

Audizione del Prof. Vincenzo Lippolis e del Prof. Augusto Barbera

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 apertasi 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. E' 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. E' 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 categoria 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 anche su questo punto 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), emerge 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-PR1*). 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 ciò sia destinato 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 modesti 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 antiribaltone, 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 ancora 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.

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. E' 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 Premierato - 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 riuscita 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. E' 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 così dette "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 così detto federale dello Stato. Si tratta tuttavia di 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 Bundestrat) 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 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 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 consona con i poteri di governo del territorio che spettano alle Regioni - indispensabili in un'Italia così variegata - il fare ulteriormente avanzare la legislazione statale e il 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 localistiche 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" ecc.). 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 c.d. 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 e incerti poteri, dei due rappresentanti regionali, uno eletto dal Consiglio regionale e l'altro dal Consiglio delle autonomie di ciascuna regione.

La "costituzionalizzazione" della Conferenze 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 alla approvazione definitiva è della 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 della assemblea che ha la rappresentanza politica nazionale (l'Assemblea nazionale, il Bundestag ecc.). 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 del 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 perchè 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, vale a dire di 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 Bundesrat 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 svolta 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?). 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 chiedere una decisione definitiva alla Camera, che decide a maggioranza assoluta. E' una soluzione che potrebbe essere interessante - ricorda l'articolo 45 della attuale Costituzione francese - ma andrebbe tolta la intermediazione del Capo dello Stato perché lo costringe a un ruolo politico innaturale, non consona 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 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). E' 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. E' 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. E' 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 probabilmente 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 mo