

Audizione del Prof. Vincenzo Cerulli Irelli e della Prof.ssa Lorenza Carlassare

(9 dicembre 2004)

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione del professor Vincenzo Cerulli Irelli, che saluto e ringrazio per aver accettato l'invito della Commissione ad esprimere le sue valutazioni sul disegno di legge n. 2544-B.

CERULLI IRELLI. Signor Presidente, è per me un grande piacere e onore essere oggi presente in questa sede, per esprimere alcune notazioni su un testo così importante di riforma costituzionale, del quale peraltro abbiamo avuto modo di occuparci in tante occasioni, nel corso di convegni e dibattiti a cui ha partecipato anche lo stesso senatore D'Onofrio. Mi limiterò oggi a svolgere alcuni rilievi di carattere generale sui tre principali gruppi di questioni che trovo all'interno del testo e che si articolano sulla base dei tre principali obiettivi che il legislatore si pone. Il primo gruppo di questioni è legato all'obiettivo del completamento o compimento della riforma cosiddetta "federale" (più che di federale si potrebbe parlare di riforma intesa a un più ampio e compiuto regionalismo), avviata nella passata legislatura con due leggi costituzionali, le quali hanno in larga misura riscritto il Titolo V della Parte II della Costituzione, che in questa sede riceve ulteriori e assai incisive modificazioni. Un secondo gruppo di questioni riguarda la forma di governo dello Stato e segnatamente il rapporto delicatissimo tra Governo e Parlamento. Su questo gruppo di questioni il testo innova profondamente la Costituzione vigente in un modo che certamente presenta molti punti di problematicità. Il terzo gruppo di questioni concerne il funzionamento del Parlamento, ossia il sistema di approvazione delle leggi, i rapporti tra Senato e Camera e l'individuazione delle materie di rispettiva competenza. Vi sono poi altri gruppi di questioni, come per esempio quelle relative alla Corte costituzionale e alle autorità indipendenti, che ritengo diano luogo a minori spunti di problematicità e che non prenderò in considerazione. In merito al primo ordine di questioni, indubbiamente le riforme del Titolo V attuate con la passata legislatura andavano completate. È fuori discussione e nessuno degli autori di quelle riforme ha mai negato una tale esigenza; anzi bisognerebbe dire che andavano in parte corrette e in parte completate. Sono stato il relatore di quella legge e ho detto per primo che, almeno nell'individuazione delle materie nell'ambito dell'articolo 117 - individuazione che non nego fu fatta in maniera anche affrettata nel corso dei lavori della passata legislatura - sicuramente andavano e vanno fatte correzioni.

In secondo luogo quella riforma presentava una carenza indubbia, dovuta a fattori politici, ossia la mancanza di una Camera delle Regioni. In ogni sistema di regionalismo forte, o federale, o che va verso il federalismo, è ritenuto elemento irrinunciabile che i rappresentanti degli enti di governo decentrati possano essere coinvolti nelle grandi scelte nazionali, perché queste necessariamente coinvolgono le rispettive politiche e perché dal loro coinvolgimento deriva una gestione complessiva del governo del Paese condivisa o almeno tendenzialmente condivisa, e quindi meno conflittuale. Considererei questo un dato indiscutibile e generalmente condiviso. Ora, come si fa ad affrontare la questione? Nella passata legislatura sono stati vari i tentativi e tra essi il più condiviso è stato quello della Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema (se non sbaglio, il senatore D'Onofrio era uno dei relatori), che dette luogo alla proposta di una Camera delle Regioni (di un Senato aperto alle Regioni), considerata da tutti molto debole. Infatti, una Camera parlamentare nella quale si limitano ad essere presenti senatori eletti su base regionale, anche contestualmente all'elezione dei consiglieri regionali, sicuramente non è capace di portare direttamente nell'ambito delle grandi scelte nazionali gli interessi degli enti di governo regionali, vale a dire quegli interessi di cui sono i portatori in via diretta e primaria. In sostanza, come dimostra l'esperienza spagnola, una Camera di questo genere, pur con tutti i correttivi che si vogliono introdurre, finisce con l'essere assimilata all'altra. Si tratta di una Camera nella quale sono presenti le forze politiche attraverso propri esponenti che vengono eletti su base regionale, ma nell'ambito di una consultazione politica nazionale su designazione - da ritenere - delle stesse grandi forze politiche nazionali.

Perché, sia allora, sia oggi, si è andati verso questa soluzione che non esiterei a definire debole? Si tratta probabilmente di un motivo tutto politico, nel senso che quella che delle due Camere è destinata a questa sorte - nel nostro caso il Senato - ha difficoltà a modificare la sua natura, a diventare cioè un qualcosa di diverso, un luogo nel quale effettivamente siedono i rappresentanti dei governi decentrati. Faceva fatica allora e fa fatica oggi. Sul punto in questione, la mia modesta conclusione è critica con questo testo quanto lo fu con il testo di allora: questo Senato non è in alcun modo un Senato federale, nonostante l'aggettivo, perché è una Camera rappresentativa della politica del Paese, i cui membri sono eletti su base regionale, come accade attualmente. Esiste il correttivo della contestualità delle elezioni, ma è estremamente debole. Va considerato che i consigli regionali non sono mai stati sciolti e probabilmente non lo saranno mai; si tratta di una di quelle norme del tutto eventuali. I consigli regionali hanno una

durata fisiologica di cinque anni. Il Senato si allineerà su questa durata fisiologica, la Camera pure, per cui sia i consigli regionali, sia la Camera, sia il Senato saranno eletti contestualmente. Quindi, "contestualità", che pure in sé avrebbe un qualche valore rappresentativo, di fatto non ne ha per nulla. Se così è, la riforma che adesso, con tutta la migliore volontà, viene avanzata su questo punto (allora ci si rinunciò proprio per ragioni politiche) in realtà non risolve i due problemi che il Senato federale dovrebbe risolvere, cioè coinvolgere i rappresentanti dei governi decentrati nelle grandi scelte nazionali ed evitare o abbassare, raffreddare fortemente, la conflittualità tra centro e periferia, dato il coinvolgimento della periferia con il centro. Vi sono correttivi da apportare in merito? Con molta franchezza, per quel poco di esperienza che ho maturato nella scorsa legislatura, se parliamo di correttivi sostanziali, riterrei di no. Ritengo, cioè, che questa difficoltà è praticamente insuperabile, nel senso che le resistenze che allora furono incontrate nel Senato, probabilmente rimangono tali e quali in questa legislatura. Certo, qualche correttivo potrebbe essere inserito. Ad esempio, si potrebbe prevedere l'inserimento di rappresentanti dei governi decentrati nei lavori del Senato, o almeno in alcuni passaggi significativi per i governi regionali. Aver previsto, nel testo che torna dalla Camera, una presenza meramente consultiva di questi rappresentanti, suona come una *deminutio* ingiustificata (la stessa audizione tenuta qui dai rappresentanti delle Regioni lo ha sottolineato). Non si vede perché un Senato che si autodenomina federale, che vuole governare i processi politici che riguardano Regioni ed enti locali, quando ammette a partecipare ai suoi lavori alcuni esponenti di questi governi, non li debba far votare.

Pur con tutti i limiti che vi sono in questa impostazione, ritengo che questo sia un punto che bisognerebbe superare. Inserire *pleno iure* i rappresentanti dei governi locali per la parte di lavoro di loro spettanza potrebbe rappresentare un correttivo importante.

Mi permetto poi, dopo la modifica apportata dalla Camera dei deputati, di suggerire anche il reinserimento dei presidenti degli enti regionali. Che ci sia un rappresentante eletto dal consiglio regionale può avere un senso, ma sul piano politico ben altro significato ha la presenza in Senato, in determinati momenti del lavoro del Senato, dei presidenti delle Regioni, i quali - come loro sanno molto meglio di me - hanno acquistato un peso politico incomparabile rispetto al peso politico degli altri esponenti della politica regionale, proprio in virtù della riforma approvata nella scorsa legislatura. Ad esempio, quando si tratta dei problemi che riguardano la Lombardia avere in Senato la presenza del presidente Formigoni è ben altra cosa che avere la presenza di un qualsiasi rappresentante eletto dal Consiglio regionale. E perciò mi permetto di suggerire, molto modestamente, due piccoli correttivi: ridare il voto agli esponenti regionali - e quindi non limitare la loro presenza alla mera consultazione - e reinserire nel Senato, in particolari fasi di lavoro, i presidenti delle Regioni, in quanto rappresentanti primari della comunità regionale. Per quanto riguarda il Titolo V, sulle materie, da parte mia, c'è un sostanziale consenso. Si può discutere su una parola, su un aggettivo, ma aver riportato nel secondo comma dell'articolo 117 alcune materie di rilevanza nazionale, mi pare sia stata un'operazione giusta. Resta fermo che si può discutere sull'una o sull'altra opzione, però nel complesso l'operazione mi pare giusta e opportuna.

Per quanto riguarda il rapporto tra terzo e quarto comma, o meglio, per quanto riguarda specificamente il quarto comma del nuovo articolo 117, denominato non so perché alla "devoluzione", si pongono alcune questioni. Nella sostanza ritengo che il quarto comma non abbia un impatto così dirompente, come è stato detto da alcuni commentatori, perché quelle elencate come materie di competenza regionale in larga misura già lo sono. Ci sono però due punti da segnalare. Il primo dei quali riguarda l'aggettivo "esclusiva", che viene inserito e non c'era. Badate bene, nel precedente testo, sebbene qualcuno lo desiderasse, tale aggettivo non fu inserito volutamente, per una ragione molto semplice: quelle di cui al quarto comma sono materie in cui le Regioni hanno una potestà legislativa piena (e questo è fuori discussione), nel senso di una potestà legislativa non limitata dai principi fondamentali come, viceversa, le materie di cui al terzo comma. Però non si tratta mai di una potestà legislativa esclusiva, perché in quelle materie le Regioni, pur non limitate dai principi fondamentali del terzo comma, lo sono invece dalla potestà legislativa statale di cui al secondo comma, in quanto detta potestà in molti dei suoi punti investe pressoché tutte le materie regionali. Basti pensare al diritto civile, al diritto commerciale, al diritto della concorrenza, che investono tutta l'economia. Che cos'è la competenza legislativa regionale in materia di agricoltura senza contratti agrari? Questi, ai sensi del secondo comma, dovrebbero essere disciplinati dallo Stato. Lo stesso vale per tutta la materia del sociale, che sicuramente è di competenza regionale, ma è pesantemente limitata dalla potestà legislativa statale sui livelli essenziali delle prestazioni.

Quindi, l'aggettivo "esclusiva" che significa? Se ha un valore puramente di facciata o di manifesto, lasciamola pure, però sul piano applicativo potrebbe dar luogo a problemi. Il ministro Bossi - debbo dirlo - correttamente lo negò in Parlamento, ma da alcuni si è sostenuto che l'aggettivo "esclusiva" significa mettere la potestà legislativa regionale in quelle materie, fuori da ogni limitazione della legge dello Stato, quindi fuori anche dall'influenza delle leggi adottate ai sensi del secondo comma dell'articolo 117.

Così non è a mio giudizio e, ripeto, il ministro Bossi lo disse con chiarezza in Parlamento, è agli atti; però non si può mai sapere quello che succede in sede di interpretazione. In definitiva, mi permetto di dire che, se Loro sono tutti convinti

nel ritenere, come più o meno tutti riteniamo, che la potestà legislativa regionale di cui al quarto comma è limitata dalla potestà legislativa statale di cui al secondo comma, sarebbe il caso di eliminare l'aggettivo "esclusiva", perché può essere foriero di problemi in sede di interpretazione. Tale aggettivo, inoltre, si riferisce a tutto il quarto comma e non solo alle materie espressamente indicate, perché c'è la riserva generale; questo vuol dire che investe l'industria, il commercio, l'artigianato, il turismo, una larga parte dell'azione amministrativa. Ripeto, a mio giudizio può veramente dare

luogo a qualche problema. Per quanto riguarda invece le materie espressamente indicate al quarto comma, sulla sanità non avrei nessuna osservazione: c'è già una potestà legislativa piena delle Regioni, c'era anche prima della riforma del Titolo V, quindi non c'è nessuna novità. Come pure non ne vedo in materia di polizia amministrativa regionale e locale; l'introduzione dell'aggettivo "amministrativa" ha chiarito pacificamente la situazione: si tratta di tutti quegli strumenti - dai controlli, alle ispezioni, alle verifiche - che sono connessi all'esercizio di qualsiasi funzione amministrativa. Le Regioni hanno sempre avuto competenza sulla polizia amministrativa nelle loro materie, così come i Comuni e le Province hanno la polizia amministrativa per le loro materie disciplinate dalla legge regionale o statale a seconda della competenza. Pertanto, l'equivoco affacciato all'inizio da qualcuno, che nella nozione di polizia rientrasse la polizia di sicurezza - che viceversa è una materia disciplinata esclusivamente da legge dello Stato - è stato chiarito; per cui, per quanto mi riguarda, sul punto problemi non ce ne sono.

Di contro, problemi o, se volete, innovazioni che potrebbero essere molto significative si presentano al quarto comma dell'articolo 117 per la materia scolastica. L'organizzazione della scuola, infatti, a differenza dell'organizzazione sanitaria, fino ad oggi è stata considerata materia statale dal punto di vista non solo legislativo, ma anche amministrativo: le scuole sono istituzioni statali garantite dall'autonomia scolastica e il personale della scuola è personale statale (si tenga conto anche dell'art. 33!).

Ora, la conseguenza della nuova norma probabilmente è che le istituzioni scolastiche diventano regionali: si affida la potestà legislativa esclusiva alle Regioni e saranno le Regioni a disciplinare l'organizzazione scolastica. Ciò comporterà che le scuole diventeranno organizzazioni regionali e il personale della scuola, ivi compreso il personale docente, diventerà personale regionale. Si tratta di una scelta piuttosto incisiva nella società italiana, che peraltro non credo sia stata capita, almeno nel dibattito corrente. È una scelta incisiva che il Parlamento dovrà valutare in tutti i suoi aspetti. Sull'articolo 118, e quindi sulle funzioni amministrative, non avrei osservazioni di rilievo da fare, salvo che, per quanto concerne l'ultimo comma di tale articolo, ho visto che il Parlamento ha inteso fare un passo avanti importante estendendo la protezione della sussidiarietà orizzontale anche agli enti di autonomia funzionale. Personalmente avrei scritto la norma in maniera più stringata, sarebbe stato sufficiente un riferimento agli enti di autonomia funzionale, ma in ogni modo il contenuto è sicuramente da condividere, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato recentemente elaborata a proposito delle fondazioni bancarie. Quindi, gli enti di autonomia funzionale, in quanto enti esponenziali di settori della società, quindi dell'organizzazione sociale, sia pure pubblicizzata attraverso un'operazione legislativa, sono protetti dalla norma, nel senso che le attività loro riservate non possono essere conculcate, diciamo pure così, da interventi dello Stato, ma anzi devono essere favorite e aiutate. Ho notato inoltre con piacere che è stata prevista la possibilità di misure fiscali apposite per aiutare queste organizzazioni.

Vengo rapidamente, signor Presidente, agli altri due gruppi di questioni. Della forma di governo si è parlato moltissimo in questi mesi, c'è già una letteratura vastissima sull'argomento; mi limiterò a qualche notazione. Indubbiamente dai primi passaggi del disegno di legge qualcosa è cambiato rispetto al testo originario, però credo che tali cambiamenti non abbiano intaccato la sostanza di quel disegno e quindi dei problemi che fin dall'inizio erano stati evidenziati. Che forma di governo c'è in questo disegno? Siamo ancora in un regime parlamentare? È una forma neoparlamentare, come oggi molti vorrebbero sostenere? Siamo in un sistema vicino al presidenzialismo? Insomma, cosa abbiamo di fronte? C'è il governo del Primo Ministro, una forma di governo che certamente deriva dall'alveo delle forme parlamentari e che in alcuni sistemi, come quello inglese, nel corso dei decenni e dei secoli ha avuto un consolidamento molto significativo. Però un consolidamento della prassi, della consuetudine, quindi sempre adattabile alle situazioni concrete, all'evoluzione del sistema politico.

Qui, con una serie di norme costituzionali, praticamente si stabilisce la sudditanza della Camera dei deputati di fronte al Primo Ministro. Nei suoi rapporti con il Primo Ministro, si fa della Camera dei deputati un qualcosa di simile ai consigli regionali nei loro rapporti con il presidente o ai consigli comunali nei loro rapporti con il sindaco. Badate bene: non il Governo, non la maggioranza di Governo, ma il Primo Ministro in quanto tale, cioè come individuo fisico, la cui designazione è uscita dalle schede elettorali, sia pure attraverso la formula surrettizia del nome sulla scheda, ha il potere di sciogliere la Camera dei Deputati in qualsiasi momento e senza motivazioni, assumendosene per intero la responsabilità, ovvero ha il potere di dimettersi in qualsiasi momento e quindi, ancora, di far sciogliere la Camera dei deputati. Il solo correttivo è che la medesima maggioranza che lo abbia eletto - e non una maggioranza anche parzialmente diversa, ma la medesima - in numero pari alla metà della Camera più uno, in un certo numero di giorni molto ristretto presenti in risposta una mozione attraverso la quale si designa un nuovo Primo Ministro. Ma questa,

Presidente, me lo lasci dire, è una misura molto fantasiosa e, in realtà, di fatto è quasi impossibile che si verifichi. Si tratta di una Camera dei deputati che nella sostanza è alla mercé del Primo Ministro. Molti di voi, come me, avranno fatto il consigliere comunale o il consigliere regionale; di fronte a un sindaco che dice "o si fa così o mi dimetto e andiamo alle urne", il consiglio comunale non è capace di avere un ruolo politico, un ruolo di negoziazione circa le misure da adottare, circa le scelte da assumere; in realtà è una sorta di organo consultivo del sindaco, che naturalmente deve essere tenuto in considerazione, ma che non ha una forza propria. Così diventa la Camera dei deputati. È questo che vogliamo? Che cosa ci guadagniamo dall'aver voluto umiliare la Camera dei deputati? Che cosa ne guadagna il sistema politico italiano? Il nostro sistema, come stiamo vedendo in questi anni, si è già consolidato in una certa formula: c'è un Primo Ministro a capo di una maggioranza politica stabile perché ha i numeri sufficienti per governare, un Primo Ministro che è praticamente inamovibile. Si possono certamente inserire dei correttivi, dei rafforzativi, però francamente non capisco la ragione di un passo che mette la Camera dei deputati in una posizione di sudditanza. Non ne capisco neanche il risultato, che cosa si intende produrre. Togliere al Parlamento, in una sua componente, il potere negoziale nei confronti del Governo, la forza politica che già oggi ha in misura molto ridotta rispetto al passato, credo non sia un provvedimento utile per il funzionamento del nostro sistema di governo. Bisogna peraltro tenere conto anche del fatto che il Parlamento nel suo complesso - poi parlerò del Senato - ultimamente ha subito una forte debilitazione nei confronti del Governo: si pensi soltanto ai rapporti europei, in cui si giocano le più importanti scelte politiche nazionali, trattati direttamente dal Governo con i nostri *partner* e su cui il Parlamento ha pochissime possibilità addirittura di conoscenza, non dico di influenza. Dunque, è un Parlamento già molto debilitato nei confronti del Governo: perché debilitarlo ancora? Che vantaggio si produce ai fini del funzionamento complessivo del sistema politico nazionale?

Va anche considerato, signor Presidente (e sulla questione, forse, dobbiamo riflettere un po'), che la Costituzione europea firmata a Roma un mese fa prevede una norma - si tratta in realtà di un protocollo sul principio di sussidiarietà - la quale attribuisce al Parlamento una serie di poteri di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte degli organi comunitari e quindi dello stesso Governo, proprio in quanto parte degli organi comunitari. È un tentativo di rafforzare, almeno in parte, il ruolo del Parlamento nel processo europeo, ma anche nei confronti del Governo nazionale.

Ebbene, come correliamo questa norma con quella che qui sta passando, secondo la quale il Governo nazionale e il suo *Premier* hanno un potere di scioglimento libero, quindi praticamente hanno il dominio sulla Camera dei deputati? Non c'è una certa contraddizione tra le norme europee, che tendono a rafforzare il ruolo del Parlamento nei confronti del Governo, e le norme di cui ci stiamo occupando che, viceversa, sono di segno opposto? Poi c'è il Senato. Del Senato rappresentativo delle Regioni ho detto poc'anzi, ma circa il Senato in quanto Camera del Parlamento ci troviamo di fronte ad una contraddizione vera e propria del testo di riforma. Infatti, mentre la Camera dei deputati viene configurata nella maniera che ho detto, il Senato resterebbe in una posizione molto più forte, in quanto - secondo il testo - avrebbe competenza legislativa primaria in una serie di materie importanti - e segnatamente quelle contenute nell'articolo 117, terzo comma, materie di grande importanza come energia, comunicazioni, professioni - però, allo stesso tempo, non sarebbe legato al circuito della fiducia nei confronti del Governo e quindi neppure soggetto al potere di scioglimento.

Nel testo approvato dal Senato, signor Presidente, questa forza era maggiore, perché il Governo non aveva alcuna possibilità di superare un eventuale diniego del Senato rispetto a determinati provvedimenti. Da alcuni commentatori questo era stato sottolineato come un difetto di quel sistema; personalmente non lo ritenevo un difetto perché, viceversa, ritenevo che costituisse una garanzia forte nei confronti dello strapotere della maggioranza di governo e del suo *Premier* "allocata" nella Camera dei deputati; anche se notavo, rispetto a quel testo, che la posizione del Senato squilibrasse un po' il funzionamento complessivo del sistema di governo. Infatti, un *Premier* che ha il dominio della Camera dei deputati ma nulla può fare nei confronti del Senato, di fronte a un Senato che su alcune materie ha potestà legislativa prevalente, configura un sistema con qualche squilibrio.

Adesso la Camera ha modificato questo punto prevedendo una norma che mi lascia veramente molto perplesso e non so quanto possa effettivamente trovare spazio nel nostro sistema costituzionale. Infatti, viene prevista la possibilità che il Primo Ministro, per così dire, richiami, alla Camera, alcuni provvedimenti d'interesse del Governo, pure in materie nelle quali il Senato avrebbe potestà legislativa prevalente, sulla base di una motivazione circa la quale il Presidente della Repubblica deve svolgere un controllo preventivo di legittimità costituzionale. Francamente non saprei neanche come potrebbe funzionare una dichiarazione del Primo Ministro, che deve però essere autorizzata dal Presidente della Repubblica. Il Primo Ministro può sempre intervenire in Senato, e non vedo dunque di quale autorizzazione abbia bisogno, per comunicare agli onorevoli senatori che vi è un interesse primario del Governo su un certo provvedimento: deciderà poi il Senato al riguardo. Invece no, si deve passare per il Quirinale, ricevere un'autorizzazione preventiva e poi andare in Senato; in questo caso se, nel giro di un certo numero di giorni, il Senato non si adegua, il provvedimento viene richiamato alla Camera. Questa norma dà luogo a grandissime perplessità: anche perché, una volta che effettivamente divenisse applicabile,

porrebbe il Senato in una posizione di sudditanza nei confronti del Primo Ministro simile a quella della Camera: certo, diversa, perché il Senato non potrebbe essere sciolto, però, quanto a effettivi poteri decisionali circa le grandi scelte del Paese, al Senato potrebbe essere sempre tolta l'ultima parola, il che ne ridurrebbe fortemente la potenzialità operativa rispetto al testo precedente. Dunque, il carattere del testo approvato da voi qualche mese fa - che pure mostrava qualche squilibrio, ma che faceva comunque del Senato una grande istituzione di garanzia - in virtù di questa norma è venuto a cadere.

Le norme sul procedimento legislativo, signor Presidente, sono molto complicate. Proprio a questo proposito emergono una serie di difetti tecnici, che probabilmente si potrebbero risolvere. Vi sono materie nelle quali il Parlamento decide con legge bicamerale, vi sono materie nelle quali decide con legge della Camera e materie sulle quali decide con legge del Senato, ma le distinzioni tra le une e le altre sono molto labili, perché si basano sulla distinzione delle materie così come elencate all'articolo 117. In tale articolo, sia nel testo oggi vigente che in quello che si va a predisporre, la confusione delle materie è grande ed è anche, in qualche modo, inevitabile. Al quarto comma è prevista una forte competenza regionale sulla sanità, ma al secondo comma vi è una competenza legislativa esclusiva dello Stato sulle norme a tutela della salute. Una norma di organizzazione sanitaria quanto va ad incidere sulle norme poste a tutela della salute? Probabilmente spesso, perché la tutela della salute si esercita attraverso l'organizzazione sanitaria. In materia scolastica è addirittura peggio, perché essa compare al quarto comma come potestà legislativa esclusiva delle Regioni, compare al terzo comma come potestà concorrente (questo andrebbe davvero corretto, perché mi sembra una cosa fuori del mondo: se è materia prevista al quarto comma, non può essere contemporaneamente presente al terzo) e poi compare ancora al secondo comma, come potestà legislativa esclusiva dello Stato, nelle "norme generali sull'istruzione".

Quando distinzioni così labili di materie non solo vengono a governare rapporti tra Stato e Regioni, ma addirittura tra Camera e Senato (quindi tra le rispettive competenze di Camera e Senato), temo che si possa dar luogo a difficoltà operative anche del Parlamento nel suo funzionamento concreto. Tali problemi dovrebbero essere risolti nell'ambito del vostro lavoro di revisione. Mi fermerei qui, per ora, signor Presidente. Ovviamente rimango a vostra disposizione, ma non vorrei abusare troppo della vostra cortesia.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore Cerulli Irelli per l'ampia ed approfondita relazione che ha svolto alla Commissione.

D'ONOFRIO (UDC). Vorrei sottolineare una sola questione tra tutte quelle che sono state indicate. Il professore Cerulli Irelli ha richiamato il testo vigente dell'articolo 117 della Costituzione. Si tratta di un punto molto importante dell'intera ripartizione di competenze: infatti, l'articolo 117 stabilisce che nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Il professore Cerulli Irelli sostiene che questa è una potestà legislativa completa ma non esclusiva. Vorrei allora capire quale differenza esiste tra potestà completa ed esclusiva, in quanto mi sembra che il testo vigente indichi come competenza ovviamente esclusiva quella dello Stato.

PRESIDENTE. Vorrei formulare due inviti alla riflessione. È stata prima sollevata la questione della devoluzione in materia di istruzione e dell'intreccio di competenze. Devo, però, dire che su questo argomento una certa confusione - non perché ciò possa rappresentare una sorta di giustificazione per il Parlamento - si rilevava anche nel testo originario del Titolo V. Si prevedeva, infatti, nel terzo comma dell'articolo 117 la competenza concorrente in una serie di materie indicate ad esclusione dell'istruzione e della formazione professionale, che si intendevano rimesse alla potestà esclusiva o residuale delle Regioni. Vorrei domandare se la previsione specifica, nel quarto comma del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, di una competenza "esclusiva" delle Regioni, a parte l'estensione delle materie, pone problemi applicativi diversi ovvero siamo in presenza dello stesso meccanismo previsto nel vigente Titolo V. Per quanto riguarda l'istruzione professionale, in ogni caso i problemi dell'ordinamento del personale già esistono, così come si ritiene possano esservi per l'ordinamento generale in materia di istruzione sulla base del nuovo testo costituzionale. La seconda questione riguarda l'intreccio di potestà e competenze legislative. Mi rendo perfettamente conto che ad una differenziazione di competenze tra Stato e Regioni se ne è aggiunta una tra Camera e Senato. Voglio, però, far presente che la norma in base alla quale la competenza del Senato degrada a competenza secondaria, a seguito della dichiarazione del *Premier* autorizzata dal Presidente della Repubblica che il provvedimento è essenziale per la realizzazione del programma di Governo, si applica non solo ai disegni di legge che fissano i principi fondamentali della legislazione concorrente, ma anche per tutelare le finalità di cui all'articolo 120, secondo comma. Leggendo questa formula, non rilevo l'esercizio del potere sostitutivo, che è altro fatto, ma l'esigenza di realizzare quella unità

dell'ordinamento richiamata dall'articolo 120. Vorrei conoscere al riguardo l'opinione del professor Cerulli Irelli. Vorrei sapere se il riferimento alla finalità dell'articolo 120 per quanto riguarda la prevalenza della Camera mitiga in qualche modo la possibile conflittualità tra competenza esclusiva dello Stato rimessa alla sola Camera e competenza sui principi fondamentali rimessa invece al solo Senato, salvo il caso in cui occorre realizzare la finalità stessa. In sostanza, chiedo se può rappresentare una norma di omogeneizzazione quanto meno della competenza in capo alla sola Camera quando si intersecano e si sovrappongono tra loro materie quali l'istruzione.

CERULLI IRELLI. Presidente, ho usato l'aggettivo "completa" non in senso tecnico ma solo per indicare una competenza che forse dovrebbe essere considerata residuale, secondo la dottrina più corrente. Ma al di là degli aggettivi, dobbiamo parlare in modo chiaro. Se la competenza legislativa prevista dal quarto comma dell'articolo 117 vuol dire semplicemente non limitazione della potestà legislativa delle Regioni da parte dello Stato, attraverso i principi fondamentali delle materie (in base cioè al terzo comma), non c'è alcun problema. Se la competenza legislativa del quarto comma vuol significare non limitazione dai principi fondamentali delle leggi dello Stato ai sensi del terzo comma, siamo tutti d'accordo.

Mentre in materia - per esempio - di infrastrutture, la competenza delle Regioni è limitata dai principi fondamentali, non lo è invece in materia di turismo (quarto comma). Fino a questo punto tutti concordiamo, o almeno credo. Ma l'aggettivo "esclusiva" vuol dire questo o qualcosa di più?

Se vuol significare questo, è pacifico e non esiste alcun problema, anche se in un certo senso l'aggettivo mi preoccupa perché può dar luogo a problemi applicativi. Il fatto di averlo inserito deve pur avere un significato. Può significare solo un fatto puramente enunciativo; ma ricordo che siamo nell'ambito della Costituzione e dobbiamo stare attenti con le parole. Potremmo trovarci di fronte tra vent'anni ad una giurisprudenza che ha emanato centinaia di sentenze su questo aggettivo.

Se invece l'aggettivo "esclusiva" vuol significare qualcos'altro, vorrei sapere di che cosa si tratta, sebbene il Governo lo abbia negato; ma le sue dichiarazioni non hanno molto valore una volta entrata in vigore la Costituzione. Il relatore senatore D'Onofrio oltretutto è un grande tecnico della materia e può fornirci al riguardo spiegazioni, al di là delle stesse dichiarazioni del Governo.

Allora chiedo che cosa vuol dire questo aggettivo. Vuol significare non limitazione della competenza legislativa da parte dello Stato nell'esercizio della potestà legislativa del secondo comma? Vuol dire non soggezione ai limiti essenziali delle prestazioni, ai limiti della concorrenza? Non credo voglia dire questo. Se volesse avere un tale significato, ci troveremo effettivamente di fronte ad una norma costituzionale che non voglio definire eversiva, perché il legislatore è sovrano e fa quel che deve fare, ma certamente dirompente dell'ordinamento. Se non vuol dire questo, ci troviamo di fronte alla vecchia concezione e quindi l'aggettivo "esclusiva" mi pare superfluo.

Presidente, nella formula inserita dalla Camera dei deputati all'articolo 14 del disegno di legge costituzionale 2544-B vi è un po' di tutto. In esso, ad esempio, si dice che «Qualora il Governo ritenga che proprie modifiche a un disegno di legge, sottoposto all'esame del Senato federale della Repubblica ... siano essenziali per l'attuazione del suo programma ...» può attivare il meccanismo di ablazione della competenza del Senato, vorrei dire della sovranità del Senato. Si fa riferimento a un testo approvato dalla Camera e sottoposto all'esame del Senato che però il Senato non intende approvare o per il quale comunque registra difficoltà: in questo caso il Governo attiva quel meccanismo. E quale oggetto può innescare questo meccanismo? Praticamente tutti, visto che si dice «essenziali per l'attuazione del suo programma». Nel suo programma è compreso tutto; ciò che si fa in una legislatura è tutto scritto nel programma di Governo. Nell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, vi è tutto, o almeno tutto potrebbe essere contenuto in esso.

Poi, nello stesso articolo 14, si aggiunge «ovvero per la tutela delle finalità di cui all'articolo 120, secondo comma, il Presidente della Repubblica ...»; giustamente, si fa riferimento alla tutela delle finalità contenute nell'articolo 120, secondo comma, cioè l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, i livelli essenziali delle prestazioni, ed altro ancora, formule massimamente estensive, nelle quali, ancora una volta, può essere contenuto pressoché tutto; quasi ogni misura legislativa, in un modo o nell'altro, può essere richiamata o al programma di Governo o anche, nei casi più gravi, agli obiettivi di tutela dell'articolo 120, secondo comma. Quindi, signor Presidente, questa di certo è una norma che tende ad unificare; ma lo fa sulla Camera che, di fatto, si trova in una posizione di "sudditanza" nei confronti del Governo. All'inizio vi era una posizione di forte garanzia costruita sul Senato (molti di noi, dopo aver letto il testo originario della riforma costituzionale, gradivano diventare senatori!); adesso, dopo le modifiche apportate dalla Camera, quella posizione di garanzia non esiste più; la questione ora è molto diversa, perché non c'è misura che sfugga al potere di avocazione della Camera. Sulla materia istruzione, signor Presidente, già il testo vigente - il senatore Mancino credo lo ricordi bene - mi sembra sia frutto di un equivoco. Nel testo attuale dell'articolo 117, infatti, si sono voluti inserire tre concetti in contraddizione tra di loro. Da una parte la competenza esclusiva dello Stato, dall'altra la potestà legislativa delle Regioni (se la competenza dello Stato è esclusiva la competenza delle Regioni non ha un grande spazio, si direbbe, ma così è scritto);

infine, vi è un terzo concetto, quello della garanzia dell'autonomia scolastica. Il testo, pertanto, non mi sembra brilli per chiarezza, piuttosto sembra dar luogo a molte confusioni. Ma il testo proposto è peggiore! Se da un lato, infatti, lascia fermo il testo attuale senza modificarlo (francamente, non ho capito il perché), dall'altro però, aggiunge un quarto comma in cui è contemplata l'organizzazione scolastica come materia di potestà legislativa esclusiva delle Regioni. La potestà legislativa esclusiva delle Regioni comporta necessariamente che la Regione organizzi la scuola come meglio crede, anche se nell'ambito delle norme fondamentali sull'istruzione (sull'istruzione, badate, non sull'organizzazione scolastica) stabilite dallo Stato in virtù della competenza legislativa prevista nel secondo comma. Ma allora a cosa serve il terzo comma? Se alla Regione è attribuita una potestà legislativa esclusiva sull'organizzazione scolastica sulla base delle norme generali sull'istruzione stabilite dallo Stato, cos'altro si deve dire? Nel terzo comma ci si riferisce all'istruzione *tout court* «salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche», mentre al quarto comma si legge «organizzazione scolastica ... salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche». A cosa serve tutto questo? O si elimina il terzo comma, oppure il quarto. Dal momento che sul quarto comma, mi par di capire, vi è un orientamento politico molto radicato, fate cadere il terzo comma; vorrà dire che l'organizzazione scolastica è competenza regionale, salve le norme generali sull'istruzione stabilite dallo Stato. Nel quarto comma, tra l'altro, anche l'autonomia scolastica è fatta salva; in questo modo si semplificherebbe la questione. Ciò che deve essere chiaro è che l'organizzazione scolastica diventa regionale. Come l'organizzazione sanitaria, che è regionale (e resta tale), anche quella scolastica (che non lo era) lo diventa con la nuova normativa.

La scelta contenuta nel quarto comma è incisiva e viene a modificare notevolmente l'assetto costituzionale. Sarei curioso di sapere se gli insegnanti che diventeranno personale regionale hanno davvero capito questo punto. Sia ben chiaro, è una scelta probabilmente legittima (ma c'è l'art. 33) e, forse in qualche misura, opportuna; avere un milione di insegnanti dipendenti dello Stato probabilmente è sbagliato. Ma voglio sottolineare il fatto che dal quarto comma, su questo punto, sicuramente deriveranno conseguenze molto incisive.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cerulli Irelli per la sua chiara esposizione. Per quanto riguarda la *vexata quaestio* residuale-esclusiva, rimanderei ai lavori svolti in Commissione. In una parte del testo originale inerente la devoluzione, mi sembra si leggesse che attivano la competenza esclusiva sulle seguenti materie; dalle dichiarazioni fatte ripetutamente non solo dal ministro Bossi ma anche dallo stesso relatore D'Onofrio e da altri componenti della Commissione il termine «esclusiva» utilizzato non voleva aggiungere molto più di quanto oggi affermi l'aggettivo residuale. Si è sempre sostenuto (almeno da parte di chi appoggiava il provvedimento) che il secondo comma, anche o nonostante l'aggettivazione «competenza esclusiva» si applicasse *de plano* anche alla competenza esclusiva delle Regioni. La formulazione «esclusiva» è ricaduta nel nuovo testo del quarto comma, perché ritengo fosse difficile utilizzare la formula di residualità del testo precedente in quanto mal si adattava alla nuova architettura. Dico ciò senza voler dare una risposta ma solo un suggerimento dal momento che il professor Cerulli Irelli ha dimostrato di aver approfondito punti particolari, fatto di cui non dubitavamo.

D'ONOFRIO (UDC). La formula contenuta nel quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, secondo cui «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» nel corso dei lavori della Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema (io ero relatore del disegno di legge) fu considerata persino ovvia. Allora si lavorò secondo un criterio (alla fine del lavoro costituzionale vedremo se sarà possibile farlo ancora e fino a che punto) in base al quale la parola "materie" aveva ad oggetto due significati diversi: le materie, per così dire, onnicomprensive di competenza o dello Stato o delle Regioni e quelle costituite da una pluralità di oggetti, in ordine ai quali potevano coesistere competenze esclusive di diversi soggetti. Questo è il caso delle altre materie non riservate esclusivamente alla legislazione dello Stato. Non fu detto - non ho la pretesa che questa fosse l'unica interpretazione possibile, ma così ricordo - quali fossero le materie non riservate alla competenza concorrente; lo erano tutte quelle in ordine ad oggetti che non erano stati previsti né nella competenza esclusiva dello Stato, che come tale è definita, né in quella concorrente di Stato e Regioni. Residuavano oggetti di materie che in quel momento non si sapeva cosa sarebbero stati; in quel momento nelle indicazioni del secondo e terzo comma del 117 era compreso tutto lo scibile umano noto. Tutto ciò che sarebbe venuto fuori in futuro come singolo oggetto poteva costituire oggetto di potestà legislativa regionale. Di che natura? Non fu detto esclusiva; si riteneva tale perché nella ripartizione delle competenze non poteva esservi se non la competenza esclusiva. Mentre, però, quella esclusiva per materie era dello Stato, quella delle Regioni poteva essere esclusiva su oggetti di materia. Questo fu il problema considerato allora, nel 1997, è sopravvissuto nel testo dell'articolo 117 diventato parte del Titolo V, ed è presente nel testo proposto con una formulazione diversa dal momento che si riproduce la formula «esclusiva

competenza regionale», mantenendo però alla lettera e) del nuovo articolo 117, quarto comma, la formula «ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», che illumina il significato della parola «esclusiva» contenuta nella indicazione come una cosa non diversa da esclusiva in ordine ad oggetti. Sarà sufficiente questo a farlo capire, sarà possibile o sarà necessario distinguerlo? Non lo so. Sta di fatto che non c'era intenzione di immaginare «esclusiva» come sottratta ai principi della legislazione esclusiva nella stessa materia. La competenza è esclusiva su oggetti che non rientrano fra quelli enunciati; pertanto, i limiti essenziali si applicano, come anche le norme generali sull'istruzione. Se quelle poi contengono norme sull'organizzazione, si può aprire un contenzioso,

Ci si domanda se sia competenza dello Stato, oppure no? Se sono funzionali alle norme generali sull'istruzione vincolano anche l'organizzazione regionale. È evidente che si può aprire un problema serio di contrattazione regionale del personale scolastico; fa parte delle cose possibili. Non perché si parli di «esclusiva» ma in quanto l'organizzazione lo possa ritenere essenziale. La questione è tutta sull'essenziale. La distinzione fu fatta tra materie e oggetti di materie. Bisogna capire se ci sono margini che consentano ancora di discutere in questo senso.

CERULLI IRELLI. A proposito dell'organizzazione scolastica, che è il vero fatto nuovo, nell'attuale testo, dove l'istruzione compare al terzo comma, si potrà ritenere che lo Stato, attraverso i principi fondamentali, possa anche stabilire dei principi di organizzazione?

D'ONOFRIO (UDC). Questa è materia contenziosa che può diventare punto di discussione.

CERULLI IRELLI. Anche l'articolo 33 disciplina la scuola. Una volta entrato in vigore il quarto comma - come ha detto bene il senatore D'Onofrio - la materia dell'organizzazione non può far parte dei principi fondamentali.

D'ONOFRIO (UDC). Automaticamente, no.

CERULLI IRELLI. Su questo punto quindi l'innovazione c'è; cioè, la scuola diventa come la sanità: una materia nella quale i principi generali possono essere stabiliti dallo Stato ma non l'organizzazione del servizio (la scuola come gli ospedali), che ormai è considerata competenza regionale. Quindi, attraverso la previsione espressa dell'organizzazione scolastica come materia diversa dall'istruzione (cioè l'istruzione sopra e l'organizzazione scolastica sotto), si connota l'organizzazione scolastica come materia esclusivamente regionale, così come l'organizzazione sanitaria.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cerulli Irelli per il suo contributo. Dichiaro conclusa l'audizione.

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione della professoressa Lorenza Carlassare, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito. Poiché ella conosce benissimo i temi dell'audizione, non aggiungo altro, anche perché credo che il tempo a nostra disposizione sia prezioso, e le do subito la parola.

CARLASSARE. Le osservazioni da fare sono tante, come ho sottolineato anche in altre occasioni. Nella proposta ci sono lati buoni e lati meno buoni, ma la prima cosa che mi colpisce, come costituzionalista affezionato ad alcuni schemi tradizionali, come è logico e come tanti altri avranno già osservato, è la modifica della forma di Governo che si traduce in realtà, a mio avviso, in una modifica della forma di Stato. Infatti la concentrazione eccessiva di poteri in capo ad un solo organo, cioè il Primo Ministro, mi pare vada al di là di un certamente auspicabile rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio e rompa gli schemi classici di quello che io considero essenziale perché si possa denotare un determinato Stato come Stato di diritto. Ovverosia a me pare che si esca dagli schemi di quella che noi chiamiamo democrazia costituzionale. Sottolineo che le nostre non sono soltanto democrazie, ma sono democrazie costituzionali; quindi l'idea di una concentrazione dei poteri così forte in un organo solo mi sembra rompere questi schemi, per cui io, in questo senso, non la apprezzo.

Le correzioni che sono state apportate dalla Camera - per quanto alcune di essere siano opportune - non mi sembra diano una soluzione alle difficoltà e ai problemi che molti di noi avevano sottolineato. Il primo punto che suscitava obiezioni era che più che rafforzare un indirizzo politico e consentire lo svolgimento efficace di una azione di governo per un'intera legislatura, in realtà si volesse rafforzare sempre una posizione sola, appunto quella del Primo Ministro, dato che nemmeno la maggioranza che lo sostiene era in grado di farlo dimettere, senza quelle conseguenze su cui non mi soffermo, perché le conosciamo tutti e ne abbiamo parlato anche troppo, di questo automatismo dello

scioglimento. Ebbene, una leggera correzione è stata fatta, nel senso della possibilità per la maggioranza di chiedere la sfiducia proponendo un nuovo nome, e con le modifiche apportate dalla Camera si comprende che deve essere votata una mozione.

Nonostante le correzioni, però, alcuni punti mi lasciano molto perplessa. Certo si parla di stabilità. Però quando si fa una riforma è logico e spontaneo chiedersi anzitutto qual è l'obiettivo di questa. Se si intende perseguire il rafforzamento del Governo e della posizione del Primo Ministro, mi sembra che sia già rafforzatissima in seguito al mutamento del sistema elettorale che premia la maggioranza. Lo vediamo anche adesso: la maggioranza sta bene e non c'è la possibilità (non mi sembra proprio che ci sia) da parte di alcuno di determinare un mutamento di Governo se non alla scadenza naturale della legislatura. Dunque, l'effetto positivo si è già prodotto e forse - a mio avviso - anche eccessivamente; ma non voglio soffermarmi su situazioni contingenti, perché altrimenti il discorso rischia di diventare politico. Ho avanzato queste stesse obiezioni anche alla forma di governo delle Regioni, che era stata strutturata e pensata da altra maggioranza; ho affermato che non mi piaceva per un rafforzamento eccessivo nella posizione del Presidente della Regione.

Mi sembra che qui usciamo dall'idea normale di una dialettica, di una divisione dei poteri, intesa come poteri che si contrappongono. Mi chiedo a chi risponda il Primo Ministro. Lui dispone giustamente del Governo, dei Ministri, e questa è l'aspetto della riforma che apprezzo: mi piace molto l'idea che sia esplicitato il suo potere di nominare e revocare i Ministri. Magari mi piacerebbe forse di più che formalmente fosse il Presidente della Repubblica a procedere, per varie ragioni che sarebbe troppo lungo esplicitare, ma in ogni caso apprezzo l'idea che il Primo Ministro possa disporre della sua compagine governativa per una più efficace azione di Governo. Però ho sostenuto in sede scientifica che secondo me questo potere c'è anche adesso. Il Governo, quindi, non contrasta il Primo Ministro e non gli fa da contrappeso, logicamente; il Parlamento non fa da contrappeso in alcun modo, perché non è in grado di fare nulla: di fronte a qualunque mossa del Parlamento c'è una immediata reazione, con lo scioglimento automatico e quindi è difficile che il Parlamento o meglio la Camera metta in gioco se stessa. Sono discorsi che abbiamo più volte ripetuto. Vorrei sottolineare che alcuni accorgimenti potrebbero, in qualche modo, attenuare i noti rilievi su questa concentrazione eccessiva e su questa eccessiva enfaticizzazione della persona del Primo Ministro, ma essi non sono entrati nel testo in esame. Infatti personalmente guardo anche a quello che non c'è. Per esempio, da sempre, da quando è stato mutato il sistema elettorale, ho sempre segnalato l'opportunità (ma non sono stati in molti a dirlo o forse non con tanto vigore) che si adeguassero al mutamento del sistema elettorale alcune maggioranze, questo è stato detto anche in Senato da alcuni senatori. Il Presidente della Repubblica con il nuovo testo risulta egualmente eleggibile non con la maggioranza di due terzi ma con quella assoluta, maggioranza di cui la maggioranza governativa dispone. Quindi viene a cadere anche la possibilità del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica, che potrebbe essere semplicemente un prodotto della maggioranza; se la maggioranza vuole, si elegge un Presidente della Repubblica. La figura di questo Presidente della Repubblica è poi resa più ambigua da alcune strane modifiche del procedimento legislativo in cui dovrebbe autorizzare - ma sinceramente non si comprende bene il meccanismo - il Governo a chiedere una nuova delibera, un ripensamento al Senato federale. Comprendo molto poco il nuovo ruolo del Capo dello Stato. Pertanto il Capo dello Stato non serve più da freno, da limite o da istituzione di garanzia (come ha sostenuto Galeotti); aggiungo che ritengo abbastanza anomala l'attribuzione a questi del potere di nominare le autorità indipendenti. A parte il fatto che non basta il termine indipendenti, per essere tali è necessario qualcos'altro. Mi chiedo se un Presidente della Repubblica eletto dalla maggioranza possa nominare le autorità indipendenti e quanto queste possano essere effettivamente indipendenti.

Da molti anni faccio una considerazione, ma devo dire che molte mie affermazioni hanno poco successo, nel senso che forse piacciono solo a me. Poiché mi sembra che in un sistema democratico sia necessaria innanzi tutto la chiarezza e la trasparenza dei rapporti, trovo che per alcune nomine possa essere opportuno ed interessante copiare quanto avviene non solo negli Stati Uniti ma anche in Europa. Mi riferisco ad audizioni che mettano in qualche modo i candidati di fronte all'opinione pubblica, a chi deve procedere alle nomine, per sapere chi sono, specialmente per quanto concerne le autorità indipendenti. Si potrebbe prevedere una audizione per conoscere il grado di indipendenza dei candidati, il loro passato, la loro attività, nonché quali sono state e sono le loro posizioni. È quanto viene fatto negli Stati Uniti per qualunque nomina (si passa sempre di fronte alla Commissione senatoriale). Non rilevo molte garanzie nel testo. Tra l'altro, ho notato e fatto notare tante volte che nessun Paese ha un Primo Ministro eletto con certi poteri, come del resto nessun Paese fra quelli europei (restiamo nell'ambito degli Stati che ci somigliano e a cui vogliamo somigliare), nemmeno a livello di Regioni, ha un Presidente eletto nel modo previsto nel disegno di legge in esame e sganciato da qualunque responsabilità. Non vorrei, però, dilungarmi troppo in questo discorso.

Il timore si unisce ad alcune preoccupazioni che credo molti altri abbiano già evidenziato. Non ho compreso bene il ruolo del Senato federale nel rapporto tra i due rami del Parlamento, perché anche a tal proposito rilevo una forte ambiguità. Francamente ritengo una terribile complicazione la possibilità che, con il consenso del Presidente della Repubblica, una legge che dovrebbe essere approvata dal Senato venga poi alla fine approvata dalla Camera. Forse

sarebbe meglio - non voglio però sovrappormi ai politici - lasciare più leggi bicamerali, che sono quelle che riguardano il secondo comma dell'articolo 70. Si è visto però che, con l'intermediazione del Presidente della Repubblica, il Governo può ottenere che non sia più il Senato ad occuparsene. Mi sembra che questo possa dare luogo a situazioni anomale. Se si dice infatti che i principi fondamentali - sarà bene o sarà male - sono costruiti con una legge approvata in primo luogo dal Senato, sembra curioso che poi alla fine quest'ultimo venga totalmente estromesso dalla vicenda. Ho notato poi un altro fatto. Sono particolarmente nemica dei decreti-legge e dell'uso che ne è stato finora fatto. Ho rilevato con un certo sgomento che, parlando dei modi di approvazione delle leggi, si nominano anche i decreti-legge proprio nel comma dove si enunciano i principi fondamentali cui dovranno ispirarsi le Regioni. Inviterei per un momento a riflettere sull'opportunità di consentire al Governo di porre con decreto-legge i principi fondamentali a cui dovrà poi attenersi la legislazione regionale. Mi piacerebbe che la Corte costituzionale rimanesse un organo fuori dalle controversie politiche, nella misura in cui ciò è possibile. Mi lascia in un certo senso perplessa, e credo lasci perplessi tutti, l'idea che 7 membri vengano eletti da organi politici, ossia dai due rami del Parlamento (tre membri dalla Camera e quattro dal Senato). Se consideriamo che i membri della Corte sono 15, la metà viene in sostanza nominata dagli organi politici. Mi sembra più equilibrata la soluzione attualmente prevista dalla Costituzione. Mi preoccupa soprattutto - al di là delle singole norme - il fatto che l'impianto risenta un po' della tendenza ad abbandonare gli schemi dei limiti al potere, che poi è il senso ultimo del costituzionalismo, nonché del desiderio di favorire in qualche modo la gestione più libera del potere. Il nostro passato però dovrebbe metterci in guardia su certi fatti.

Ho segnato un commento, che ricordo in varie occasioni, di un antico costituzionalista, Arangio Ruiz *senior* che, a 50 anni dallo statuto, quindi nel 1898, lamentando duramente il favore dimostrato verso il "governo personale" - diceva lui - di Crispi, che definiva indice "delle tradizioni despotiche italiane risorgenti dalle ime viscere sociali", esprimeva timore per la tendenza della razza latina a cercare sempre un capo, a "non trovar salute fuori di un uomo". Partendo dall'idea che la personalizzazione del potere in altri luoghi può essere forse meno pericolosa, ma avendo visto che viene fuori dalle "ime viscere sociali", forse sarebbe il caso di non agevolare una tale tendenza.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Carlassare per il suo intervento.

PETRINI (*Mar-DL-U*). Ho trovato molto interessanti alcuni spunti che ci ha evidenziato la professoressa, in particolare laddove ritiene che la riforma della forma di Governo diventi in realtà una riforma della forma dello Stato, portando però quest'ultimo al di fuori degli schemi riconosciuti dalla dottrina della democrazia costituzionale. Professoressa, lei non è la sola a fare certe considerazioni. La voglio consolare, perché questo concetto è stato molto efficacemente sintetizzato dal professor Sartori che, con la sua capacità di sintesi, ha parlato di "Costituzione incostituzionale". Su questo vorrei riflettere un attimo perché il pericolo, che lei suffraga con le sue citazioni, è di ritenere che questi principi appartengano più alla storia che non alla pratica attuale di una democrazia, che cioè la democrazia si sia ormai evoluta sulla base di questi principi, sicuramente validi per il tempo e per quello che hanno significato, ma che oggi giorno hanno perso parte del loro significato; hanno perso significato in quanto ormai questi principi sono entrati in un comune sentimento e quindi non hanno più bisogno di essere rappresentati in modo così puntuale. Ritengo questo discorso estremamente pericoloso perché la democrazia, come lei evidenziava (la invito a specificare meglio questo passaggio), è soprattutto nel controllo dell'esercizio del potere e non nella sua efficacia. L'efficacia di Governo è senz'altro utile alla comunità che quel Governo esprime ma non è l'essenza stessa della democrazia, essendo l'essenza della democrazia il controllo su quel potere affinché, nel nome dell'efficacia, esso non possa travalicare nell'arbitrio e nella prevaricazione. Di questo non ci rendiamo più ben conto perché pensiamo che l'arbitrio e la prevaricazione ormai non siano più assolutamente possibili: è talmente radicato il nostro sentimento democratico che quell'arbitrio verrebbe, *ipso facto*, rifiutato. Personalmente però ritengo che questo non sia assolutamente vero: perché quell'arbitrio venga limitato e rifiutato occorrono strumenti istituzionali e legislativi. Vorrei che lei approfondisse questo punto.

MANCINO (*Mar-DL-U*). Vorrei svolgere un breve colloquio tendenziale sul sistema. Comprendo, anche perché l'ho sempre sostenuto, che competa al Capo del Governo assumersi la responsabilità della nomina e della revoca dei Ministri. Il problema della revoca non pone questioni, a mio avviso: il *Premier* affronta la questione dinnanzi alla Camera, che può anche togliere la fiducia - anche se relativamente - e si assume la responsabilità della revoca. Il vero problema è la nomina dei Ministri. Un Capo del Governo può nominare chicchessia, anche Ministri in palese incompatibilità rispetto all'ordinamento. Su questo punto non esistono specificazioni: la disciplina è carente nella Costituzione vigente e lo sarà anche in quella *in itinere*. Mentre in alcuni Paesi la nomina è soggetta a valutazioni da parte del Senato, ad esempio, in Italia questa previsione non esiste. Naturalmente, tutto questo pone problemi perché si tratta di un ufficio pubblico, anzi, nel caso specifico, di un ufficio costituzionale. Lei, professoressa, ha sottolineato la

nuova composizione della Corte costituzionale; l'ha immediatamente ribadita anche se la sua riflessione era già conosciuta. Nelle nuove norme la Corte costituzionale ha questa triplice provvista. Il Capo dello Stato in passato eletto anche con un solo voto di differenza era figlio di un pluralismo esistente all'interno del Parlamento: erano presenti i liberali, i repubblicani, i democristiani, i socialdemocratici insieme ai socialisti e comunisti, che più volte hanno contribuito all'elezione del capo dello Stato. Nel nuovo testo si prevede che il Capo dello Stato sia eletto dalla maggioranza assoluta. Ricordo però che il Capo dello Stato ha anche un potere di nomina dei giudici costituzionali. Se è figlio di parte può diventare figlio di parte anche la provvista dei giudici costituzionali. Nello schema della riforma il potere del Capo dello Stato è attenuato perché risulta prevalente il potere del Presidente del Consiglio. Pertanto, c'è proprio bisogno che il Capo dello Stato continui a utilizzare un potere di nomina dei giudici costituzionali? Tra quelli eletti dalla Camera e quelli nominati dal Presidente della Repubblica, troppi giudici saranno "monocolore" nella nuova Corte costituzionale. Questo rischia di mettere a dura prova un sistema che certamente si basa sulla divisione dei poteri ma anche sullo scontro dei poteri stessi per raggiungere un equilibrio. Questo è il punto che volevo rilevare ma traendo spunto dal suo intervento che ritengo molto opportuno e anche significativo per noi.

D'ONOFRIO (*UDC*). Solo una domanda su un punto che a me sembra fondamentale e vorrei capire se la professoressa Carlassare ne ha fatto oggetto di particolare riflessione. Nel testo varato dal Senato e attualmente di nuovo al nostro esame dopo l'approvazione della Camera, non mi sembra sia previsto il potere assoluto del Primo Ministro da solo; c'è invece un relevantissimo potere, forse assoluto, della sua maggioranza politica. Se il Primo ministro avesse un potere assoluto potrebbe scegliere la maggioranza dopo le elezioni, cosa che non può fare; addirittura si prevede che, con il concorso determinante di una parte dell'opposizione, c'è la sfiducia. Si tratta di un formula molto rigida e personalmente mi sembra di capire che sono i due soggetti - maggioranza politica e Primo Ministro - che nel nuovo testo sono contestualmente titolari di poteri molto rilevanti. Nella logica del sistema alle elezioni non si vota il solo primo ministro, ma la maggioranza politica e il primo ministro: questi sono i due soggetti che in qualche misura si confrontano dopo le elezioni e nessuno dei due può prevalere sull'altro da solo. Il bilanciamento dovuto al voto popolare non è sufficiente? Non si può dire che sia il Primo ministro da solo ad essere titolare di poteri. Oggi come oggi il sindaco, e il Presidente della Regione, possono costituire una loro maggioranza diversa dalla maggioranza elettorale senza che nessuno possa dire nulla. Nel nuovo sistema di Governo questo non sarebbero consentito. Allora mi chiedo se questo attenga ad una qualche forma di bilanciamento di poteri. Addirittura in alcuni Comuni, Province, Regioni è consentito persino il ribaltone da parte di chi è a capo dell'Esecutivo mentre con le nuove norme è vietato qualsiasi tipo di ribaltone. Mi chiedo allora se questa differenza sia irrilevante o significativa rispetto alle formule che abbiamo sperimentato per Comuni, Province e Regioni. Vorrei una sua valutazione perché è un aspetto sul quale normalmente non si sofferma molto l'attenzione. Si afferma che sia eccessivo il potere attribuito al Primo Ministro ma non si è mai sufficientemente rilevato che vi è il potere della maggioranza parlamentare che impedisce di modificare se stessa; questo costituisce un limite per il Primo Ministro, limite non previsto per i cosiddetti governatori delle Regioni.

CARLASSARE. Se possibile, vorrei cominciare a rispondere partendo proprio dall'ultima domanda del senatore D'Onofrio. Effettivamente, all'inizio, quando ho letto il primo progetto di riforma costituzionale, avevo notato proprio il fatto che il Presidente del Consiglio poteva agire senza che nemmeno la sua maggioranza fosse in grado di fare nulla nei suoi confronti.

D'ONOFRIO (*UDC*). La Camera ha irrigidito questo aspetto.

CARLASSARE. Però ho qualche dubbio su questa parità di posizioni. Ma anche se fosse vero, qui siamo nella democrazia maggioritaria, quella così efficacemente descritta da Paladin nel suo manuale. La nostra non è una democrazia maggioritaria; la Costituzione italiana nasce con l'idea di una democrazia pluralista. In ogni caso la maggioranza non è proprio nella stessa posizione, perché il potere di scioglimento è in mano al Primo Ministro. Ora, signor Presidente (e da qui parto per rispondere anche alle altre domande), e del resto è inutile dirlo al professor D'Onofrio, tutta la base del diritto costituzionale è rappresentata dalla problematica dei freni e dei contrappesi. Allora, di che tipo di democrazia parliamo? Mi richiamo spesso all'esempio degli Stati Uniti, anche perché si è parlato di sistema presidenziale, ma la verità è che siamo completamente fuori da esso, in quanto quest'ultimo presenta una divisione di poteri così rigida e così ferma che il Presidente può essere completamente neutralizzato dalla maggioranza congressuale, o perlomeno da una delle due. Non è detto, infatti, che i due rami del Congresso siano eguali; sappiamo benissimo che quando la gente va a votare non vota sempre allo stesso modo, anche lo stesso giorno. Molte volte mi sono rifatta all'esempio della presidenza Clinton, che era molto sintomatico: la prima elezione era quella del Presidente, ma nello stesso tempo era previsto un ricambio fortissimo che coinvolgeva sia la Camera dei rappresentanti che il Senato. È più frequente nell'esperienza

storica degli Stati Uniti, come è noto, che vi sia la Presidenza repubblicana e la maggioranza in Congresso democratica; la dissociazione delle maggioranze avveniva frequentemente in questo modo. Quando venne eletto il presidente Clinton, si ebbe una presidenza democratica e la maggioranza in tutti e due i rami del Congresso repubblicana. Negli Stati Uniti il comportamento dell'elettorato è molto interessante. Nel semipresidenzialismo una simile dissociazione sarebbe patologica, ma nel sistema americano, basato su freni e contrappesi, che significato ha questo voto difforme? Perché un elettore la stessa mattina vota i democratici per il Governo, per l'amministrazione federale, e dall'altra parte vota per i repubblicani in uno o entrambi i rami del Congresso? Il significato di tale comportamento è proprio nel senso della divisione dei poteri, cioè di un potere che contrasta l'altro, anche politicamente. Infatti, ad esempio, il presidente Clinton aveva predisposto un programma di riforme sanitarie che non solo non è andato in porto, ma addirittura sono stati diminuiti i fondi per la sanità ed è nato quel braccio di ferro che ha portato addirittura un blocco del bilancio federale perché Clinton ha posto il veto. Se le commissioni negano i fondi, il Presidente degli Stati Uniti non può fare più niente, non potrebbe portare avanti neanche la guerra senza fondi. Oggi c'è un accordo generale, perché gli Stati Uniti si sono compattati dopo i fatti gravissimi dell'11 settembre, ma normalmente c'è sempre questo sistema di freni e contrappesi che è interno agli organi costituzionali, senza mettere in gioco la Corte suprema e il potere giudiziario che, come è noto, è fortissimo.

In Italia non c'è questa scissione tra gli organi. Lo abbiamo detto in tanti: si sono prese alcune parti da un sistema ed altre parti da un altro, neutralizzando con ciò l'efficacia limitante di ciascuno strumento. Si pensi per esempio al fatto che rimane la previsione della fiducia; sembrerebbe di essere nell'ambito del sistema parlamentare, ma non è così: dov'è infatti la responsabilità nei confronti di quella Camera che vota la sfiducia? Non ve n'è nessuna; tanto poi si sa che si può sciogliere la Camera, a meno che non ci sia questa altissima maggioranza; si dice addirittura che il Primo Ministro si può dimettere. Nel testo infatti si afferma che il Primo Ministro si dimette qualora la mozione di sfiducia sia stata respinta con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni; quindi c'è lo scioglimento anche se uno solo dei voti è di un altro. La stessa maggioranza rischia, basta che abbia una piccola frazione contro.

L'aspetto dell'abuso dei poteri e del tipo di democrazia costituzionale che viene a mancare mi ha sempre colpito in maniera terribile. Adesso è prevista una piccola modifica. Il nuovo testo dell'articolo 94 prevede che il Primo Ministro può porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera dei deputati si esprima con priorità su ogni altra proposta con voto conforme alle proposte del Governo: trovo sconcertante questa richiesta! Se la Camera non si esprime con voto conforme il Primo Ministro si dimette e quindi, in base al nuovo articolo 88, se il Primo Ministro si dimette la Camera è sciolta.

Per tanto tempo, quando esisteva il Muro, si diceva che noi eravamo una democrazia occidentale e sembrava fondamentale esserlo. Adesso sembra che questa democrazia occidentale ci interessi meno. Forse sono viziata, sono vecchia, legata logicamente a quanto ho studiato per tutta la vita e quindi le novità mi sembrano un po' strane. Ma c'è di più: il nuovo testo dell'articolo 94 stabilisce che il Primo Ministro può porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera si esprima con voto conforme "nei casi previsti dal suo Regolamento". Il Regolamento della Camera (non so se ho capito male) dovrebbe immaginare in quali casi è possibile che il Governo chieda alla maggioranza, alla Camera, di esprimersi con voto conforme.

Non mi piace criticare e credo che sia molto difficile fare una riforma costituzionale; ritengo veramente che sia molto più facile fare una nuova Costituzione. A mio avviso (anche questo risente delle mie idee forse passate di moda) una Costituzione nasce con uno spirito; naturalmente non credo che il diritto sia tutto ideologia, ma certamente la carica ideologica dei principi costituzionali è fortissima perché contiene in sé tutta la storia. Ebbene, ho l'impressione che tagliare alcuni pezzi della Costituzione e scorporarla sia assai difficile. Per quanto riguarda la Corte costituzionale, vorrei tanto che fosse un Presidente della Repubblica di garanzia a nominare cinque giudici costituzionali, vorrei tanto che non si guardasse alla politica.

MANCINO (*Mar-DL-U*). Bisognerebbe prevedere che il Presidente della Repubblica sia eletto da una maggioranza qualificata.

CARLASSARE. Basterebbe introdurre nel testo una piccola norma che preveda solo di eleggere un Presidente della Repubblica con una maggioranza qualificata; in caso contrario il suo ruolo di garanzia risulta fortemente compromesso. Circa il Senato federale, è obiettivamente difficile intervenire: non vorrei avanzare critiche; siccome non saprei cosa proporre, è meglio che mi astenga dal dire alcunché.