parzialmente differente, tuttavia la sostanza mi pare la stessa: la maggioranza assoluta dei membri della Camera può sostituire il Presidente del Consiglio e dare luogo alla formazione di un nuovo Governo, purché questa nuova maggioranza non sia incoerente – ha detto il professor Barbera (nel nostro testo si dice invece «purché non contrasti») – con gli orientamenti politici del corpo elettorale. In tal caso ci avvicineremmo molto ad una formula di tipo tedesco, sia pure con la correzione di una valutazione presidenziale, prevista sia nell'ipotesi fatta dal professor Barbera sia nel nostro disegno di legge: il tramite di una valutazione del Presidente della Repubblica, di cui però il testo costituzionale definisce abbastanza chiaramente i termini. Mi conferma che si tratta di due ipotesi assai simili?

Tale ipotesi potrebbe essere interessante, ma è certo consistentemente diversa da quella prevista nel testo che ci perviene dalla Camera. In questi termini, professor Barbera, mi sembra che l'ipotesi sia coerente con l'idea che non ci sono parlamentari di serie A e di serie B. Si evita anche il rischio che una componente minore della maggioranza possa condizionare il resto della coalizione, sia in positivo che in negativo. In sostanza, in positivo si evita un blocco della sostituzione del Primo Ministro quando gran parte della maggioranza intende effettuarla, e anche questo non giova, perché se restano in carica un Primo Ministro e un Governo che non hanno più l'appoggio e la fiducia di gran parte della loro maggioranza può darsi che si arrivi a una paralisi politica. D'altra parte, si evita l'opposto, cioè che una piccola componente della maggioranza possa mettere in crisi una maggioranza coerente con il voto popolare o la ricatti su singole *issues*, anche se importanti. Ho inteso bene in questo senso la sua proposta?

Lei ha detto che lo scioglimento sotto la responsabilità del Primo Ministro è previsto nel sistema inglese. Penso però che anche lei riconosca che nel sistema inglese nessun Primo Ministro ha mai chiesto lo scioglimento della Camera dei comuni in presenza di una maggioranza di diverso avviso e pronta a dare la fiducia ad un nuovo Primo Ministro. Nel sistema inglese, il Primo Ministro scioglie la Camera dei comuni quando vuole,

ma solo finché continua ad avere il sostegno di una maggioranza, non quando non lo ha più.

Per quanto riguarda il Titolo V, mi sembra di capire che lei auspica l'introduzione di una *supremacy clause* esplicita, alla tedesca (tale clausola non c'è nella Costituzione americana, ma è stata ricostruita nella giurisprudenza della Corte Suprema), e quindi di una formula che, a differenza di quella dell'articolo 120, stia limpidamente nell'articolo 117 e preveda che il Parlamento può sempre legiferare nelle materie di competenza legislativa regionale quando questo sia necessario per tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento o l'universalità e l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti costituzionali. Naturalmente questa previsione è molto diversa da quella dell'articolo 120, perché non si tratta dell'esercizio del potere sostitutivo in singoli casi, ma di un'autorizzazione alla legge federale a prevalere sulla legge regionale quando si ritiene che ricorrano queste esigenze. Tuttavia, una formula di questo genere, in quegli ordinamenti, non si accompagna mai a un controllo *a posteriori*, caso per caso, sulla compatibilità delle leggi regionali con l'interesse nazionale, che nelle mani di una maggioranza centralista rischia di vanificare l'autonomia anche quando non ricorrono le esigenze connesse all'unità dell'ordinamento o all'universalità dei diritti. Non pensa quindi che una *supremacy clause* di questo genere debba essere contemporaneamente sostitutiva non solo di quella parte delle disposizioni dell'articolo 120 che attengono all'esercizio della potestà legislativa (fermo restando che il potere sostitutivo nell'attività amministrativa e di governo è bene che permanga nell'articolo 120), ma anche di quel meccanismo di controllo sull'interesse nazionale che in tanto si giustifica in quanto manchi appunto una *supremacy clause*?

Infine, Presidente, penso sia opportuno meditare sui rilievi che il professor Barbera ha fatto sulla configurazione dell'articolo 70, perché non c'è dubbio che il rischio di conflitto è consistente. Vorrei solo aggiungere, ai numerosi esempi indicati dal professor Barbera, il caso delle leggi in materia sanitaria, poiché non è facile stabilire il confine tra la materia della tutela della salute e la materia dell'assistenza sanitaria. Poiché l'attribuzione all'uno o all'altro campo comporta anche un diverso procedimento legislativo, un diverso *iter*, è altissimo il rischio che si apra un contenzioso infinito, che metta in discussione la legittimità della legge approvata; e si tratterebbe di un conflitto la cui soluzione è pressoché impossibile in molti casi.

PRESIDENTE. Aggiungo semplicemente una riflessione, professor Barbera, sulla questione estremamente delicata della pari dignità istituzionale dei deputati, che indubbiamente nel testo sembrerebbero avere un diverso livello di poteri: i deputati della maggioranza originaria possono disfare e fare nuovi primi ministri, gli altri non possono.

Credo che ci possa essere anche una spiegazione a questo particolare «privilegio». Infatti, il sistema elettorale previsto dalla Costituzione deve essere diretto a favorire una maggioranza parlamentare e quindi è preve-

dibile che ci sia una legge elettorale che «manipoli» (in senso positivo) il risultato elettorale, consentendo così ad un numero maggiore di deputati di far parte della maggioranza e di concorrere alla formazione del Governo. Questo giustificerebbe la situazione di disparità nell'ambito della quale se è vero che un certo soggetto conta di più, è altrettanto vero che esso realizza quell'obiettivo costituzionale per il quale vi è addirittura una legge elettorale che prevede una diversa attribuzione di seggi non su base proporzionale, ma in modo da garantire la maggioranza.

Al riguardo vorrei fare un paragone che non vuole però essere in alcun modo irrispettoso: sembra di stare di fronte alla stessa differenza che c'è tra un'azione di una società quotata in borsa e un pacchetto di azioni di maggioranza. Le azioni sono tutte uguali, ma il fatto che facciano parte di una maggioranza attribuisce a quel pacchetto un valore differente, facendone un qualcosa di diverso dal punto di vista economico e anche giuridico.

Seconda rapidissima riflessione. Nel corso della precedente audizione, soffermandomi su aspetto sollevato dal professor Lippolis, ho osservato come in realtà la norma sull'individuazione dei deputati che possono sostituire al *premier* un nuovo *premier* abbia avuto un'evoluzione nel corso dell'esame in Commissione. La proposta originaria era quella di individuare esclusivamente i deputati eletti in collegamento con il Primo Ministro, ma grazie ad un emendamento, se non erro presentato dal senatore Bassanini, sono state apportate alcune modifiche che hanno consentito una maggiore flessibilità, o comunque una minore rigidità del meccanismo attraverso il riferimento ai deputati appartenenti alla maggioranza risultata dalle elezioni. Si prevede quindi la possibilità, quanto meno nell'ambito degli stessi partiti, di movimenti parlamentari che invece la formula originaria indubbiamente non poteva consentire, giacché era previsto che si dovesse trattare degli stessi deputati eletti nella scheda che doveva contenere il nome del *premier*. Ciò – ripeto – avrebbe potuto comportare una rigidità assoluta, laddove la nuova formulazione potrebbe prestare il fianco a un'applicazione flessibile, anche se in limiti contenuti.

*BARBERA*. Per quanto riguarda la prima delle questioni sottolineate dal senatore Bassanini, quella relativa alle garanzie, sono grato della domanda perché mi consente di riprendere questo tema, che in effetti avevo tra i miei appunti e che ho trascurato. Al rafforzamento delle coalizioni attraverso il riconoscimento di poteri più incisivi al candidato *Premier* attorno a cui si è costruita la coalizione deve infatti corrispondere la previsione di rigorose incompatibilità ed ineleggibilità per chi si candida a *Premier*, compreso il rinvio in Costituzione ad una rigorosa legge sui conflitti di interessi.

Ritengo, per il resto, senatore Bassanini, che sia doveroso riconoscere il lavoro svolto dalla Camera e dal Senato per quanto riguarda la definizione della rete di garanzie per le opposizioni, che ovviamente può essere migliorata, ma che comunque è stata già in parte disegnata. Il testo prevede già quattro importanti tasselli di una sorta di Statuto dell'opposi-

zione: in primo luogo, l'approvazione del regolamento della Camera con la maggioranza dei tre quinti dei componenti; in secondo luogo è prevista la possibilità per la minoranza di avere tempi e spazi parlamentari garantiti. Si tratta di norme già contenute nei regolamenti parlamentari ma considero garanzia rilevante l'obbligo di voto finale per le proposte dell'opposizione costringendo quindi la maggioranza a una assunzione di responsabilità nel rifiuto di una proposta. Sono inoltre previsti, come quarto e quinto punto, il parere parlamentare obbligatorio per i decreti legislativi nonché la presidenza da parte di esponenti dell'opposizione di determinate commissioni di garanzia e delle commissioni di inchiesta.

A queste garanzie sarebbe importante che ne venissero aggiunte altre. Ne sottolineo due: in primo luogo il trasferimento alla Corte costituzionale, in via d'appello, del contenzioso elettorale e la ridefinizione del *quorum* per la validità delle consultazioni referendarie, nonché, entro limiti rigorosi, il possibile ricorso alla Corte costituzionale nel caso di provvedimenti che limitino i diritti delle opposizioni.

Prendo atto, invece, dopo il voto della Camera, che maggioranza e opposizione non sono interessati alla figura del *leader* dell'opposizione, la cui esistenza non implica affatto che si neghi la presenza di ulteriori minoranze.

In secondo luogo troverei importante che venisse prevista l'esclusione della posizione della questione di fiducia (o del «voto bloccato», rispettivamente previsti dall'articolo 32, secondo comma, e dall'articolo 16, quarto comma) non solo sulle modifiche dei Regolamenti parlamentari e sulle leggi costituzionali, ma anche su disposizioni riguardanti le materie di cui agli articoli da 13 a 22, da 24 a 27, 29, 30, 31 della Costituzione e destinate a incidere direttamente su diritti di libertà (materie peraltro che troverei opportuno, come dicevo prima, lasciare alla competenza bicamerale paritaria).

BASSANINI (*DS-U*). Che cosa ha da dirci in materia di revisione costituzionale?

BARBERA. Si potrebbe giungere anche ad elevare il *quorum*. Potrebbe essere senz'altro un'utile proposta, anche se non mi sembra che gli attuali *quorum* abbiano creato grossi problemi, tranne che nel caso della riforma del 2001 e in quella attuale. L'elevazione del *quorum* potrebbe risultare utile, non tanto perché siamo in presenza di un sistema maggioritario, quanto perché è venuta meno una convenzione tra maggioranza e opposizione, che si era stabilizzata nel corso di cinquant'anni, secondo cui le modifiche costituzionali non dovrebbero avere luogo soltanto sulla base di un voto di una preconstituita maggioranza. Purtroppo sia nel 2001 che in questa occasione sono prevalse o stanno prevalendo ragioni di schieramento.

Al di là della ribadita utilità di tale proposta ritengo che non si possa affermare che il testo cui ci riferiamo sia insensibile al problema delle garanzie per l'opposizione per i motivi che ho già detto, così come non ri-



tengo che si sia indebolita eccessivamente la figura del Presidente della Repubblica. Infatti, se è vero che quest'ultimo non ha più la possibilità di nomina – attraverso una selezione tra i diversi candidati – del *Premier*, è altrettanto vero che questo potere era legato al sistema proporzionale. Una volta effettuata la scelta del maggioritario, questo potere tende a sfuggire dalla disponibilità del Presidente per essere assunta, di fatto, dagli elettori. Né peraltro ritengo che gli venga sottratto il potere di scioglimento giacché, come sottolineato nella prima parte della mia esposizione, il Presidente della Repubblica non ha mai pienamente posseduto in concreto questo potere che apparteneva ai partiti e che comunque, secondo l'originario intento dei Costituenti, doveva trattarsi quanto meno di un potere duumvirale.

BASSANINI (*DS-U*). Quando però l'onorevole Berlusconi ha chiesto lo scioglimento delle Camere, dopo la crisi del suo primo Governo, la Presidenza della Repubblica, nello specifico il presidente Scalfaro, non lo ha concesso.

BARBERA. Infatti, questo è avvenuto nel 1994.

BASSANINI (*DS-U*). Il Presidente della Repubblica non ha concesso lo scioglimento neanche nel 1998, quando fu richiesto dal presidente Prodi.

BARBERA. Il presidente Prodi non ha chiesto lo scioglimento, anche perché probabilmente sapeva che la Presidenza della Repubblica non lo avrebbe concesso.

BASSANINI (*DS-U*). Lo ha chiesto.

BARBERA. Senatore Bassanini, come ho già avuto modo di ribadire in altre occasioni in cui ci siamo trovati già in disaccordo su questo punto, sono dell'avviso che il Presidente della Repubblica avrebbe fatto bene a raccogliere l'invito sia del presidente Berlusconi nel 1994, sia – se espresso – del presidente Prodi nel 1998.

BASSANINI (*DS-U*). Si stava però discutendo se il Presidente della Repubblica avesse o meno tale potere e di fatto gli esempi del 1994 e del 1998 dimostrano che lo aveva.

BARBERA. Ma l'esempio del 1994, a mio avviso, costituisce una parentesi (la situazione verificatasi nel 1998, ripeto, forse è diversa), giacché in quel caso il Presidente della Repubblica ha esercitato effettivamente tale potere. In ogni caso, al di là di quanto succede in altri Paesi, non credo che una soluzione che incentri tale potere sul Presidente della Repubblica sia meglio corrispondente ad esigenze che sono proprie delle democrazie moderne che cercano di ricondurre il ricorso anticipato alle urne

alla responsabilità politica del Presidente del Consiglio (o del Governo in carica, come accade in Svezia). Ho l'impressione che, proprio perché si tratta di un'altissima decisione politica, ad assumersene la responsabilità dovrebbe essere un organo politico.

Per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, rilevo comunque che nel testo al nostro esame sono previsti due opportuni poteri. Mi riferisco in primo luogo alla nomina da parte del Capo dello Stato del Vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, un potere importante perché rafforza la sua posizione di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, in tal modo sottraendo la carica di Vice presidente ad eventuali condizionamenti che possono venire da rappresentati sia del Parlamento che di altre categorie. Ritengo che questa rappresenti un'ottima soluzione, così come considero positiva – ho visto che il presidente Elia non è tuttavia del mio stesso avviso – la previsione di un potere di nomina dei presidenti delle *Authorities*. Al riguardo c'è solo da risolvere un problema, e cioè se la controfirma di tali atti di nomina debba in questo caso avvenire a cura del ministro «competente» ovvero del ministro «proponente», un ulteriore tormentone non risolto anche per via della decisione assunta dalla Camera dei deputati. Penso che il Senato farebbe bene ad affrontare questo problema. Bisogna anche stare attenti a non scendere in soluzioni di tipo veteromonarchico. La responsabilità politica di un ministro è sempre un fattore importante perché si assume davanti al Parlamento, ma per le *Authorities* è diverso: proprio perché Autorità indipendenti, le nomine dei loro presidenti devono essere sottratte a una proposta vincolante del Governo. Altrettanto non direi per altri atti, per i quali ritengo debba essere mantenuta la responsabilità del Governo.

Ci sono poi le questioni sollevate in materia di premierato sia dal senatore Bassanini che dal presidente Pastore. Il presidente Pastore rileva che l'aver previsto che il voto di deputati della maggioranza e dell'opposizione non abbia lo stesso peso nei voti attinenti la fiducia corrisponde anche a una logica propria del sistema elettorale maggioritario. Capisco l'esigenza di fondo, vale a dire una marcata preoccupazione per possibili «ribaltoni» – ricordiamo tutti quanto è avvenuto nelle Regioni nel periodo fra il 1997 e il 2000 in assenza del *simul stabunt, simul cadent* – però non enfatizzerei questi problemi. Credo che almeno a livello nazionale i ribaltoni siano alle nostre spalle. Penso che il problema non sia quello dei ribaltamenti di maggioranza, ma piuttosto quello dei poteri di veto che parti della maggioranza hanno nei confronti del Governo, fino a misconoscere il mandato che quella maggioranza ha ricevuto da parte degli elettori. Questo mi sembra il problema più importante. Questa disparità ha portato il testo della Camera a una conclusione logica da un certo punto di vista, ma assurda nelle conseguenze: un Governo può anche vedere confermata la fiducia, ma il voto «inquinante» di uno o più parlamentari dell'opposizione può determinarne la caduta. Penso che la soluzione migliore sia quella di evitare questa chiusura nel recinto della maggioranza.

Mi sono permesso poc' anzi di avanzare due proposte. La prima è la soluzione di tipo svedese o di tipo inglese, nella quale il *Premier* assume la responsabilità di chiedere il ricorso anticipato alle urne. È chiaro che un *Premier* che non gode più della maggioranza della coalizione non chiederebbe nuove elezioni, senatore Bassanini: o continua a governare senza avanzare richieste di scioglimento anticipato, cercando di arrivare fino alla fine della legislatura, oppure si dimette e passa la mano ad un altro *Premier*. Se c'è chiaramente un voto di sfiducia o di insoddisfazione che percorre parti importanti della propria coalizione lascia il passo ad altri. Credo che di fatto si verificherebbe quanto si è verificato con Eden, McMillan o la Thatcher.

BASSANINI (*DS-U*). In tutti questi casi si è cambiato il Primo Ministro.

BARBERA. Un Primo Ministro che ritenesse di non avere la fiducia della propria maggioranza, e che quindi non avesse solo un problema con una parte marginale della propria maggioranza, si dimetterebbe e – lo ripeto – passerebbe la mano ad un altro esponente della coalizione. Nei Paesi in cui il bipolarismo è basato su un bipartitismo il partito di maggioranza può anche votare contro il *Premier* in una sede non parlamentare, in una sede di partito, e fare in modo che il *Premier* venga scalzato, ma di fatto avverrebbe la stessa cosa nel nostro sistema bipolare, tanto più se non viene previsto – come non deve essere previsto – un voto disgiunto – con scheda separata – al candidato *Premier* rispetto ai partiti della coalizione.

Tuttavia ho indicato una seconda strada, che tiene conto di obiezioni formulate in questi mesi e che non ho difficoltà a dire che è stata proposta tempo fa sia dal senatore Bassanini, sia in emendamenti dell'opposizione alla Camera dei deputati, che potrebbe essere utilizzata se si ritiene che la prima delle strade che ho indicato non offra sufficienti garanzie. A mio parere, il sistema tedesco è eccellente. Tuttavia bisogna stare attenti: quando si parla del «sistema tedesco» molti autorevoli esponenti, anche di questo Senato, si riferiscono ad esso in senso metaforico, cioè intendendo per sistema tedesco il sistema proporzionale. Se sistema tedesco significa le norme della Costituzione tedesca, ritengo che queste norme possano essere molto utili anche per il nostro Paese. Se ci si riferisce al sistema proporzionale ritengo di no.

BASSANINI (*DS-U*). Lei riterrebbe molto apprezzabile il sistema tedesco con una legge elettorale maggioritaria?

BARBERA. Certamente.

BASSANINI (*DS-U*). Interessante.

*BARBERA.* In Italia il sistema elettorale tedesco produrrebbe una caduta del bipolarismo. La Germania ha un sistema bipolare per la sua storia, non solo per la clausola di sbarramento del cinque per cento, e quindi quella Costituzione offre il massimo di garanzie. L'articolo 68 della Costituzione tedesca prevede espressamente che, se è stata negata la fiducia al Cancelliere, egli ha due possibilità davanti a sé: o dichiarare lo stato di urgenza legislativa (ma questo non ci interessa, perché fa parte della storia di quel Paese) o chiedere al Presidente della Repubblica, con la garanzia di ottenerlo, il ricorso anticipato alle urne. In due occasioni, per poter ottenere gli stessi effetti dei sistemi inglese e svedese, sia Brandt nel 1972 che Kohl nel dicembre del 1982 hanno chiesto a deputati del proprio partito di assentarsi al momento del voto in modo da poter consentire il ricorso anticipato alle urne, tant'è che nel 1983 la stessa Corte costituzionale di Karlsruhe fu investita da più ricorsi – tutti respinti – perché si riteneva che questi fossero comportamenti in violazione del dettato costituzionale.

Credo di aver risposto a tutte le vostre domande. In ogni caso sono a disposizione della Commissione per ulteriori chiarimenti.

*PRESIDENTE.* Professor Barbera, se avrà qualche ulteriore valutazione da farci pervenire potrà inviarcela, anche perché credo che i lavori della nostra Commissione su questa materia dureranno ancora abbastanza a lungo.

La ringrazio molto per l'opportunità che ci ha offerto di disporre della sua autorevole presenza.

*BARBERA.* Sono io che la ringrazio, Presidente, insieme a tutta la Commissione.

*PRESIDENTE.* Queste audizioni sono estremamente utili per tutti noi. Naturalmente ringrazio anche i colleghi che sono intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,55.*