

Audizione del Prof. Giovanni Pitruzzella e del Prof. Leopoldo Elia

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 del 16 novembre scorso. È in programma oggi l'audizione del professore Leopoldo Elia e del professore Giovanni Pitruzzella, che ringrazio per aver risposto prontamente al nostro invito. 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. Do immediatamente la parola al professor Pitruzzella.

PITRUZZELLA. Signor Presidente, sono io a ringraziare il Presidente e gli autorevoli componenti della Commissione per l'invito che mi è stato rivolto a partecipare all'audizione odierna. Sarò particolarmente breve anche perché credo che sarà assai più interessante ascoltare le parole che vorrà pronunciare il professor Elia, maestro del diritto costituzionale. Personalmente, mi sembra importante cominciare subito da una premessa di ordine metodologico. Non riterrei utile, naturalmente, fare riferimento alla migliore delle riforme costituzionali possibili. Ogni riforma costituzionale nasce nell'ambito di un sistema politico, con dei vincoli che sono posti nei rapporti dagli equilibri, dalla storia delle istituzioni: tutto ciò determina un percorso in qualche misura costretto ed obbligato. È dunque con riferimento al disegno di legge costituzionale n. 2544-B che svolgerò le mie osservazioni. La prima osservazione - anche se nel dare alcune indicazioni di massima sono ovviamente costretto a procedere con l'accetta in luogo del bisturi che avrei utilizzato in altra sede - è che sono ingenerose quelle critiche che trovano nel testo l'affermazione, tanto per usare un termine caro al professor Elia, del premierato assoluto. Personalmente non credo che la riforma del sistema di Governo dia luogo ad una concentrazione di poteri decisionali nelle mani del Primo Ministro così forte da mettere in pericolo il carattere democratico e liberale del sistema. Passo a spiegarne le ragioni, due di carattere generale, altre prettamente connesse al testo al nostro esame. Quelle di carattere più generale sono legate al fatto che la riforma in questione non tocca soltanto la forma di Governo, concentrando maggiori poteri nelle mani del Primo Ministro, ma si inserisce in un sistema multilivello in cui il potere politico viene ripartito tra più soggetti. Non si deve pensare soltanto ad una grande attrazione di potere politico verso l'Unione Europea, ma anche a tutti gli spostamenti intervenuti nell'ambito della riforma del Titolo V della Parte II approvata nella precedente legislatura, a partire da quello del potere decisionale verso il basso. Si è voluto in pratica realizzare quella separazione dei poteri sul piano verticale, al quale fa riferimento il costituzionalismo americano. In questo contesto, i rischi connessi ad una concentrazione di potere politico nelle mani del Primo Ministro sono già attenuati per ragioni estrinseche ed esterne al disegno sulla forma di Governo. Un altro aspetto di carattere generale che mi preme sottolineare è il seguente. Già Maurice Duverger, quando scriveva le sue tesi sulla "monarchia repubblicana", osservava che uno dei problemi delle moderne società era dato dalla concentrazione di poteri decisionali nelle mani di tecnostrutture e di soggetti comunque privi di legittimazione democratica. Ravvisava nella crescita del potere del Capo del Governo eletto - in un sistema presidenziale del Primo Ministro - un elemento per controbilanciare la crescita di potere delle tecnostrutture. Probabilmente, quelle osservazioni sono attuali anche oggi, considerato che si parla di postdemocrazia anche per evidenziare il trasferimento di quote sostanziali di potere decisionale in sedi diverse da quelle legate ai circuiti istituzionali o alla politica tradizionale. Mi riferisco all'accresciuta importanza del ruolo delle autorità amministrative indipendenti, delle imprese multinazionali, del sistema creditizio, delle banche centrali e così via. Per bilanciare questi fenomeni, si rende dunque necessario rafforzare il ruolo del potere politico. Questi due dati di carattere strutturale mi inducono a ritenere che un rafforzamento della posizione del Primo Ministro già di per sé non conduca a quei pericoli di dittatura personale paventati da altri. Anzi, a mio parere, un limite del testo è da ricercare proprio nella timidezza con cui è stata affrontata - mi rendo conto che è stata dovuta a ragioni, giuste e necessarie, di compromesso politico - la questione dei poteri del Primo Ministro. Poiché non sono solo io a dirlo, mi sembra importante citare anche l'autorevole posizione di Augusto Barbera che, in una serie di interventi, da ultimo quello pubblicato nel forum di "Quaderni Costituzionali", nell'individuare la riforma, sostiene proprio che uno dei rischi è che si vengano a creare un Primo Ministro ed un Governo troppo deboli. È noto che una delle prospettazioni da molti condivise, che stavano alla base della riforma intervenuta prima dell'attuale legislatura - da sempre osteggiata dal professor Elia, il quale ha mantenuto una coerenza intellettuale particolarmente significativa - era in merito alla necessità di attribuire per intero al Primo Ministro il potere di scioglimento. Ricordo tra le tante, nella legislatura precedente, la posizione espressa dal professor Cheli nella Commissione Bicamerale, davanti al Comitato Forma di Governo. Egli affermava con chiarezza che il potere di scioglimento doveva essere attribuito al Primo Ministro,

sull'esempio svedese, anche in presenza di una sfiducia costruttiva. In pratica, nell'eventualità in cui intervenisse la sfiducia costruttiva, essa deve essere temperata e bilanciata dal fatto che alla fine il Primo Ministro può chiedere lo scioglimento, persino contro la volontà della maggioranza, contro parti riottose della maggioranza. Nel testo, il potere di scioglimento, anche venendo incontro ad alcune proposte che mi pare erano state avanzate nel testo "Bassanini - Amato", viene ammorbidito dalla norma sulla sfiducia costruttiva di maggioranza. In questo modo, qualcuno ha osservato che il potere di scioglimento alla fine viene detenuto sempre dai partiti e non direttamente dal premier. Inoltre, tale potere viene ulteriormente temperato da una norma, che personalmente non condivido, secondo cui, nel caso in cui i deputati dell'opposizione – che non fanno dunque parte della maggioranza emersa dalle elezioni – siano stati determinanti per la reiezione della mozione di sfiducia, il Primo Ministro deve dimettersi. È una norma che non condivido (il perché sarà più ampiamente spiegato nel documento scritto che consegnerò successivamente alla Commissione) perché con essa si consente, anche ad un drappello di deputati della maggioranza che creino un accordo anche con poche unità di deputati non appartenenti alla maggioranza politica uscita dalle elezioni, di determinare la crisi di Governo e le dimissioni del Primo Ministro. Il quarto comma dell'articolo 94, così come modificato, contiene una previsione che, pur sembrando censurabile, s'inserisce comunque in quel contesto di previsioni che non danno luogo alla dittatura del Primo Ministro, semmai ad una limitazione significativa dei suoi poteri, in primo luogo di quel potere di scioglimento che caratterizza la posizione dello stesso in tante democrazie parlamentari. D'altra parte, osservo che il Governo incontrerà anche dei limiti nel funzionamento del sistema bicamerale quale emerge dalla riforma costituzionale in fieri. Condivisibile ed opportuna è stata - a mio parere - la scelta operata dalla Camera dei deputati di correggere alcune delle soluzioni precedentemente adottate in materia di bicameralismo per rendere più veloce e funzionale l'iter decisionale.

Resta la possibilità (dovuta, capisco bene, al compromesso politico e alla necessità di arrivare comunque ad una riforma) di trovare, all'interno del Senato, proprio perché eletto in momenti diversi da quelli in cui viene eletta la Camera dei deputati e perché potrebbe essere eletto con un sistema elettorale diverso (quello proporzionale), maggioranze diversificate che potrebbero dar luogo a difficoltà nell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo. Approvo la soluzione introdotta alla Camera dei deputati che consente al Governo di dichiarare che una determinata proposta, approvata dal Senato, nelle leggi a competenza esclusiva dello stesso, sia non riconducibile al suo indirizzo politico e di riconoscere allo stesso la possibilità di dare l'ultima parola alla Camera. Non mi pare, invece, conducente la previsione secondo cui la decisione del Governo di dare l'ultima parola, anche per le leggi di competenza esclusiva del Senato, alla Camera debba essere subordinata ad un intervento del Presidente della Repubblica; ciò, mi pare, "risucchi", per così dire, il Presidente della Repubblica in una posizione ed in un ruolo di carattere politico lontani da quella posizione di garante, di garanzia costituzionale che, al contrario, i riformatori vorrebbero attribuire alla sua figura. Resta, tuttavia, un meccanismo la cui correzione è condivisibile. Certamente, però, il Governo non possiede una fluidità di circuiti decisionali, quindi incontra un contrappeso significativo in quel Senato. Per questi motivi, vedo con preoccupazione l'idea, che pure è riemersa dopo il passaggio del disegno di legge costituzionale alla Camera, di riportare alla competenza bicamerale le leggi che riguardano i diritti fondamentali previsti dalla Parte I della Costituzione. Si tratterebbe, infatti, di un'enorme quantità di leggi che possono essere strettamente collegate alla realizzazione dell'indirizzo politico di Governo. Credo che il principio di garanzia non si realizzi attraverso la seconda Camera, ma attraverso istituti diversi quali la Corte Costituzionale, il Capo dello Stato, nonché attraverso forme di bilanciamento del potere del Primo Ministro e del Governo che si possono trovare nel federalismo o nella presenza di una divisione verticale del potere. Per restare sempre nell'ambito di una esposizione che vuole essere il più sintetica possibile, osservo con disfavore il venire meno della figura del capo dell'opposizione che, se prevista costituzionalmente, avrebbe potuto consolidare l'emersione di una funzione di opposizione, un rafforzamento del nostro bipolarismo. Vedo, invece, con favore la norma che attribuisce la Presidenza delle Commissioni d'inchiesta ad un soggetto esterno alla maggioranza. Infine, vorrei osservare che esiste una notevole ambiguità nel testo, che riguarda la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni. L'esperienza pregressa del nostro sistema era quella per cui i raccordi fra Stato e Regioni venivano affidati al Governo con tutto il sistema delle Conferenze. Ciò portava ed ha portato ad uno svuotamento di ruolo del Parlamento, che si è trovato di fronte ad accordi, a compromessi, a contratti politici predefiniti, indipendentemente dalla forma giuridica che assumevano, che vincolavano l'azione del legislatore. Una delle esigenze della riforma è stata quella di riportare in seno al Parlamento il momento del collegamento e del raccordo tra Regioni e Autonomie territoriali. Da qui, la previsione del Senato federale. Nel momento in cui la Conferenza Stato-Regioni viene nuovamente ripresa e, addirittura, dotata di una copertura costituzionale, vi è il rischio di un doppio circuito che vedrebbe svuotati di contenuto gli interventi del Senato, qualora fossero preceduti da accordi tra il Governo ed i Presidenti delle Giunte regionali dotati di quel plusvalore politico che deriva dall'investitura popolare diretta. Se dobbiamo mantenere una copertura costituzionale alla Conferenza, dovrebbe

essere chiarito, a mio sommosso parere, che essa interviene per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative e delle attività riconducibili al Governo e non già per quanto riguarda il complesso delle attività, anche quelle che poi sfociano in iniziative legislative da sottoporre al Senato federale. Credo che questo, per il ruolo del Senato federale, rappresenti il maggior rischio. Con riferimento al Senato federale pochissime battute. Dico, senza mezzi termini, che in generale, in termini teorici e astratti, avrei preferito una soluzione di tipo tedesco, sul modello del Bundesrat, dove il Senato diventa l'elemento in cui Regioni e Stato definiscono dei contratti politici con cui si fissano i loro confini. Non credo che i confini possano essere definiti con esattezza attraverso l'elencazione delle materie stabilite in Costituzione. Mi rendo ben conto però che la soluzione da me proposta è alquanto astratta; considerando la storia del nostro Paese, che ha visto un ruolo importante del Senato e una parte della sua classe politica che sedeva nei seggi di questo ramo del Parlamento, capisco quali enormi difficoltà vi sarebbero state nel raggiungere quella posizione. Forse, però, visto che la riforma entrerà in vigore fra molto tempo, si poteva prevedere un modello simile al Bundesrat da attuare, come d'altronde avverrà, fra un paio di legislature.

Ad ogni modo, non volendo seguire questa ipotesi, forse poco spendibile politicamente, osservo che, per evitare di vanificare il ruolo del Senato, sarebbe preferibile eliminare quel ruolo della Conferenza Stato-Regioni, riportando, eventualmente, i Presidenti delle Regioni in seno al Senato; è preferibile averli insieme ai senatori, anche privandoli del diritto di voto, piuttosto che avere Presidenti delle Regioni che contrattano direttamente con il Governo, predefinendo i contenuti delle iniziative legislative da sottoporre al Senato. Per quanto riguarda la parte relativa al problema del riparto di competenze fra Stato e Regioni, credo che la soluzione emersa attraverso la riscrittura dell'articolo 117 sia nell'insieme condivisibile. Probabilmente, i neocostituenti che misero mano alla revisione del Titolo V della Costituzione hanno ecceduto nel trasferimento di alcune competenze alle Regioni e, pur nella prospettiva di indicare uno Stato con forti autonomie regionali, lo hanno fatto soprattutto con riferimento a competenze che richiedono un esercizio unitario. Non a caso, la Corte costituzionale ha introdotto alcuni correttivi e le soluzioni attualmente adottate non mi pare possano far gridare alla possibilità di una rottura dell'unità nazionale, anche perché il trasferimento di alcune competenze è controbilanciato dall'avocazione al centro di altre importanti funzioni. Mi pare quindi che, sotto questo profilo, si tratti di una soluzione equilibrata.

Desidero, infine, svolgere una considerazione. Personalmente, sono tra quelli che preferiscono stare in guardia dalla cosiddetta ingegneria costituzionale, dall'idea che le riforme costituzionali possano coprire e disciplinare ogni aspetto della vita politica. Come insegna il professor Elia, esiste un grande spazio per le convenzioni, per le regole non scritte, per comportamenti definiti dalla cultura politica e, pertanto, nessun sistema costituzionale può essere contenuto interamente in un disegno ingegneristico. Al contrario, occorre sottrarsi alla tentazione di prevedere tutto, lasciando all'evoluzione della dinamica politica la disciplina di alcuni aspetti. Sotto questo profilo, ricordo il meccanismo della norma antiribaltone, estremamente rigida nella sua attuale formulazione, quando invece la vita politica può portare anche a condizioni in cui una parte di maggioranza debba essere cambiata o a situazioni particolarmente gravi, in cui sia necessario un Governo di solidarietà nazionale. Non vedo, quindi, perché si debba stabilire una norma antiribaltone come quella prevista dal disegno di legge. Con queste ultime osservazioni, concludo il mio intervento che integrerò con un testo scritto, che farò pervenire alla Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pitruzzella per la chiarezza e l'essenzialità del suo intervento. Prima di dare la parola al professor Elia, la cui audizione avverrà contestualmente alla prima, anche per rendere più vivace il dibattito sotto il profilo dialettico, interverrà il senatore Villone, che ha chiesto di poter porre subito le sue domande, visto che deve recarsi in Aula dove è in corso lo svolgimento di interrogazioni da lui stesso presentate.

VILLONE (DS-U). Mi scuso con il professor Elia e con la Presidenza ma poiché il Ministro dell'interno interverrà tra poco in Aula per rispondere a interrogazioni da me presentate sulla situazione di Napoli, ritengo di non poter mancare. Non appena terminerò il mio intervento, sarà mia premura tornare in questa sede, se i lavori saranno ancora in corso di svolgimento.

Vorrei approfittare della presenza dei professori Pitruzzella ed Elia per lasciare a verbale alcune considerazioni, nel caso non riuscissi a tornare in Commissione prima della conclusione dei lavori. Conosco bene la posizione del professor Pitruzzella e so anche che complessivamente rispetto a questa vicenda egli è "volto al male". Non mi aspettavo, tuttavia, una linea quale quella esposta oggi, perché ormai il mondo accademico si è ampiamente dichiarato sulla vicenda in discussione; non tutti, non per il meglio e non con chiarezza, ma complessivamente sì, e il professor Pitruzzella è tra questi. Vorrei segnalare alcuni punti di consenso e altri di dissenso rispetto a quanto egli è venuto ad esporci. Vi sono senz'altro alcune affermazioni che trovano il mio consenso. Condivido, ad esempio, la sua posizione sulla

costituzionalizzazione della Conferenza. Anch'io ho sempre nutrito dei dubbi che quella fosse una strada utile. In realtà, come forse il professore non si è sentito di dire, penso che la partita della Conferenza e del Senato non si è giocata in funzione di un'astratta definizione di equilibrio di sistema o non soltanto in questi termini, ma anche, a mio parere prevalentemente, sotto la spinta di un segmento importante del nostro sistema politico, vale a dire il ceto politico regionale. Solo così si spiegano le tante evidenti incongruenze di una ricostruzione sotto il profilo puramente tecnico; cosa, peraltro, perfettamente legittima. Nel nostro Paese abbiamo una lobby dei Presidenti delle Regioni molto potente, anche fin troppo, di cui dobbiamo tener conto. È così che si arriva a soluzioni palesemente al di là di quello che sarebbe ragionevole fare. Si tratta, naturalmente, di mie considerazioni e immagino che non tutti siano disposti a seguirmi su questa strada.

Non sono invece d'accordo sulla sua affermazione che il Bundesrat rappresenti la soluzione migliore e ciò nemmeno in linea di principio o in astratto. Si tratta di una vecchia posizione del nostro pensiero accademico, una posizione tradizionale che insisto a definire vecchia, in quanto deriva dal fatto che gli studiosi si sono innamorati del sistema tedesco. Una parte importante del mondo accademico ritiene di vedere in quel modello una risposta efficace. Spesso mi trovo a fare la battuta che se avessimo avuto più borse di studio negli Stati Uniti, probabilmente in Italia il modello Bundesrat non avrebbe prevalso. Quest'ultimo, del resto, non è un granché, trattandosi di un meccanismo barocco, complicato e nemmeno più adatto a quel Paese perché, come sicuramente sa il professore Pitruzzella, anche lì se ne discute e non per astratti motivi ma per una questione di fondo. Infatti, in un Paese strutturalmente diviso come è oggi la Germania - cosa che prima non era, mentre noi lo siamo sempre stati e continuiamo ad esserlo - il modello di concertazione orizzontale collegato al Bundesrat non può funzionare. Non si tratta infatti di un modello che garantisce tutti allo stesso modo. È questo il motivo per cui il Bundesrat è attualmente in discussione in quel Paese. La filosofia che regge quella soluzione, in questo momento e in quel particolare contesto, è storicamente impropria e inadatta, perché non sta dando più le risposte giuste e non le darebbe nemmeno da noi che abbiamo, ed avremo, lo stesso problema di separatezza e di squilibrio strutturale che ha attualmente la Repubblica federale tedesca tra l'Est e l'Ovest. La domanda che pongo al professore Pitruzzella è finalizzata a capire se siamo d'accordo o meno nel sostenere che, nonostante tutto il bene di cui si dice dell'elezione diretta, quest'ultima stia introducendo elementi di disgregazione del nostro sistema. Mi chiedo se non sia evidente, per esempio, la spinta che si sta determinando nel nostro sistema verso la creazione di partiti personali a livello regionale e subregionale, esattamente in coincidenza dell'introduzione del modello dell'elezione diretta. Se questo è - ed è indubbio, perché accade dalla Lombardia alla Puglia, passando per altre Regioni che non nomino perché tutti le conosciamo, e senza considerare poi le città grandi, medie e piccole -, non appare forse opportuno costruire un modello che in qualche modo temperi queste spinte assai potenti, che stanno disgregando il nostro sistema nazionale dei partiti politici e delle forze politiche organizzate? E se è così, il modello Bundesrat o anche il modello della contestualità, che è stato introdotto e che viene mantenuto, non rappresenta un modo di aprire il Senato, come una prateria sconfinata, alle scorriere dei partiti personali dei Presidenti delle Regioni? Vogliamo porci questa problematica o fare finta che non esista? Quando Formigoni o chi per lui avrà creato il suo partito personale, sarà indifferente il modello di Senato? E quale sarà il rapporto di quella realtà territoriale con il Senato? Sarà molto importante? Per questo, a mio avviso, quando l'accademia parla di Bundesrat fa semplicemente riferimento ad una tematica sulla quale non c'è una riflessione aggiornata: gli accademici hanno tante belle caratteristiche, ma la propensione a cambiare idea non è sicuramente tra queste; lo dico, tra l'altro, pur facendo parte della corporazione. Quindi, paradossalmente, finisco con l'essere d'accordo con la sua conclusione. Non a caso, e dando per scontate le considerazioni che adesso ho messo a verbale, avevamo parlato di composizione mista, che è la stessa conclusione alla quale lei arriva, da altro punto di vista, ma alla quale si arriva anche da parte mia, per una serie di considerazioni che il professore Pitruzzella dovrebbe prendere in esame in quanto conducono a sostenere e rafforzare la sua stessa conclusione.

Non sono invece d'accordo quando egli afferma, sempre in ordine al Senato, l'esistenza di un pericolo, sottolineato anche da Augusto Barbera, che ce l'ha cucinato in tutte le salse e che sta cercando di convincerci di ciò di cui è impossibile convincersi: mi riferisco al timore delle maggioranze diversificate. Vorrei chiedere a questi colleghi, che tra l'altro sono tra i più accesi sotto il profilo dei sistemi federali: non è forse vero in tutti i sistemi federali che il Senato può avere un equilibrio politico diverso rispetto a quello di maggioranza? E qual è il Senato federale in cui invece si garantisce che vi sia l'omogeneità degli indirizzi politici? E non è vero che in questi sistemi, tra questi vari tipi di Senato, pur strutturalmente diversi, ve ne siano alcuni titolari di poteri molto vasti, praticamente pari a quelli delle Camere politiche? Ma, soprattutto, mi risponda su questo il professore Pitruzzella: io non conosco altri sistemi di spostamento di competenza tra assemblee legislative su scelta del Governo. Mi pare che ciò rappresenti davvero un unicum nel panorama di diritto comparato, per lo meno per come lo conosco io, per i Paesi che possiamo definire costituzionalmente significativi; poi, può esserci qualche piccolo Paese sperduto, anzi, se c'è, sarò lieto di aggiornarmi (anch'io soffro della malattia degli accademici, anch'io ho evidentemente qualche difficoltà a cambiare idea). Tuttavia, tra i Paesi che sono di solito presi in considerazione nel quadro di una comparazione tra sistemi complessivamente omogenei (che è l'unica comparazione che alla fine si può fare), non mi risulta che la scelta del Governo possa

radicalmente spostare, come in questo caso, addirittura la competenza legislativa di una Camera. Mi sembra quindi che di elementi di riflessione, questa volta in senso negativo, sulle considerazioni che faceva il collega Pitruzzella ve ne siano ed in misura consistente. In ogni caso, lo ringrazio vivamente per il contributo che ha voluto darci e mi scuso se devo allontanare per i lavori dell'Aula. Spero di poter tornare in tempo per le sue risposte.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Elia, che ringrazio vivamente per la sua presenza.

ELIA. Ringrazio anch'io, anche a nome della categoria degli ex Presidenti della Corte costituzionale; essendo, forse non per età, ma comunque una specie di decano degli ex Presidenti della Corte, ho titolo per ringraziare la Commissione per aver preso in considerazione il contributo di questa categoria. Va da sé che esprimo un pensiero assolutamente personale, che non pretende di avere alcuna estensione né tra i vecchi colleghi della Corte né nel campo accademico. La prima domanda che mi pongo, come costituzionalista, è se la riforma ecceda o meno l'articolo 138 della Costituzione, violandone i principi supremi o l'essenza (secondo le formule usate nelle sentenze della Corte che hanno individuato l'esistenza di questi principi), anche se poi altri ritengono che la nozione pregnante di Repubblica, di forma repubblicana di cui all'articolo 139 della Costituzione, possa condurre alle stesse conclusioni, cioè che con l'articolo 138 non si possono fare alcune modifiche. Dico questo non perché se vi fosse tale eccedenza, tale oltranza, tale non compatibilità tra alcune di queste riforme e l'articolo 138 non invocherei l'Assemblea Costituente, come hanno fatto altri. Infatti, ai fini della continuità dell'ordinamento non conta la sede in cui quella violazione avviene. Mi limiterei soltanto a rilevare che si è realizzato l'ossimoro Sartori: una Costituzione incostituzionale. Inizio dalla forma di Governo, che rappresenta la maggiore novità della proposta, di origine governativa, anche se preparata in altre sedi, naturalmente di partiti di maggioranza, come è abbastanza logico. Non mi meraviglio, come fanno alcuni, della sua origine governativa, perché si tratta di riforma costituzionale; anche per il Titolo V, del resto, il ministro per le riforme Amato del Governo D'Alema fece approvare un disegno di legge che, sia pure con molte somiglianze con quello che aveva elaborato la Bicamerale, era di origine indubbiamente governativa. Questa, dunque, è la maggiore novità anche rispetto a quanto è stato fatto prima, che passa sostanzialmente integra da Lorenzago al Consiglio dei ministri e alle due Camere, fino al testo ora sottoposto all'esame dei senatori. Per avere fatto parte della Bicamerale D'Alema, non provo, come il senatore Salvi, un forte senso di colpa, perché il premierato forte della Bicamerale prevedeva sì la possibilità per il Presidente del Consiglio di sciogliere la Camera, ma lasciava aperta la porta alla vera sfiducia costruttiva che è quella tedesca, come è definita nell'articolo 68 della Legge fondamentale. Anche in presenza di una deliberazione di scioglimento, c'è sempre, infatti, la possibilità, in un certo periodo successivo, di evitare questo esito con la sostituzione del cancelliere. Ma c'è dell'altro. Non credo di contraddirmi quando affermo che oggi l'esigenza di rafforzare il potere del Governo e del Presidente del Consiglio sia in grandissima parte realizzata. Il fatto maggioritario, per usare il linguaggio dei costituzionalisti francesi, si è realizzato con il sistema elettorale del 1993. Nella XIII legislatura, anche grazie alla riforma Violante intitolata al Parlamento decidente, ma in fatto il decidente è il Governo, ogni possibilità di filibustering, ancora possibile nel Senato americano, è stata del tutto superata sia alla Camera che poi, in qualche modo, al Senato. Pertanto, il sistema avrebbe bisogno soltanto di aggiustamenti o di riconoscimenti formali di situazioni già in atto. Su ciò convenivano uomini di provenienza disparatissima, quali Dossetti, Bobbio, Ciampi. Parlavano di ritocchi, anche se questo termine può destare una certa reazione per una sorta di minimizzazione, nel senso che ritenevano che non si dovesse toccare l'impianto di fondo di un Governo veramente responsabile di fronte al Parlamento, di fatto l'elemento sostanziale del Governo parlamentare. Già oggi si assiste ad un esercizio di poteri, anche precedentemente a questo Governo, per cui con la riforma in realtà non si fa altro che riconoscerlo in modo solenne. In sostanza, si canonizza il potere di nomina e di revoca dei Ministri. Si potrebbe farlo anche nella formula di proposta di revoca al Capo dello Stato, ma comunque la sostanza non cambia molto.

Si scrive che al Presidente della Repubblica il vertice del Governo può proporre lo scioglimento. Si potrebbe scrivere sin da ora che già esiste un potere del Presidente del Consiglio, anche se alcuni ritengono che sia esclusivo del Presidente della Repubblica. Altri ritengono invece che sin da oggi sarebbe possibile che il Presidente del Consiglio proponesse lo scioglimento, anche lasciando libero il Presidente di accettarlo o meno, come è avvenuto adesso in Portogallo con il Governo Barroso. Una volta eletto presidente della Commissione Europea, il Partito socialista ha richiesto lo scioglimento dell'Assemblea politica portoghese. Il Presidente Sampaio si è espresso in senso contrario a questo scioglimento, ritenendo che l'assetto politico potesse procedere secondo le linee emergenti dalla consultazione elettorale precedente. Non fa precedente neanche lo scioglimento deciso dal Presidente Scalfaro all'inizio del 1994, in quanto si era di fronte a nuove leggi elettorali. Qui invece si prepara un accentramento che, a mio avviso, incontra ben pochi limiti, con riferimento ai poteri del Primo Ministro. Il Governo è tagliato fuori dalle decisioni politiche più significative, salvo quella di togliere l'ultima parola al Senato per darla alla Camera per le leggi di principio della legislazione concorrente di competenza del Senato.

Al di fuori di questo procedimento per la nomina del Governo, nelle decisioni politiche di fondo non è in discussione il Governo ma sempre e soltanto il Primo Ministro. Solo per aver detto che il termine Primo Ministro ricordava la legislazione fascistissima sul Governo, mi si è attribuito il richiamo alla figura di Mussolini. Non era certamente mia intenzione proporre una parificazione rispetto ad una democrazia che ancora è tale, ma soltanto fare un richiamo alla legge del 1925 in cui si parla di Primo Ministro e non di Presidente del Consiglio dei ministri. Il Governo è tagliato fuori, non si riunisce. Mentre in Spagna, in Svezia e in altri Paesi le decisioni relative allo scioglimento sono precedute da una riunione del Consiglio dei ministri, qui si teme talmente che la coalizione – se il Governo è di coalizione – possa ostacolare, impacciare il vertice, che si ricorre a soluzioni monocratiche, tendenti ad evidenziare l'esclusività del potere monocratico. Altrimenti, tutte le decisioni relative allo scioglimento sono di competenza del premier che non deve neanche riunire il Consiglio, cosa che invece spetta al Presidente del Governo spagnolo. Inoltre, si predica l'inaffidabilità del leader investito dal voto popolare per tutta la durata quinquennale della legislatura. Questa inaffidabilità è coerente con un sistema che ho sempre contestato, cioè il semipresidenzialismo francese, anche quando la maggior parte della classe universitaria dei costituzionalisti italiani era sartoriana e tutti erano d'accordo per il sistema francese, tant'è vero che ci si è andati molto vicini con l'esperimento dell'incarico a Macchiaro, poi all'ultimo momento fallito. In quel caso, si evidenzia una logica, che a me non piace, ma certamente il Presidente della Repubblica eletto può rimanere per cinque anni perché non è responsabile di fronte al Parlamento. Il responsabile di fronte al Parlamento è il Primo Ministro con il suo Governo. Può non piacervi, ma ne riconosco la logica. Ritengo che un'inaffidabilità garantita per cinque anni di fatto sia in contraddizione con i principi democratico-parlamentari, quasi che fosse una sorta di polizza sulla vita del Governo che si acquisisce ope legis. In pratica, si vuole un Presidente del Consiglio formalmente responsabile di fronte al Parlamento, anche se sostanzialmente il Parlamento è privato di una sua autonomia decisionale e di capacità, se non di azione, quanto meno di libera riflessione e discussione, considerato che lo spettro dello scioglimento pende anche su decisioni del Parlamento che riguardano aspetti fondamentali della vita costituzionale. Si va in qualche modo oltre il discorso dell'automatismo – che anche in questo caso non mi piace ma di cui riconosco la linearità – del simul stabunt aut simul cadent del sistema regionale, di cui peraltro riconosco la brutalità. In ogni caso, non si può attaccare a priori, come invece è facile che avvenga, il congegno della mozione della sfiducia costruttiva interna. Si parla di un quorum di continuità. Io non sono mai stato d'accordo con la formulazione del documento Amato, secondo cui, "in caso di sfiducia e su sua proposta, vi sarà lo scioglimento, a meno che una mozione costruttiva, votata dalla maggioranza iniziale, comunque autosufficiente, anche se integrata o eventualmente ridotta, non proponga un diverso candidato", ovviamente alla Presidenza del Consiglio o al Primo Ministro. Non ho mai condiviso questa posizione presa senza pensare alle conseguenze che, finora, nessun Paese di democrazia contemporanea ha osato scrivere nella sua Carta fondamentale. Qual è questa conseguenza inammissibile? Che il Primo Ministro possa rimanere in carica anche se nel corso della legislatura perde la fiducia della maggioranza della maggioranza. Non è un gioco di parole. Se Blair perde la fiducia della maggioranza della maggioranza laburista va a casa, non ha il potere di scioglimento, la regina non gli consente di sciogliere. Questo è uno dei punti fondamentali trascurato completamente in questa discussione. Ho sentito alcuni Capigruppo del Senato affermare che si è voluto portare l'Italia a livello europeo, a livello dei poteri dei Primi Ministri europei. Ebbene, si dice qualcosa di non corrispondente a realtà, con la migliore intenzione e con il massimo della buona fede. In questo modo, infatti, si prende il potere di scioglimento del Primo Ministro inglese estrapolandolo dal contesto che invece è molto condizionante. Torno a ripetere che non c'è un potere di scioglimento indiscriminato ma un potere di scioglimento finché si ha la maggioranza della maggioranza dalla propria parte. Quando perciò si dice di voler portare Westminster in Italia si dice una cosa inesatta, perché non si tiene conto delle famose convenzioni di cui parlava anche il collega Pitruzzella, il quale ha giustamente osservato che non si può capire il sistema inglese se si prescinde dalle convenzioni. Blair è esposto, lo abbiamo visto nel caso relativo alle tasse universitarie e in quello dell'Iraq. Se Blair è battuto, se ne va, come se n'è andata la Thatcher, come Eden dopo il caso Suez, come McMillan dopo l'affare Profumo e così via. Per la verità, ci si dà una visione contraffatta per approssimazione, ma il risultato è questo. Il risultato è inaccettabile perché si riconosce potere ad un piccolo gruppo, che può anche essere costituito da due deputati, se la maggioranza fosse della metà più uno rispetto alla maggioranza iniziale che investe il Primo Ministro; per cui, altro che maggioranza della maggioranza! Il Primo Ministro italiano potrebbe avere dalla sua un appoggio limitatissimo rispetto alla maggioranza iniziale che l'aveva appoggiato. È una pratica impossibilità quella di mettere in gioco la responsabilità del Primo Ministro; si può pensare che nell'ultima cena ci sia stato un traditore, forse due, se vogliamo considerare anche San Pietro più tardi, ma è difficile pensare che ci siano stati 11 o 12 traditori. Nasce, allora, un disagio. Scrivere queste cose di fronte all'Europa, infatti, significa mettersi in una condizione di inferiorità, significa diventare oggetto di ludibrio in Europa, perché nessuno ha osato finora scrivere cose di questo genere; davanti a questa realtà, entrano in crisi anche gli amici e i colleghi che abbiamo citato e richiamato più volte. Nell'ultima sua espressione del 24 ottobre 2004, sul forum di "Quaderni Costituzionali", secondo Augusto Barbera è

stato approvato un testo in base al quale la richiesta del Primo Ministro può essere bloccata dall'elezione di un nuovo premier ma solo - questa è la stramberia, e lo stesso Barbera lo afferma - da parte della maggioranza cui era inizialmente collegato, una maggioranza tale che rappresenti poi la maggioranza assoluta della Camera. Lo stesso Ceccanti (uno che considerava un po' apocalittici noi che ci opponevamo a questa soluzione), in uno scritto del 28 ottobre 2004, si preoccupa perché dice che in qualche modo, rispetto al premierato, il testo stabilizza sì la maggioranza per la legislatura, ma con i paradossi per cui un premier con pochissimi deputati che continuino ad appoggiarlo finisce col rendersi insostituibile impedendo l'ascesa di un suo successore e, per altro verso, in modo ancor più probabile, segretari di piccoli partiti possono minacciare non solo la crisi di Governo ma quella della legislatura. Questo è un evento sempre possibile, ma non è un'obiezione giuridicamente valida. Quello che è valido è che possono esserci delle condizioni per cui, come poi sottolinea anche Marco Olivetti, tecnico della mozione di sfiducia costruttiva, cui ha dedicato una parte del suo volume sulla questione di fiducia, si ha un paradosso nel paradosso, cioè che non solo quell'istituto è poco praticabile ma che la sua praticabilità è minore quanto più risicata è la maggioranza iniziale. Paradossalmente, infatti, un premier con una larga maggioranza parlamentare iniziale potrebbe essere sostituito più facilmente di un esecutivo sostenuto all'inizio da una maggioranza ristretta. Se quest'ultima fosse, poniamo, di due deputati, basterebbe al premier controllare due deputati per impedire la sfiducia a suo danno. Essa, infatti, produrrebbe come conseguenza lo scioglimento della Camera per esercitare più liberamente il potere di scioglimento. Questa situazione paradossale - dicono sia Olivetti che Ceccanti - è tale che lo stesso Salvatore Vassallo del gruppo Barbera, nel suo ultimo articolo su "Il Mulino" numero 5 del 2004, sottolinea come qualcosa per cui si attribuisce un potere di veto al Primo Ministro che, con pochissime unità, con un manipolo di fedelissimi, giuridicamente riesce a mantenersi in carica.

Questo non è mai stato scritto da nessuno. Come si può ammettere che in una democrazia il principio maggioritario sia calpestato in misura così patente e grave? Ciò comporta un sostanziale accentramento dei poteri, e quasi senza limiti, nel Primo Ministro. Si predica l'inamovibilità del leader investito dal voto popolare per tutto il quinquennio della legislatura. Si dice, inoltre, che la novità dell'antiribaltone è stata introdotta proprio per le Regioni e per i Comuni. Noi rispondiamo che questa analogia è assolutamente impropria perché le potestà deliberative della Camera dei deputati riguardavano il sistema radiotelevisivo, l'ordinamento giudiziario, le leggi elettorali, i diritti fondamentali dei cittadini. Dopo quello che la Camera ha fatto, e lo vedremo tra un minuto, non solo a danno del Senato ma a danno delle garanzie dei diritti dei cittadini, ovvero di fronte a questa situazione finalizzata ad ottenere una garanzia assoluta di mantenimento del potere, rimane la violazione, di cui parlavo all'inizio del mio intervento, che in tal modo si realizza, del principio democratico maggioritario. Si realizza ancor più, a mio avviso, perché si osa affermare ora, dopo aver detto che bastava la sottoscrizione da parte di questa maggioranza rapportata a quella iniziale, che occorre anche il voto della Camera. Ma quale voto? Un voto in cui il Presidente della Camera dovrebbe dire che non è stata raggiunta la maggioranza della maggioranza iniziale correlata a quella dei componenti della Camera, cioè una maggioranza con votanti qualificati di serie A, con ciò intendendo che quelli dell'opposizione sono di serie B, non incidenti a priori sull'esito del voto, e questo perché l'esito del voto riguarda solo il recinto della maggioranza? Anche questa impostazione è in netto contrasto con il principio della libertà del mandato, giacché in questo modo si stabilisce un vincolo preciso. La Camera ha sviluppato allora la mozione di sfiducia costruttiva da opporre allo scioglimento. Questa, tuttavia, è una finta salvaguardia perché diventa una condizione praticamente impossibile da realizzare e, pertanto, non costituisce una vera garanzia. Ritengo anche che la violazione piuttosto plateale del principio di maggioranza non tenga conto di tutti i precedenti relativi a Paesi analoghi al nostro. Ho già citato le crisi in corso di legislatura nel gabinetto inglese, ma devo citare anche quelle avvenute in Germania, dove pure esiste la sfiducia costruttiva che, riguardando tutti e senza distinguere tra deputati di serie A e di serie B, è passata solo una volta, ovvero nel caso Kohl del 1982. Tutto questo però non ha evitato cambiamenti in corso di legislatura. Basti pensare ad Erhard, vero ispiratore della politica economica di Adenauer, che cessa di essere cancelliere perché non gradito alla maggioranza della CDU; così Brandt, che si dimette dopo l'affare Guillaume. Lo stesso Adenauer, ormai anziano, cessa il suo incarico nel corso della legislatura.

Questa scelta, quindi, comporta anche un'ingessatura: la maggioranza è totalmente ingessata perché in qualche modo si fa corrispondere - ed è stata una novità introdotta della Camera, che giustamente non piace al collega Pitruzzella, perché impedisce perfino i Governi di unità nazionale e quelli che possono rivelarsi utili in talune circostanze - il principio che vincola la maggioranza a sostenere il Primo Ministro con quello, introdotto per simmetria, che vincola il premier a utilizzare per i voti di fiducia la sola maggioranza. Quindi, un matrimonio indissolubile senza alcuna possibilità di adulterio, a quel che sembra; un qualcosa che ingessa talmente la vita politica da rendere il sistema lontanissimo dal bipolarismo mite auspicato dal collega Manzella pochi giorni fa in questa sede. Mi chiedo come si possa pensare di arrivare ad un bipolarismo mite se si pongono regole così rigide. Riconosco che le modifiche della Camera hanno eliminato qualche automatismo, qualche rigidità, ma hanno accresciuto talmente l'ingessatura che non si capisce bene come si possa pensare di fermare la storia al giorno delle elezioni. In pratica la vita, la storia si cristallizzano al giorno delle elezioni e nel quinquennio successivo non deve accadere niente,

soltanto l'attuazione del programma, quando comunque vediamo che la stessa attuazione del programma elettorale può prestarsi a tutta una serie di problematiche o quanto meno a discussioni. Tutto ciò, indubbiamente, è aggravato dal fenomeno che i francesi hanno ben individuato, che una volta formatosi il fatto maggioritario con il sistema elettorale nuovo - in Francia, addirittura, a doppio turno - restano fermi tutti gli espedienti del Parlamento razionalizzato, che Debré a suo tempo aveva trovato per far fronte a situazioni in cui l'evento maggioritario non si fosse realizzato. Sommando la realizzazione di una maggioranza forte con tutti gli espedienti individuati per quando la maggioranza non ci fosse stata, ne emerge un quadro istituzionale che è una tentazione all'arroganza della maggioranza stessa. Non credo sia necessario insistere più a lungo per constatare questa grave violazione del principio democratico.

Per il resto, sono completamente d'accordo con il collega Pitruzzella sulle correzioni apportate al Titolo V della Costituzione in tema di telecomunicazioni e in altri settori di interesse nazionale. Permane il pericolo di qualche riflusso centralista. Infatti, mentre i tedeschi prevedono la possibilità di intervenire per salvaguardare l'unità nazionale giuridica ed economica nelle materie della legislazione concorrente dell'articolo 72 della Costituzione, nel nostro caso, partendo dalla sostituzione, si può abbracciare qualsiasi tipo di potere legislativo regionale. Ciò non toglie che la permanenza delle competenze esclusive in materia scolastica e di sanità possa avere un risultato disgregante a seconda delle maggioranze presenti alla Camera dei deputati. Infatti, se la Camera dei deputati è condizionata dai fautori della devolution, può avvenire che il Governo non impugni di fronte alla Corte costituzionale le leggi che possono essere emanate applicando alla lettera la competenza esclusiva in materia di sanità e di istruzione. Inoltre, mancano le garanzie che imponevano le leggi maggioritarie. Non vi sono questioni indisponibili per la maggioranza: tutto è disponibile per la maggioranza, come abbiamo visto alla Camera, in cui vi sono deputati che dovrebbero uscire perché la Giunta delle elezioni ha accertato che hanno meno voti di altri che rimangono fuori dalla Camera stessa.

Da ultimo, il Senato, questione che mi tocca anche personalmente per essere stato dieci anni senatore e, prima, funzionario del Senato. Avverto come profondamente mortificante la sorte di questa Camera che rischia, non tanto nel confronto con il Bundesrat o con il Senato americano, ma comunque di apparire di seconda serie; soprattutto, quello che a me dispiace di più è che corre il rischio dell'inutilità. Non è Camera di garanzia, perché gli è stato tolto il potere di concorrere con leggi bicamerali nelle materie relative all'attuazione e all'esercizio dei diritti di libertà, dall'articolo 13 all'articolo 21 della Costituzione; gli è stato tolto dalla Camera dei deputati, secondo me a torto, ma è quello che è avvenuto. Quindi, non è Camera di garanzia. Non è una Camera veramente rappresentativa di entità territoriali: vi è unità assoluta della dottrina sul fatto che essa non sia una Camera federale, se non di nome. Non è una Camera elitaria come la Camera dei Lords, in cui siedono gli ex Presidenti del Consiglio, i maggiori giudici inglesi e via dicendo. Dunque, rischia veramente di essere inferiore anche al Senato francese. Quest'ultimo, a differenza di quello che pensa il collega Villone, può essere spossessato da una decisione del Governo: in caso di contrasto in cui la Commissione mista paritaria non sia riuscita a mettere d'accordo Camera e Senato, l'Esecutivo può chiedere all'Assemblea Nazionale di dire l'ultima parola, però questo è avvenuto molto raramente. Il Senato francese, pure formato con quelle leggi elettorali bislacche del periodo Rococò (partecipano 36.000 consigli comunali; la Francia ha 36.000 Comuni, mentre l'Italia ne ha 8.000), con questa base di elettori, come si diceva una volta, "della segala e della rapa", dei consigli rurali, ha però mostrato una sua vitalità, tanto da provocare in larga misura il fallimento del referendum sulla Costituzione del 1946, costringendo a ristabilire il Conseil de la République che era stato praticamente cancellato nel primo testo; e, soprattutto, ha giocato un ruolo nel referendum che ha determinato le dimissioni del presidente De Gaulle nel 1969. Ecco allora che non riesco a configurare questo nostro Senato in una sua funzione propria, perché, come ho detto, non è veramente rappresentativo, non lo è delle entità territoriali, non è di garanzia, non esprime nemmeno un ceto di amministratori comunali, come in Francia e, quanto alla Germania, stiamo attenti a non sottovalutare il Bundesrat. Quest'ultimo ha provocato reazioni tali per cui oggi il suo potere viene discusso, perché man mano che approvava leggi, specialmente in materia di bilanci, leggi di Ausgleichung, cioè di tentativo di riequilibrio delle situazioni, ha acquisito un potere per cui sul 60-70 per cento delle leggi approvate vi è un potere di veto del Bundesrat, quindi si spiega come oggi vi sia tale reazione. Non parliamo poi del Senato degli Stati Uniti. Quello che voglio dire è che se non si sta attenti è questa definizione, questa squalifica del Senato come di serie B o peggio, quella che risulta dal testo. Io non riesco a vedere come da questo testo emerga una sufficiente valorizzazione dell'utilità del Senato.

Da ultimo, e mi avvio a concludere, mi pare che la preoccupazione esposta più volte circa la globalità del referendum abbia un suo fondamento. Effettivamente, far votare sia sul federalismo che sul premierato è qualcosa che contraddice non solo la logica dei referendum abrogativi, ma anche una logica diremmo democratica, perché le opzioni dovrebbero essere circoscritte ad un quesito. In Francia i referendum del 1945-46 di De Gaulle presentavano più quesiti: volete che si faccia una nuova Costituzione o vi va bene la Costituzione del 1875? Se non vi va bene la vecchia Costituzione, volete una Costituente di un certo tipo? Far votare a chi è federalista anche il premierato, che non gradisce, anche a chi è per il premierato il federalismo, che non gradisce, è un qualcosa che dovrebbe in linea di massima essere evitato.

Spero che vi sia un minimo di riflessione che corregga gli errori delle Bicamerali, perché si è cominciato con gli errori della Bicamerale De Mita-Iotti a voler far votare su un progetto organico. Spero che queste mie obiezioni possano far riflettere circa l'improprietà del procedimento che si va a seguire. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Sono io che la ringrazio, presidente Elia, e colgo l'occasione per salutare il ministro Calderoli che ci ha raggiunto per partecipare ai nostri lavori. Procediamo con le domande dei commissari.

FERRARA (FI). Vorrei rivolgere innanzi tutto una domanda al professor Pitruzzella, anche se le tesi del presidente Elia necessitano di alcuni chiarimenti da parte mia. Le relazioni degli auditi riguardano in particolar modo la configurazione della forma di governo e quindi i chiarimenti, rispetto ai loro convincimenti, si sono soffermati in particolare sulla qualificazione del premierato all'interno della proposizione della modifica della Costituzione: se premierato assoluto o non assoluto, se con capacità e poteri di scioglimento e altro. In proposito, farò una breve premessa nella speranza di poter arrivare rapidamente ad una domanda.

Parto dalla seguente convinzione, che si sviluppa per necessità deduttive. Considerato che nel mondo occidentale siamo la democrazia con forma di governo di tipo parlamentare da più lungo tempo esistente nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, il fatto che si abbia anche il debito pubblico più alto dovrebbe farci intuire che con ogni probabilità la necessità di una trasformazione della forma di governo sia da ricollegarsi sia alle difficoltà di rispondere in maniera quanto più immediata e positiva nei confronti dell'attesa dell'elettorato sia alla necessità che il governo dell'amministrazione sia caratterizzato da una maggiore efficienza. Inoltre, la necessità di una trasformazione della forma di governo nasce anche da quanto si osserva non soltanto in occidente ma anche, per attrazione, in alcuni Paesi orientali rispetto alla capacità di comunicazione. Al di là degli eventi esterni citati dal professor Pitruzzella, quali la crescita delle authority o delle imprese multinazionali e creditizie, va individuato un sistema che attenui il potere del sistema apicale di una democrazia presidenziale o un'eventuale deriva assolutistica. Ho fatto riferimento all'attrazione dell'oriente rispetto all'occidente perché mi viene sempre più spesso da pensare che la caduta dei sistemi assoluti orientali non sia stata favorita soltanto dalla crescita di imprese multinazionali e creditizie o da autorità di altro genere, che in quei Paesi non esistevano, ma anche dalla velocità della comunicazione, un fatto ormai non più collegabile solo ad uno specifico territorio ma uniformabile a livello quasi universale. In parole povere, nonostante le sue dimensioni, il Muro di Berlino non può impedire la comunicazione tra oriente e occidente e dunque cade. Anche se il fatto ormai appartiene alla storia, Honecker non è più in grado di fermare le masse perché l'informazione che ricevono dall'altra parte del muro è sempre più veloce. Forse la discussione in merito alla più efficiente forma di governo di tipo presidenziale non dovrebbe più limitarsi all'ambito accademico ma essere sentita come una necessità alla quale non ci si può più sottrarre. Ora, al di là delle possibili riserve di scuola su come affinare le condizioni del premierato nel sistema costituzionale italiano, ritenete forse che il dibattito da noi sviluppato sia eccessivo rispetto alla forma di governo, con riferimento alla trasformazione da parlamentare a presidenziale, e che non ci si soffermi abbastanza sui poteri residui della forma parlamentare? Inoltre, dal momento che mi occupo di questioni che attengono al bilancio, negli ultimi giorni ho potuto verificare che il rendiconto sta sempre più perdendo significato in un sistema in cui la velocità della comunicazione è aumentata notevolmente. Un rendiconto che viene presentato il 30 giugno, contemporaneamente all'assestamento, perde di significato. Il rendiconto dovrebbe costituire la verifica del bilancio dell'anno precedente mentre l'assestamento dovrebbe rappresentare la premessa sulla cui base predisporre la legge finanziaria e dunque indicare il budget inerente alla previsione finanziaria dell'anno successivo. Negli Stati Uniti d'America di fatto non esiste una Commissione bilancio. Tutte le Commissioni svolgono la funzione di Commissione di bilancio rispetto al Dicastero del Segretariato, al quale la Commissione competente fa riferimento. Questo meccanismo viene attivato non soltanto attraverso un particolare potere di indagine ma con un sistema più esaltato rispetto a quello italiano, che non dispone cioè dei poteri specifici della magistratura ma ha comunque la possibilità di esercitare un potere definito di censura. La Commissione difesa del Senato analizza gli elementi di spesa del Dicastero della difesa e successivamente ha la possibilità di fare una censura al riguardo. Cosa accadrebbe se si realizzasse una forma di governo con un premier forte e un Parlamento non altrettanto forte, considerato che la Costituzione è molto puntuale e riflessiva sull'iter di formazione delle leggi, mentre poco o nulla dice per quanto attiene ad una trasformazione in un sistema presidenziale con poteri di indagine?

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore D'Onofrio, relatore alla Commissione sul disegno di legge costituzionale n. 2544-B, di riforma dell'ordinamento della Repubblica.

D'ONOFRIO (UDC). Personalmente avrei bisogno di un chiarimento. È una questione preliminare rispetto a qualunque approfondimento nel merito delle questioni. Lo chiedo in particolare al professor Elia, anche se la domanda può valere

anche per il professor Pitruzzella. Mi sembra importante chiarire che l'atteggiamento da me assunto in Commissione mi porta a replicare sulle questioni di merito e pregiudiziali soltanto al termine di tutti gli interventi. Siccome però sono state poste due questioni pregiudiziali, preliminari rispetto ai contenuti, un chiarimento mi sembra importante. La prima questione attiene ad un'affermazione fatta dal professor Elia – e in passato anche da altri colleghi – secondo cui di fatto non si può fare riferimento all'articolo 138 della Costituzione per modifiche relative ai principi fondamentali, che certamente emergono da questa riforma. Non pretendo risposte immediate a tale questione, ma certo non è la prima volta che interviene una modifica della Costituzione in senso fondamentale. Ricordo, ad esempio, quella del 196 che portò ad una modifica della natura del Senato o quella del 1999 in cui si modificò la funzione dei Presidenti delle Regioni. La stessa Commissione bicamerale per le riforme costituzionali propose una legge costituzionale secondo cui certe questioni si potevano modificare anche rispetto all'articolo 138 della Costituzione. Nella vostra memoria vi è traccia di qualche passaggio del dibattito costituzionale di allora, almeno nell'ambito dei tre casi citati, in cui si sia affermato che non si poteva procedere alla riforma dei principi fondamentali della Costituzione? Non mi risulta - non avendo una memoria così precisa da poterlo escludere, gradirei poter acquisire dagli uffici tutto il materiale esistente per poterlo verificare – che la fondamentale questione dei limiti del potere di revisione costituzionale sia mai stata affrontata in passato, pur avendo il Parlamento già approvato almeno tre leggi costituzionali di significativa rilevanza.

La seconda questione riguarda il referendum finale, questione di grande delicatezza. Ricordo che quando fu approvata la legge costituzionale n. 1 del 1997, istitutiva della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, si era espressamente previsto che il voto finale fosse unico, relativo alla forma di Stato e di Governo, al bicameralismo, alla giustizia. Si riteneva che dovesse intervenire un voto conclusivo sull'intero contesto delle riforme costituzionali. Non dico - ovviamente - che quanto fu deciso allora non si possa modificare adesso, ma allora così fu deciso. Allora fu deciso, come si legge espressamente all'articolo 1, comma 4, un voto unico sul complesso degli articoli, trattandosi di forma di Stato, forma di governo, bicameralismo e giustizia. È una questione che vale oggi, all'improvviso, o ha alle spalle un pronunciamento del Parlamento? Questo problema, ne capisco l'importanza, ma non fu affermato recentemente così nell'ambito dei lavori della Bicamerale costituzionale. Poiché dovrò rispondere su questioni specifiche, avrei piacere innanzitutto di capire cosa fu detto e successe quando fu cambiata la natura del Senato nel 1963, che è questione fondamentale. Allora, infatti, la Costituzione prevedeva un Senato, che la revisione del 1963 ha cambiato totalmente stravolgendo la storia del Senato rispetto alla Costituzione del 1947. Forse, abbiamo sottovalutato questo aspetto ma, dobbiamo ricordarlo, il Senato è cambiato totalmente; nel 1947 non esisteva il bicameralismo perfetto, esisteva una situazione totalmente diversa, un altro sistema di Governo in cui vi erano due Camere che, con maggioranze diverse, dovevano esprimere la fiducia nei confronti del Governo - lo ripeto - una situazione completamente diversa. Nel 1963 il Senato di allora fu ucciso politicamente. Nel 1999 poi è stata introdotta l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni modificando la sostanza dell'articolo 123 della Costituzione che prevedeva che fossero eletti dai Consigli regionali. Ciò è irrilevante? Quando quella legge costituzionale fu scritta, fu obiettato qualcosa? Qualcuno lo sostenne? E in che misura? Oggi mi interesserebbe saperlo. Per quanto riguarda il referendum finale, era previsto vi fosse un referendum unico sull'intero pacchetto della riforma della Parte II della Costituzione. Oggi si ritiene una cosa diversa. Ciò è possibile; vorrei però capire se abbiamo alle spalle argomenti che ci consentono di dire che le questioni affrontate lo sono perché già in passato fu detto questo, altrimenti dobbiamo affermare che è la prima volta che si dice ciò. È una questione molto importante. Nel merito, non entrerà in nessuna delle questioni dal momento che mi sono riservato di rispondere alla fine. Ringrazio tutti, però, perché si tratta di argomenti rilevanti, anche se alcuni sono ripetitivi delle cose ascoltate durante la prima lettura al Senato del disegno di legge costituzionale. Ha ragione il presidente Pastore nel dire che le decisioni della Camera che non riguardino quelle già prese dal Senato rendono immutabile il testo, però le questioni rimangono. Se il problema proceduralmente non ci consente di cambiare ciò che la Camera ha confermato, rimangono le questioni dal punto di vista culturale e politico. Non riterrei sufficiente dire che "la Camera non ha cambiato il testo del Senato" se rimangono questioni di fondo; vorrà dire che si affronteranno in un altro modo e momento, non proceduralmente con le modifiche di questo comma e articolo. Sul punto comunque - come ho già detto - risponderò alla fine. Sulle questioni pregiudiziali, cioè se si possa fare o meno una riforma costituzionale di fondo con l'articolo 138 e se si possa fare o no un referendum unico su tutta la Parte II della Costituzione, si tratta di questioni preliminari. Avrei piacere di sapere se c'è una risposta subito o se c'è materiale da acquisire per avere una risposta più tardi.

PRESIDENTE. Passerei ora alle risposte dei nostri ospiti.

ELIA. Il senatore Ferrara, in fondo, ha posto un tema che costituisce, nei termini in cui è stato posto, una riprova delle alternative che in parte ho presupposto ed in parte esplicitato. Nel momento in cui esigenze di velocità nelle

comunicazioni, di decisioni rapidissime, incombono, - diceva il senatore Ferrara, o almeno questo mi è parso di avere capito - una spinta di tipo presidenzialistico, parlando in termini tecnici, di concentrazione del potere in un soggetto che abbia una sua legittimazione, che sia investito dal popolo, si impone. Sono d'accordo con lui. Per rendere, però, compatibile tale previsione con i principi del costituzionalismo, cioè una limitazione dei poteri malgrado l'accelerazione attuale (rimane però l'esigenza di pluralismo istituzionale e di distribuzione del potere), senza arrivare alla mortificazione del Parlamento, si giunge ad una separazione strutturale tra esecutivo e legislativo. Non è detto che non ci siano dei metodi di concorso funzionale (la formula potere legislativo del Congresso ma potere di veto del Presidente è superabile solo a certe condizioni); strutturalmente, però, una volta che il Presidente è stato eletto, non può essere sfiduciato né deposto, salvo l'impeachment del Congresso, né può porre la questione di fiducia o sciogliere le Camere. A mio parere, bisogna creare un equilibrio molto poco presente in Francia, malgrado si parli di semipresidenzialismo, dove vi è un Presidente della Repubblica che somiglia sempre più ad un Presidente del Consiglio (dopo la riduzione del mandato da sette a cinque anni), però un tentativo è stato compiuto attraverso l'attribuzione della responsabilità al Primo Ministro che in Francia è stato sfiduciato una sola volta (il governo Pompidou nel 1962); si tratta, quindi, di un fenomeno piuttosto limitato. Tuttavia, vi è una sorta di squilibrio rispetto alla situazione americana, perché il Presidente può sciogliere indiscriminatamente l'Assemblea nazionale, mentre l'Assemblea nazionale non può deporre il Presidente se non vi è la messa in stato d'accusa davanti all'alta Corte di giustizia e così via. Pur rendendomi conto che c'è questa spinta e la concentrazione del potere, che non è facile trovare l'equilibrio americano (in cui addirittura con l'organizzazione del Congresso si fa il bilancio federale), ciò che io chiedo è che, senza arrivare a degli estremi, ci sia un equilibrio. Qui, invece, non c'è. Il Presidente della Repubblica è ridotto ad una formula del tutto contraddittoria: è un garante della Costituzione a cui si tolgono i mezzi per garantire; non ha mezzi per garantire alcunché, perché gli sono attribuiti interventi sporadici, come nel caso del programma, se questo esiga che il Senato non dica l'ultima parola ma la dica la Camera, o interventi strani, come le nomine alla presidenza delle autorità indipendenti. Se il Presidente delle autorità indipendenti conta come ha contato la dottoressa Lucia Annunziata alla RAI, evidentemente, anche la nomina del Presidente di un'autorità ha un valore molto limitato. Questo squilibrio, allora, è fortissimo perché il Presidente conta ben poco, la Camera è condizionata da quella spada di Damocle della questione dello scioglimento anche quando discute di materie importantissime per i diritti dei cittadini, ed è l'unica che discute dopo che il Senato è stato depauperato di questa competenza fondamentale per riconoscergli una funzione di garanzia. Tutto questo, indubbiamente, ci porta ad una constatazione (malgrado le giuste esigenze che lei, senatore Ferrara, ha messo in rilievo) di squilibrio strutturale, perché si possono trovare degli *sharing powers*, cioè organi come il Congresso e il Presidente che si dividono dei poteri, però strutturalmente deve rimanere una forte indipendenza tra esecutivo e legislativo.

Per quel che riguarda le richieste avanzate dal senatore D'Onofrio, in parte una risposta si può trovare nelle critiche che buona parte della dottrina ha mosso nei confronti delle due leggi sulle Bicamerali. Lasciamo stare la Commissione Bozzi che aveva un carattere, per così dire, consultivo. I disegni di legge usciti da quella Commissione furono presentati dallo stesso onorevole Bozzi come singolo parlamentare, non è un'esperienza paragonabile alla Commissione De Mita-Iotti o

a quella D'Alema.

Una parte cospicua della do