

# TAVOLA ROTONDA SUL PROGETTO DI RIFORMA DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE

15 APRILE 2005

Resoconto stenografico del dibattito fra Augusto BARBERA, Franco BASSANINI,  
Giuseppe DE VERGOTTINI; Leopoldo ELIA, Stefano MERLINI, Giuseppe  
MORBIDELLI, svolto presso l'ISIMM\*

**ENRICO MANCA.** Vi ringrazio moltissimo per aver accolto l'invito a questa Tavola Rotonda. Il tema è quello della riforma costituzionale e ha una doppia valenza. Anzitutto, una valenza politica, visto l'aspro contrasto sul testo approvato dalla maggioranza, che incontra la netta ostilità dell'opposizione in un quadro in cui dopo le elezioni regionali i rapporti di forza sono mutati; e ha una valenza di dottrina, viste le diverse posizioni di studiosi che sono accomunati dal giudizio negativo sulla riforma, ma sono divisi sulle ragioni del dissenso.

I nodi che vengono alla nostra attenzione sono la *devolution*, la forma di Governo, quindi la nomina e i poteri del Primo Ministro, la nomina e poteri del Capo dello Stato, l'assetto parlamentare, dunque una Camera dei deputati ridotta a 518 membri, l'alternativa tra approvazione di una legge o scioglimento (in mano al Presidente del Consiglio), un Senato "federale" di 252 componenti, che a differenza della Camera, seppure eletto a suffragio universale, è sottratto allo scioglimento. C'è poi la questione delle garanzie e il ruolo della Corte costituzionale.

Si aggiungono altri temi cruciali, ma non di rilievo costituzionale, la riforma dell'ordinamento giudiziario, la "par condicio", la riforma elettorale; anche se dopo l'esito delle elezioni regionali, credo difficile che la maggioranza insisterà per portarli a termine.

**AUGUSTO BARBERA.** Per dare un giudizio e per capire che fare, bisogna ripercorrere un po' la storia del testo della riforma. Esso nasce, in realtà, dal tentativo dell'attuale maggioranza di evitare di pagare soltanto un credito alla Lega con la *devolution*; non dobbiamo dimenticare che c'era stato un primo voto del Parlamento sull'ulteriore decentramento di funzioni alle Regioni nelle materie della sanità, della scuola e della polizia. La maggioranza temeva che un voto sulla sola *devolution* e il conseguente probabile *referendum* avrebbero indebolito il progetto - e quindi la maggioranza - per

---

\* di prossima pubblicazione in "Pol-is"

cui hanno messo da parte quel testo e hanno deciso di procedere con una riforma che comprende l'intervento sulla forma di Governo, ritenendo di avere in tal modo un *handicap* minore nell'eventuale *referendum*.

Nel dibattito parlamentare, poi, la maggioranza si è chiusa a riccio, perché aveva problemi interni, quindi non c'è stato alcun tentativo di accordo con l'opposizione, perché avrebbe destabilizzato la maggioranza.

Ne è derivata una "lottizzazione" del testo: alla Lega è stata data la *devolution*, sia pure incapsulata dentro questo progetto di riforma; Alleanza Nazionale ci ha infilato l'interesse nazionale e l'eliminazione della "via Catalana", del federalismo differenziato, di cui all'articolo 116, terzo comma; si è rafforzato il Governo nel tentativo di controbilanciare la *devolution*: successivamente, alla Camera, accanto al rafforzamento del *Premier*, voluto fortemente da Alleanza Nazionale e da Forza Italia, si è introdotto un contrappeso assemblearistico proposto dall'UDC.

La conclusione è che si tratta di un testo sgangherato, in cui sono presenti tutte le istanze, una riforma costituzionale che non solo non è in grado di funzionare, ma che raggiunge obiettivi opposti a quelli indicati dalla stessa maggioranza, cioè un forte impianto federalista e il rafforzamento del Governo. So che la mia conclusione non è sempre condivisa, ma ritengo che il testo, in realtà, per quanto riguarda l'impianto federalistico, faccia passi indietro anche rispetto alla riforma del 2001, in particolare per la reintroduzione dell'"interesse nazionale", in forma anche più forte della Costituzione del 1948, e per riaccentramento allo Stato di competenze legislative che (forse troppo generosamente) erano state decentrate: per farmi ascoltare dai *media* mi è capitato di dire che dovevamo ringraziare il ministro Calderoli, un ministro leghista, per aver corretto l'impianto eccessivamente federalista del Titolo V.

E non si è neppure rafforzata la funzione di Governo, anzi ritengo che si sia fortemente indebolita. Intanto, un Governo moderno dovrebbe poter controllare il processo legislativo. Invece, in base a questo testo, il Governo avrebbe un controllo minore rispetto a quello che ha avuto nella cosiddetta Prima Repubblica, poiché rimangono in capo al Senato federale - che di federale ha ben poco - fortissimi poteri di condizionamento. Per esempio, il Senato sarebbe eletto in un periodo diverso rispetto alla Camera dei deputati; se fosse a regime il nuovo sistema, oggi avremmo un Senato di centrosinistra e una Camera di centrodestra.

Si è cercato di porre rimedio a questo problema, con la facoltà del Presidente del Consiglio, su autorizzazione del Capo dello Stato, di spostare la competenza alla Camera; tuttavia per molte importanti materie rimane la competenza bicamerale. Dunque, avremmo un Senato di rappresentanza pseudofederale, con poteri che non ha neanche il *Bundesrat*: il *Bundesrat* può

ritardare, può obbligare alla conciliazione, ma alla fine chi decide è il *Bundestag*, sia pure con una maggioranza che da relativa diventa assoluta.

L'altro motivo di indebolimento risiede nel fatto che il Governo è prigioniero della maggioranza, o meglio della minoranza della maggioranza. Si innescherebbero quindi dei ricatti reciproci perché, secondo un criterio che non si trova in nessuna Costituzione, si è stabilito che della sorte del Governo sono responsabili esclusivamente coloro i quali inizialmente hanno votato la fiducia. Quindi il *Premier* può provocare lo scioglimento anticipato delle Camere - il che ha sollevato grandissimo allarme, io non ne vedo il motivo - però la maggioranza iniziale può impedire lo scioglimento eleggendo un nuovo Primo Ministro.

In Spagna, in Germania e in altri Paesi si prevede che il Parlamento, con la sfiducia costruttiva, possa bloccare lo scioglimento delle Camere; in altri Paesi non si prevede neanche questo, per esempio la Svezia prevede che ci siano elezioni anticipate in base alla sola decisione del Governo.

Vi è poi una stranissima norma, voluta dall'UDC alla Camera (ecco gli ulteriori elementi assemblearistici): se una mozione di sfiducia viene respinta con il voto determinante dei parlamentari che non fanno parte dell'iniziale maggioranza (anche un solo voto), il Governo che ottiene la fiducia è costretto a dimettersi e si va allo scioglimento delle Camere. Così le minoranze della maggioranza diventano determinanti, non solo per la vita del Governo, come è accaduto e come sta accadendo in questi giorni, ma addirittura per vita della legislatura.

Tutti questi elementi mi fanno dire che si tratta di un testo pessimo, per il quale bisogna votare no. Però, ci vogliono le motivazioni giuste. Se si sostiene, invece, che si tratta di un Governo forte, ai limiti della dittatura, che si tratta di una *devolution* tale da spaccare l'Italia in due o in venti parti, si dicono cose non vere: la nostra prima funzione, almeno per chi non ha compiti di iniziativa politica, è quella di dire come stanno le cose. Inoltre, si rischia una retroazione anche sugli schieramenti che in alternativa dovrebbero proporre progetti diversi. Per quanto riguarda il centrosinistra, vi è il rischio che certe elaborazioni sul rafforzamento del Primo Ministro, che corrispondono a una esigenza moderna di rafforzamento dell'Esecutivo, a poco a poco vengano messe da parte, per cui e prevarrebbero rigurgiti assemblearistici.

Che fine ha fatto il progetto sulla *devolution*? Non esiste più: quando si afferma la competenza legislativa delle Regioni in materia di organizzazione sanitaria, ma lo Stato può determinare le norme generali sulla salute, in pratica, in maniera pasticciata, si torna all'attuale situazione; non cambierebbe nulla. Sulla polizia "amministrativa", poi, raggiungiamo un livello comico: la materia della polizia amministrativa era stata già compresa fra quelle di competenza delle Regioni il 1° marzo del 1972. Non è un "corpo" di Polizia, come si dice con eccessi propagandistici, è una

funzione, che le Regioni hanno da 30 anni, uno strumento di supporto all'esercizio delle loro funzioni, che consente di irrogare sanzioni amministrative.

Bossi dice grazie a Berlusconi: entra nella storia perché in Italia si è realizzato il federalismo. Ma se si obietta che in questo modo l'Italia verrà spaccata in due, si rafforza la tesi di Bossi. In realtà, avremo un testo pasticciato: alcune maggioranze potranno ricondurlo a uno schema di tipo regionalista, comunque non spiccatamente federalista, altre potranno utilizzarlo per rafforzare le politiche centraliste, di cui peraltro questo Governo è protagonista quotidianamente.

Il rischio è che dopo il *referendum* - in cui spero prevalgano i "no" - per 50 anni non si parlerebbe più di riforme costituzionali.

**FRANCO BASSANINI.** Il mio giudizio complessivo è analogo a quello di Barbera: su diversi punti diamo un'interpretazione diversa, ma perveniamo allo stesso giudizio complessivo, estremamente critico, angosciato e preoccupato.

Le soluzioni possibili per evitare questa sciagura sono due: uno scioglimento anticipato delle Camere che arrivi prima dell'approvazione in seconda lettura della riforma, oppure il *referendum*. Nel referendum penso che prevarrebbero i "no": probabilmente, ma non sicuramente, perché l'esito di *referendum* in materie così lontane dall'esperienza quotidiana delle persone non è mai facilmente prevedibile. Un *referendum* sull'aborto o sul divorzio o sul licenziamento senza giusta causa evoca esperienze personali degli elettori (o di loro parenti, amici o conoscenti) che sono o si sentono, a ragione o a torto, più in grado di decidere da soli; un *referendum* sulle riforme costituzionali concerne questioni lontane dall'esperienza quotidiana, e dunque il giudizio degli elettori può essere assai più influenzato dalla campagna referendaria, da chi controlla il sistema dell'informazione. Perciò il suo risultato non può ritenersi scontato; tuttavia mi pare che vi sia oggi, nei confronti del progetto di riforma costituzionale in itinere, un orientamento critico molto diffuso in tutta Italia, e in particolare al centrosud, che non sarà facile al centrodestra invertire.

Ammettiamo comunque che la riforma venga fermata in uno di questi due modi. Che cosa facciamo *dopo*? Un primo problema è: come si cambia la Costituzione in una democrazia? Come la si cambia in una democrazia che, anche in Italia, sia pur con qualche contraddizione, si avvia a essere una democrazia moderna? Le democrazie moderne sono tendenzialmente bipolari: le riforme elettorali hanno aiutato questo processo, anche se per la verità abbiamo leggi elettorali contraddittorie, che mescolano confusamente istanze contraddittorie, che spingono al bipolarismo ma incentivano la frammentazione dei partiti: e così abbiamo coalizioni larghe ma disomogenee e rissose, con le quali è possibile vincere ma è molto difficile governare. Sarebbe bene avere un sistema elettorale maggioritario coerente (per esempio il doppio turno francese anche nella variante Vedel) o anche

un sistema proporzionale ben congegnato, alla tedesca o alla spagnola, che non incentivi la frammentazione e favorisca il bipolarismo. In questo la mia posizione non è molto lontana da quella di Sartori.

Dunque, come si cambia la Costituzione? Un Paese si può permettere di avere una nuova Costituzione a ogni cambio di maggioranza? Fui allora critico – e lo dissi pubblicamente – sull’opportunità di approvare la riforma del Titolo V senza un’intesa che andasse al di là della maggioranza di centrosinistra, anche se riconosco che dietro quella maggioranza parlamentare non *bipartisan* stava allora un forte schieramento *bipartisan*, nel sistema delle istituzioni *at large*. Quella riforma, infatti, era sostenuta dai Presidenti delle Regioni e anche dai Sindaci del centrodestra; il testo, in sostanza, era quasi uguale a quello approvato nella Bicamerale da un largo schieramento *bipartisan*; ma, soprattutto, le critiche della destra erano allora nel senso che non c’era nel testo abbastanza federalismo, che si doveva andare più avanti: non erano dunque l’espressione di un dissenso frontale, come avviene oggi. Ciononostante, e sia pure con molte e solide attenuanti, quella scelta violò il principio della rigidità costituzionale, che è uno dei fondamenti del costituzionalismo moderno: le norme costituzionali non devono essere alla mercé dei vincitori delle elezioni, non sono appannaggio della maggioranza *pro tempore*. Un buon sistema istituzionale dà ai vincitori tutti gli strumenti per governare, per attuare il programma politico sulla cui base hanno vinto le elezioni, ma mette fuori dalla portata dei vincitori i diritti, le libertà, le regole democratiche, il sistema delle istituzioni: che non sono immodificabili, ma possono essere mutate solo sulla base di un’intesa che coinvolga anche le minoranze.

Bisogna fare dunque, subito, quello che Elia e io avevamo proposto all’inizio del 1995, subito dopo la trasformazione in senso maggioritario del nostro sistema elettorale: adeguare le norme per la revisione costituzionale alle logiche della democrazia maggioritaria e all’evoluzione del sistema in senso bipolare. La Costituzione non può essere modificata a colpi di maggioranza, per cambiarla occorrono maggioranze qualificate; e se il centrosinistra dovesse vincere le elezioni – sono contento di vedere che Prodi e Fassino hanno ora accolto e rilanciato questa idea - la prima cosa da fare sarà dare all’opposizione di centrodestra e a qualunque futura opposizione la garanzia che non si faranno riforme costituzionali contro di loro, che non si faranno più riforme costituzionali a uso e consumo della maggioranza del momento. “Mettere in sicurezza” la Costituzione.

So che potrebbe esserci opposta una obiezione: che il Titolo V, sia pure con le attenuanti ricordate, fu cambiato dal centrosinistra a colpi di maggioranza; e che dunque il centrosinistra, avanzando la proposta di mettere in sicurezza la Costituzione dopo la sconfitta della riforma costituzionale oggi in itinere e dopo aver vinto le elezioni del 2006, finirebbe col consolidare un Titolo V approvato a colpi di maggioranza e che ha bisogno di diversi ritocchi. Non considero questa obiezione

particolarmente forte. Ma se dovesse diventare il pretesto per rifiutare la proposta di adeguare le maggioranze previste dall'art. 138, si potrebbe replicare, a mio avviso, proponendo che l'elevazione a due terzi della maggioranza richiesta per approvare le leggi di revisione costituzionali non si applichi temporaneamente alle novelle al titolo V, ammettendo cioè che per una o due legislature, per un periodo transitorio, il Titolo V possa essere corretto con le maggioranze attualmente previste dal vigente articolo 138; si tratterebbe di una deroga, di una sospensione dell'irrigidimento della Costituzione, tassativamente limitata ai ritocchi e alle correzioni al Titolo V. L'ipotesi di elezione di un'Assemblea costituente, viceversa, non mi convince, per una ragione assai semplice: le assemblee costituenti si fanno quando occorre una Costituzione nuova. Io sono convinto che l'impianto centrale, che l'asse della nostra Costituzione sia tuttora validissimo, e continui a essere sostanzialmente condiviso dalla grande maggioranza degli italiani. Ciò non significa che non siano necessarie riforme istituzionali e anche riforme *costituzionali* di qualche importanza. La riforma del 138 or ora accennata è una riforma costituzionale. Le proposte di rafforzamento delle garanzie democratiche e costituzionali indicate dalla bozza Amato e dal disegno di legge Bassanini-Mancino-Amato implicano la revisione di una quindicina di articoli della Carta. Negli stessi documenti sono indicate le linee di una riforma della forma di governo utile a rendere più forte la nostra democrazia e a darle maggiore rappresentatività e capacità di decisioni tempestive. Ma per riforme siffatte basta attivare i meccanismi revisione dell'articolo 138 (meglio se adeguati nel senso anzidetto), non si deve dare il segnale che il Paese ha bisogno di una Costituzione nuova prevedendo una procedura straordinaria come la convocazione di un'Assemblea costituente; penso che non ci sia neanche il clima, che non ci siano le motivazioni proprie di una fase costituente, come c'erano, invece, subito dopo la liberazione del Paese. E penso che sia sbagliato dare l'illusione che i problemi del Paese, della sua competitività, della sua crescita, della sua coesione si risolvano approvando una Costituzione nuova, anziché con un nuovo programma di governo, con adeguate politiche economiche, sociali, infrastrutturali. Naturalmente, se si vuole studiare un sistema per rendere più serrato il confronto sulle riforme istituzionali necessarie o comunque utili necessarie, lo si può fare: una Convenzione con funzioni proponenti, per così dire, come si fece per la Costituzione europea; ma già sull'attribuzione a un organismo siffatto di funzioni redigenti ci sarebbe da discutere.

Quanto al testo della riforma - peso le parole - lo considero eversivo per le sue ingestibili contraddizioni. Ha ragione Barbera, hanno preso la Costituzione, l'hanno lottizzata, l'hanno fatta a pezzi, ogni partito della maggioranza ha introdotto le innovazioni di suo specifico interesse, aggiungendovi contrappesi sgangherati, sbilanciati, improvvisati. Una Costituzione è un organismo delicato, deve prevedere equilibri e contrappesi - è il principio del costituzionalismo moderno - ma

devono essere quelli giusti. Devono consentire al sistema di funzionare, dando a chi ha vinto le elezioni tutti gli strumenti per governare, per attuare le politiche che rientrano nell'ambito legittimo dei diritti e dei doveri di decidere della maggioranza, salvaguardando invece le regole democratiche, i diritti, le libertà, il ruolo delle minoranze, che non possono venire lasciati all'arbitrio dei vincitori. Così accade in tutti i modelli consolidati dall'esperienza delle grandi democrazie moderne, dal presidenzialismo americano al cancellierato tedesco, dal semipresidenzialismo della Francia della V repubblica alla premiership britannica. Il progetto in itinere abbandona il modello parlamentare classico, ma non approda da nessuna parte. Mescola confusamente elementi contraddittori, e tra loro incompatibili. Vediamone un paio di esempi.

Cominciamo dal titolo V. La riforma introduce un federalismo "a fisarmonica": a seconda di come verrà gestita la clausola dell'interesse nazionale (che è una clausola indefinita e elastica), il nuovissimo Titolo V potrebbe sfociare in un fortissimo centralismo, un ritorno allo Statuto albertino e allo Stato fascista, perché qualsiasi legge regionale potrebbe essere bocciata per violazione dell'interesse nazionale da un Governo e da una maggioranza centralista. All'opposto, con un Governo e una maggioranza condizionata dall'appoggio della Lega, la riforma potrebbe dar luogo a una rapida evoluzione del nostro sistema verso una confederazione di Regioni indipendenti: si afferma infatti la competenza legislativa esclusiva delle regioni non solo nelle quattro materie "storiche (organizzazione scolastica, assistenza sanitaria, ecc.), ma in tutte le materie non elencate nel secondo e nel terzo comma del nuovo articolo 117: l'industria, esclusa l'energia, il commercio, l'artigianato, l'agricoltura... Insisto, neppure nella Costituzione americana la competenza legislativa degli Stati è esclusiva: la sanità è materia di competenza degli Stati, ma il Congresso ha approvato *Medicare* e *Medicaid*, due grossi programmi federali, e nessuno ne ha contestato la costituzionalità; e Bill Clinton propose una riforma sanitaria sul modello britannico, che la maggioranza repubblicana del senato bocciò per ragioni di principio e di merito, non di costituzionalità. Con l'accoppiata *devolution* più interesse nazionale, noi avremo invece una forma di Stato incerta e precaria, che potrebbe evolvere ben oltre i confini del modello federale oppure tornare verso un centralismo ottocentesco, a seconda delle maggioranze del momento. Io lo trovo terribile!

Quanto al Senato federale, esso non è, nel progetto in itinere, per niente federale. Non c'è nulla di federale, non c'è nulla del Senato americano né del *Bundesrat* tedesco: sembra piuttosto una casa di riposo per assessori regionali a fine carriera, però con poteri eccessivi.

Per quanto riguarda la forma di governo, da un lato, c'è il rischio di una sorta di dittatura della maggioranza (Giuliano Amato per primo applicò questa definizione alla riforma in itinere, e poi la riprese Romano Prodi), perché sono stati indeboliti tutti i contrappesi e le garanzie costituzionali (ad

eccezione del nuovo Senato, che potrebbe finire per rappresentare una sorta di contrappeso - dipenderà dalla legge elettorale con la quale sarà eletto - ma con il rischio di paralizzare l'intero processo legislativo). Dall'altro c'è un Primo Ministro che può ricattare tutti, compresa la sua maggioranza, ma a sua volta può essere ricattato da una componente anche relativamente piccola della sua maggioranza, a condizione che non tema di andare alle elezioni anticipate (che non tema di andarci da sola, o magari di andarci scavalcando i confini tra le due coalizioni) . Dunque, un eccesso di concentrazione dei poteri, che legittima le affermazioni (ovviamente politiche) sulla dittatura del *Premier*. Ma anche, e nel contempo, un *Premier* ricattabile dai suoi alleati: come sta in piedi un sistema del genere? Ha ragione Prodi: non può funzionare.

Insieme a tutte le critiche per il rischio di eccessiva concentrazione dei poteri, di dittatura della maggioranza, di indebolimento di tutte le garanzie, ce n'è una che le sovrasta tutte, e che tutti possono capire: e cioè che così si rischia di dare vita a un ordinamento ingovernabile.

Abbiamo bisogno, invece, contemporaneamente di più democrazia e di maggiore capacità di decisione del sistema democratico-istituzionale, per affrontare le sfide del mondo del 2000. Questo testo di riforma fa esattamente il contrario.

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI.** Prima di entrare nei dettagli, volevo svolgere qualche considerazione più ampia, di sistema, fermo restando che le osservazioni che ho ascoltato sono in buona parte condivisibili e puntuali.

Anzitutto, credo che occorra considerare il significato di questo progetto di riforma nel quadro complessivo degli anni che ci precedono: ormai da un ventennio si ripetono ipotesi o esperienze di revisione costituzionale. Fermo restando che certe modifiche probabilmente sono utili e attese, non c'è niente di peggio che parlare per tanto tempo di revisione della Costituzione senza farla o facendola male: piaccia o non piaccia, la Costituzione ha perso in parte o comunque rischia di perdere quella natura essenziale di riferimento per il sistema politico complessivo e per i cittadini. Ogni Costituzione è tale soprattutto se è sentita come tale: quando si parla di revisione della Costituzione e si va avanti sistematicamente con risultati deludenti o negativi - fallimenti veri e propri o punti di arrivo con modifiche non del tutto soddisfacenti - la Costituzione rischia di essere messa da parte.

E poi, come diceva Bassanini, è veramente folle pensare che a ogni nuova legislatura si possa abbinare un'idea quasi naturale di rifacimento delle regole costituzionali: è profondamente sbagliato e pericoloso, quindi non ha senso. La Costituzione deve essere qualcosa di fermo. Se ci sono urgenze serie, si ragiona e si discute; ma l'idea che quando cambia la maggioranza, qualcuno propone una nuova concezione della Costituzione, un nuovo modo per modificarla, è

profondamente sbagliato e pericolosissimo. Vi è il rischio di una delegittimazione di quello che dovrebbe essere un punto di riferimento essenziale per il sistema politico e per la gente comune. Vi è il rischio, inoltre, che non si comprenda bene, che i cittadini non capiscano le ragioni di una modifica costituzionale.

Direi poi che dall'idea di riforma costituzionale si dovrebbe escludere che essa deve essere funzionale alle esigenze di un *leader* politico. Se andasse in porto questa riforma costituzionale, sarebbe evidentissimo che essa potrebbe giovare a una coalizione politica; tuttavia, una volta approvata, essa gioverebbe alla coalizione di segno diverso che vincesse le successive elezioni. Sullo sfondo c'è proprio un errore di metodo, l'idea che una Costituzione sia strumentale all'indirizzo politico o alle esigenze politiche di una maggioranza.

C'è veramente bisogno di un cambiamento formale della Costituzione? Una parte del testo di cui parliamo è sicuramente innovativa e addirittura rivoluzionaria o sconvolgente, nel bene e nel male. Si potrebbe fare un ragionamento diverso: c'è bisogno di revisionare la Costituzione per adeguarla formalmente a una realtà che di fatto è già cambiata? Non dimentichiamo, ad esempio, che dalla modifica della legislazione elettorale del 1993, piaccia o non piaccia, la bipolarizzazione del sistema politico, affermatasi in modo oscillante ma secondo una linea che mi pare consolidata, ha inevitabilmente rafforzato i poteri del Presidente del Consiglio. Ragionando in questo modo, tenendo conto cioè che il rafforzamento dell'Esecutivo deriva oggettivamente dal consolidamento della bipolarizzazione, si dovrebbe valutare se non sia il caso di formalizzare il cambiamento anche nel testo costituzionale. Potrebbe essere un modo per giustificare almeno una parte del progetto di riforma.

E' chiaro che questo varrebbe per la forma di Governo, ma non avrebbe senso per la il cosiddetto federalismo; francamente non si sente il bisogno di interventi che, come dicevano Barbera e Bassanini, sono difficilmente giustificabili.

Dal punto di vista oggettivo sono già intervenute sensibili modifiche: la bipolarizzazione, il rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio, l'appannamento del ruolo del Capo dello Stato, che perde il ruolo mediatore che ha avuto in una certa epoca storica come elemento determinante del suo intervento nell'equilibrio costituzionale.

Con la revisione del Titolo V, è cambiato anche l'assetto dei rapporti Stato-Regioni ed è aumentato sensibilmente il ruolo della Corte costituzionale. Dopo la riforma del 2001, si è determinato un equivoco, non c'è stata chiarezza nei rapporti di competenza legislativa fra Stato e Regioni e la conflittualità che ha incrementato il ruolo della Corte, che è diventato veramente centrale. Fermo restando che di equivoci ce ne sono ancora molti, senza gli interventi sistematici della Corte

costituzionale, che continuano a esserci, le competenze delle Regioni e in misura minore dello Stato sarebbero state pregiudicate.

Si deve aggiungere il significato molto forte che ha avuto sul sistema costituzionale, in particolare sulle competenze del Governo e del Parlamento, l'attuazione dei vincoli internazionali, di quei limiti di sovranità che spesso consideriamo metabolizzati, perché in realtà ce ne occupiamo poco. In modo più o meno cosciente, riteniamo pacifico il trasferimento di competenze molto importanti a favore dell'Unione europea e di altre organizzazioni internazionali. C'è stato, insomma, un depotenziamento degli organi costituzionali, ma dal punto di vista pratico questo depotenziamento, per cui l'Unione europea interviene in una serie di importanti materie con regolamenti, direttive eccetera, per cui le organizzazioni di sicurezza internazionale assumono decisioni che vincolano e trascinano il Parlamento, si è tradotto in un aumento spaventoso del ruolo del Governo. La politica estera, la politica di sicurezza, formalmente sono affidate all'indirizzo parlamentare, nessuno lo discute, nessuno dubita che il Parlamento possa dare indirizzi ed effettuare controlli, anche in modo forte; ma nel momento in cui la bipolarizzazione rafforza la maggioranza e il rapporto maggioranza-Governo, da questa integrazione scaturisce una sorta d'intesa per cui la maggioranza lascia fare il Governo e il Governo può chiedere alla maggioranza quello che crede e nelle sedi internazionali fa praticamente quello che vuole. E' inutile che lo nascondiamo: lo farebbe anche un Governo di sinistra, è nei fatti.

Nel dibattito sulla revisione costituzionale abbiamo perso di vista completamente quello che è successo in modo strisciante e quasi inavvertito con l'ulteriore "devoluzione" di poteri veramente forti all'Unione europea. Del lunghissimo dibattito nella Convenzione se n'è occupato Amato, se ne sono occupati i giornali, "Il Sole 24 ore" ha riportato le posizioni di Amato e le altre, la stampa specializzata se n'è occupata; tuttavia possiamo dire che la classe politica, di destra o di sinistra, o il cittadino, abbiano capito cosa stava succedendo? Ho l'impressione che tutto questo in realtà non abbia interessato quasi nessuno; eppure, chi decide che certe scelte di politica industriale o sociale o economica devono essere prese a livello dell'Unione europea? Il Governo, i Ministri. Il Parlamento può fare tante cose, in fase ascendente o discendente, ma dal punto di vista operativo sappiamo tutti che è quasi un ruolo di facciata. Quando ci accorgiamo che esiste l'Unione Europea? Ce ne accorgiamo quando all'Ecofin o alla Banca Centrale capita qualcosa che tocca la politica governativa, per cui nel dibattito politico nazionale può tornare conveniente dire che a livello europeo o internazionale qualcuno mette in difficoltà o non accetta o critica l'operato del Governo. Se non fosse per questo, nessuno ne parlerebbe e noi eseguiremmo tranquillamente. In realtà, il pallino ce l'hanno in mano i Ministri che partecipano alle riunioni, il Parlamento viene a saperlo solo di riflesso.

Ho la netta impressione che non vi sia solo il problema della tirannia o della dittatura del Primo Ministro. Il potere del Primo Ministro va certo bilanciato con il ruolo delle altre istituzioni, ma in larga parte il rafforzamento del Presidente del Consiglio è nei fatti. Per cui si potrebbe dire: non scandalizziamoci più di tanto del progetto di revisione, perché non è altro che la formalizzazione di quello che già c'è, fermo restando il problema dei rapporti interistituzionali.

**LEOPOLDO ELIA.** Vorrei soffermarmi su considerazioni anche di carattere storico per capire meglio quello che è successo. Io non lo sottovaluterei, confondendolo in un fenomeno di “lottizzazione”, che di sicuro fa una certa impressione, per il modo in cui è stata condotta la riforma e che certamente è causa della sua blindatura.

Oggi discutiamo - e non può non avere un'influenza anche sulle opinioni espresse in sede dottrinale - su testi inemendabili, salvo le ipotesi marginali che ha indicato Maccanico; tutto sembra portare verso una situazione in cui il ruolo dei conciliatori alla Salvati è estremamente ridotto. Ci troviamo di fronte a scelte binarie, sì-no, rispetto a testi complessivi che, apparentemente su spinta di Calderoli, ma sostanzialmente con precisa volontà del *Premier*, sono diventati inemendabili.

Ciò semplifica - in senso negativo - il compito della dottrina: si tratta di dire sì o no a testi complessi globali, anche per la decisione preliminare, che risale alla legge costituzionale che ha istituito la Commissione De Mita-Iotti, di un voto globale in sede referendaria, senza distinguere tra questioni, le più eterogenee.

Dobbiamo domandarci come si è arrivati a questa situazione così divaricata, in cui la migliore volontà oramai ha poco margine per migliorare. Non dobbiamo dimenticare il ruolo del *Premier* in questa evoluzione. Non è vero che si arriva a modificare così in profondità la forma di Governo per trascinarsi da parte della Lega e per bilanciare la *devolution* o solo per bilanciare la *devolution*; fin dall'inizio, nei discorsi programmatici e nel programma della Casa delle Libertà, con formule ambigue si è prospettata un'alternativa abbastanza chiara: Presidenza della Repubblica con poteri di Governo (praticamente il semipresidenzialismo francese) oppure rafforzamento (ma molto robusto) dei poteri del *Premier*. E' stata scelta la strada del rafforzamento del *Premier*: probabilmente il presidenzialismo francese era meno suggestivo, perché comportava la diminuzione da 7 a 5 anni della durata della carica del Presidente; dato il precedente francese, sarebbe stato difficile reintrodurre il settennato con poteri di quella portata. Comunque è stata scelta una delle due strade che comportano un rafforzamento notevolissimo dell'Esecutivo.

Molti di quelli che ritengono che in effetti si indebolisce il potere del Primo Ministro non tengono conto di quello che è avvenuto dal periodo in cui quel progetto veniva sostenuto nelle Commissioni Bicamerali di De Mita-Iotti e di D'Alema. I problemi non sono gli stessi: nel frattempo, si sono

realizzate situazioni che i francesi definiscono *effet majoritaire*. Quando si realizza l'*effet majoritaire* per effetto delle leggi elettorali favorevoli al bipolarismo, ne derivano comunque poteri enormi per l'Esecutivo. Non vorrei che l'esperienza di questa legislatura venisse qualificata solo per la persona e le particolarità del Presidente del Consiglio in carica; in realtà - lasciamo stare alcune leggi *ad personam* - quei poteri consentono al Primo Ministro di ottenere dalla sua maggioranza quello che vuole. Molte cose - apparentemente - non sono andate in porto, ma solo perché, in realtà, non interessavano il Presidente del Consiglio. Allora, bisogna tenere conto di quello che ha detto de Vergottini, sull'aumento dei poteri dell'Esecutivo.

La posizione del Governo è preminente anche nello svolgimento del federalismo: esso può impugnare le leggi regionali di fronte alla Corte costituzionale, con un'Avvocatura dello Stato che, per crearsi spazi di manovra, investe alla cieca, "spara" sulle leggi regionali senza alcuna considerazione della consistenza di eventuali violazioni della Costituzione.

Una prima conseguenza è quella che il politologo Ignazi proponeva due anni fa su un volume edito da "il Mulino": che cosa volete di più? La riforma si è già realizzata, in larghissima misura. Con i Regolamenti parlamentari di Violante, con le riforme regolamentari che non consentono l'ostruzionismo (che invece conserva il Senato americano, per esempio), è il Governo che decide, non il Parlamento.

Questo può essere valutato in due modi: come sostiene de Vergottini, si può considerare che in larga misura si tratta di riforme già avvenute; oppure, possiamo ragionare come fa Ignazi, cioè che non c'è bisogno di accrescere ulteriormente il potenziale che si è venuto costituendo naturalmente a favore del Presidente del Consiglio.

Si pone allora il problema della valutazione di quello che è avvenuto, di questa somma: vincoli internazionali, nuovi Regolamenti parlamentari, fatto maggioritario, esperienza di questa legislatura, che non è tirannica solo perché Berlusconi è Presidente del Consiglio, ma perché ci sono fatti strutturali che favoriscono l'esercizio dei poteri in modo estremo, non facendo crisi, anche quando si cambiano Ministri fondamentali. Si pongono, inoltre, problemi di tutela, di "messa in sicurezza" della Costituzione. Anche la questione della *devolution* è nata nella scorsa legislatura: la vera attenuante dell'approvazione del Titolo V con quella maggioranza ristretta (che certamente ha costituito un precedente pericoloso) fu la ferma volontà della maggioranza di allora di rifiutare la *devolution*. Potete verificare che l'unica differenza negli emendamenti proposti dall'opposizione alla fine della discussione sulla revisione del Titolo V riguardava la *devolution*: la maggioranza voleva rifiutare la *devolution* e dimostrarsi capace di realizzare una riforma in senso regional-federalistico. In proposito, ricordo che, non solo la Bicamerale aveva proposto i testi che poi diventarono parte del Titolo V, ma la Camera dei deputati, nell'aprile del 1998, aveva approvato

gran parte di quei testi, con il relatore D'Onofrio che respingeva gli emendamenti di Tremonti in senso più federalista.

Il problema della “messa in sicurezza” c'è: una volta che si è cambiato il sistema elettorale, il *quorum* della maggioranza assoluta per modificare la Costituzione diventa una garanzia pressoché irrisoria. Non volete i due terzi? Saranno i tre quinti, sarà quello che sarà. Possono introdursi anche congegni di tipo federale, come negli Stati Uniti: per esempio, un numero minimo di Regioni che approvano la modifica, oltre ai due terzi di Camera e Senato. Rimane comunque un problema aperto, specialmente dopo l'esperienza di questa legislatura, un problema grave che deve essere affrontato: chi vuole mantenere il bipolarismo con le leggi maggioritarie, col doppio turno, con questo sistema o con altri, deve porsi il problema della “messa in sicurezza” della Costituzione. La Costituzione non può essere abbandonata alle voglie delle maggioranze che si succedono al potere. Se la Costituzione dipende dalla volontà della maggioranza, il risultato non può che essere la sua delegittimazione, il suo svilimento, nel momento in cui l'elaborazione, sia della dottrina che della Corte costituzionale, va addirittura in senso opposto. Sulla base delle sentenze della Corte costituzionale, si distingue tra principi fondamentali, principi supremi eccetera: e allora, specialmente per quei principi fondamentali, è essenziale che la Costituzione non sia abbandonata alle tendenze di ciascuna maggioranza.

**STEFANO MERLINI.** Parto proprio dal punto di arrivo di Elia, la “messa in sicurezza” della Costituzione, un tema toccato da tutti, in modo particolare da Barbera e da Bassanini. Il problema, secondo me, deve essere affrontato da due prospettive, procedurale e di sostanza.

Giustamente, è stato detto che non si può mettere la Costituzione a disposizione della maggioranza, ipotizzando che ogni legislatura si faccia la sua Costituzione. Sarebbe un po' tornare alla concezione dei francesi del 1791: “ogni generazione ha diritto alla sua Costituzione”. Le cose sono ben più complicate: valgono soltanto le costituzioni che durano, che sono fatte per durare, per unire le generazioni, non per dividerle.

Cambia il sistema elettorale, c'è un sistema maggioritario, la maggioranza assoluta non garantisce più, c'è bisogno di un rafforzamento del *quorum*, occorre passare ai due terzi o ai tre quinti. Sono perfettamente d'accordo. Faccio notare, però, che non si tratta soltanto di rendere più difficile una modifica della Costituzione, in modo da sottrarla alla disposizione delle maggioranze occasionali; forse, dovremmo chiarirci le idee sulla sostanza della Costituzione, delle costituzioni, chiederci se l'articolo 138 non contenga un implicito divieto a modifiche che, seppure adottate con procedure rafforzate, tuttavia smantellino la sostanza della Costituzione. Insomma, le costituzioni rigide sono totalmente emendabili oppure no? La risposta delle costituzioni che valgono – nel senso che dicevo

prima - è in senso negativo. L'esperienza degli Stati Uniti è che la Costituzione è emendabile, ma non può essere sovvertita, cambiandola *in toto*.

Al di là delle teorie costituzionali generali comparate, c'è un argomento testuale nell'articolo 138, a proposito del *referendum*. Se, come la Corte costituzionale ci ha insegnato, il *referendum* presuppone sempre l'unitarietà del quesito, non possiamo pensare che solo perché c'è il *referendum* la modifica della Costituzione può essere fatta a tappeto. Il fatto che la natura del *referendum* implica risposte precise a cambiamenti precisi singolari - perché altrimenti non è più un *referendum*, è un plebiscito - comporta che anche in base all'articolo 138 della Costituzione dovrebbe ritenersi illegittima una revisione costituzionale a tappeto. Dovremmo tenerlo presente, rispetto al dibattito che ci sarà sul *referendum*, se la riforma costituzionale venisse approvata, ma anche in futuro, se ci sarà un cambiamento, quando la nuova maggioranza si porrà il problema della revisione della Costituzione.

**AUGUSTO BARBERA.** Tu, quindi, pensi a un *referendum* per parti separate?

**STEFANO MERLINI.** Dovrebbe essere così, ma è impensabile che si proceda con molteplici *referendum* su una modifica della Costituzione; semmai dovrebbero essere fatte più leggi di revisione costituzionale separate: la Costituzione è emendabile, ma non può essere rivista per blocchi, né tanto meno *in toto*: non sarebbe coerente nemmeno con il vigente articolo 138.

Detto questo, che cosa si dovrà fare dopo? Mi pare che tutti siamo d'accordo sul fatto che la Costituzione materiale in certe parti non corrisponde più alla Costituzione formale. Fatti nuovi, come l'appartenenza dell'Italia a organizzazioni sopranazionali, pongono problemi di cambiamento, di implementazione della Costituzione vigente. Ho riletto il saggio di Franco Bassanini in cui indica la necessità di costituzionalizzare una serie di materie: dal diritto all'informazione, al conflitto di interessi, allo *status* dell'opposizione in Parlamento. Sono d'accordo, ma se il centrosinistra va al Governo e propone di inserire nella cornice costituzionale questa serie di argomenti, andiamo verso un cambiamento radicale.

**FRANCO BASSANINI.** L'opposizione plauderebbe a uno statuto dell'opposizione che le consentisse di controllare Prodi!

**STEFANO MERLINI.** Allora, *quoi faire*? Se dobbiamo rafforzare certe garanzie, non c'è solo la Costituzione: una modifica utile potrebbe essere l'introduzione delle "leggi organiche". Una serie di questioni (ad esempio, la disciplina delle autorità di garanzia) si potrebbe affrontare prevedendo in

Costituzione le leggi organiche, da approvare con la procedura oggi prevista per la modifica della Costituzione, e poi prevedere il *quorum* di due terzi o tre quinti per le leggi di revisione costituzionale. In questo modo, si realizza una cornice molto forte di garanzie, senza però costituzionalizzare formalmente quelle materie, senza toccare la Costituzione.

Così, la Costituzione rimane Costituzione dei principi; principi elaborati non dalla Corte costituzionale, ma dal Parlamento, principi che vengono dalla politica, non solo dalla tecnica giuridica. Tutti siamo grati alla Corte, se non ci fosse stata la Corte, che ha elevato a livello di principi costituzionali una serie di regole, sarebbe stato un disastro. Ma se per salvare la Costituzione, chiediamo sempre e comunque alla Corte di enucleare i principi fondamentali, introduciamo un elemento pericoloso: perché così si rafforza certo la garanzia, ma nello stesso tempo la si indebolisce, perché la si attribuisce a un organo che non dovrebbe svolgere questo compito.

Per finire, no all'Assemblea costituente. Condivido la necessità di procedere con emendamenti, anche significativi, ma la strada dell'Assemblea costituente non è praticabile. Sono d'accordo: il potere costituente funziona solo quando ci sono grandi rivolgimenti storici. Quelli che credono di ammansire, di esorcizzare il potere costituente, dicendo "facciamo una Assemblea costituente, con poteri referenti o redigenti", dimenticano che la Costituente, quando si riunì il dopo 2 giugno, considerò assolutamente inesistenti i vincoli preesistenti. Il significato politico di quella vicenda conferma che, una volta evocato, il potere costituente può svolgersi indipendentemente dai vincoli posti.

Nel merito, sono assolutamente convinto che questa riforma è sbagliatissima. Anzitutto perché è schizofrenica: si parte con l'intento di rafforzare il federalismo e si arriva a mettere in piedi una mostruosità come il Senato federale, che di federale non ha nulla e non può rappresentare gli interessi regionali; si arriva all'interesse nazionale, concepito come limite di merito, a un potere sostitutivo esteso anche agli atti legislativi sulla base di una serie di parametri che consentono al potere centrale ...

**FRANCO BASSANINI.** ...al Governo, non al Parlamento, come in Germania!

**STEFANO MERLINI.** Sì, al Governo ... Un centralismo ancora più forte, quindi, ancora più sbagliato. E il Governo ha di fronte il "signor nessuno": il Senato così è un soggetto pericolosissimo, proprio e principalmente perché, indipendentemente dal circuito fiduciario, non rappresenta niente e nessuno, è imprevedibile, incontrollabile, non rappresentativo di alcun interesse.

È pericolosissima, questa riforma, anche perché indebolisce gli organi di garanzia. In primo luogo il Presidente della Repubblica, per come è eletto, per il fatto che gli viene sottratta la nomina di un giudice costituzionale (un giudice viene sottratto anche alle supreme magistrature), per il fatto che gli si attribuiscono poteri politici, che non dovrebbe esercitare, come la nomina del Vice Presidente del CSM e dei presidenti delle *authorities*. Se vogliono fare del Presidente della Repubblica un organo di garanzia, questa è una strada completamente sbagliata, ne fanno invece un soggetto politico.

Per non parlare della Corte costituzionale. Si prevede che il Senato federale partecipi alla nomina dei giudici della Corte. Le Regioni in materia di codice civile, di codice penale e di codici di procedura non hanno competenze legislative, malgrado la *devolution*: come si può pensare, allora, che il Senato federale, che rappresenta il circuito regionale abbia il potere di nominare i giudici della Corte, quei giudici che devono garantire i diritti fondamentali, oltre al rapporto centro-periferia?

Infine, la forma di Governo. Qui davvero la schizofrenia è massima. Ha perfettamente ragione Elia: Berlusconi era partito pensando di adeguare la Costituzione formale a quella materiale, rafforzando i poteri che già gli riconosceva la Costituzione materiale. Poi è intervenuto Follini. A questo proposito, è bene chiarire qualcosa sui diversi modelli di forma di Governo: il *mix* fra forma di Governo del Primo Ministro e forma di Governo del cancellierato è sbagliatissimo; e la sfiducia costruttiva, presentata quale limitante dei poteri del Primo Ministro, in realtà finisce per rafforzare pericolosamente i poteri del *Premier*. Faccio un esempio: lo scioglimento anticipato preoccupa molti dei nostri costituzionalisti. Si prevede che il Presidente della Repubblica non emana il decreto di scioglimento, quando entro 20 giorni venga presentata e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma. Il Parlamento potrebbe voler continuare nell'attuazione del programma, ma non dovrebbe esservi il limite qualitativo. Così, il Primo Ministro che intendesse ricattare la sua maggioranza non potrebbe farlo, perché il manipolo di deputati a sua disposizione potrebbe essere sostituito con un apporto "esterno", sia pur in vista della prosecuzione del programma. Il rischio di una dittatura della maggioranza si attenuerebbe di molto e ci sarebbe una situazione più simile a quella del modello Westminster.

**GIUSEPPE MORBIDELLI.** Tanti aspetti sono stati bene inquadrati, tuttavia credo che dibattiti come questo servano a noi studiosi come contraltare per capire l'attuale Costituzione; inoltre, lo studio dei tentativi di revisione rappresenta la stessa storia della Patria.

C'è stata notevole attenzione alla questione procedurale, sia in dialettica con l'esperienza attuale sia anche rispetto alla proposta costruttiva che ha avanzato Franco Bassanini.

Bisogna ricordare come è nata la norma dell'articolo 138, quali ne furono i presupposti. Non v'è dubbio che incombeva l'immanenza del sistema elettorale proporzionale (ricordate l'ordine del giorno Perassi); ma è anche vero che a differenza di altri ordinamenti, i quali prevedono addirittura lo scioglimento dell'assemblea che decide di modificare la Costituzione, oppure le maggioranze di due terzi, come in Germania e negli Stati Uniti, da noi è stato introdotto lo strumento referendario. Si tratta di un elemento di irrigidimento forte, attivabile con una certa facilità da parte dei membri del Parlamento. Ricordo anche che in sede di Assemblea costituente si ripropose l'ammonimento di Kelsen, secondo il quale la previsione di una maggioranza qualificata sarebbe contraria al principio democratico, poiché darebbe luogo a un potere veto della minoranza.

Ritengo anch'io - l'ho scritto più volte - che le costituzioni si accompagnano a un *idem sentire*, si proiettano al di là delle nazioni, devono avere un consenso. Quindi, è indiscusso che, dal punto di vista politico, le modifiche alle costituzioni, soprattutto quando sono di notevole rilievo, si dovrebbero approvare a larga maggioranza. Poi, in fondo, la Costituzione è anche la proiezione di quei poteri costituenti, che come il fuoco cova nelle ceneri di qualunque popolo. Tuttavia, tenete presente che un irrigidimento eccessivo può dare luogo a controindicazioni. Pensiamo a quello che sta avvenendo sull'amnistia: si è voluto fissare una maggioranza di due terzi, ma adesso i veti di una parte e dell'altra impediscono che si faccia la legge.

Soprattutto, a mio avviso, è importante lo strumento referendario. E' vero che esso, per l'uso che se ne è fatto, soprattutto con riferimento al *referendum* abrogativo, è stato un po' svilito, però la nostra Costituzione è nata sulla base di un *referendum* istituzionale, il cui significato ha ancora una forte incombenza. In altre parole, se la scelta fra Monarchia o Repubblica si è fatta attraverso il *referendum*, a maggior ragione si è pensato che sulle riforme costituzionali l'ultima parola dovesse essere espressa dagli elettori attraverso lo strumento referendario, che costituisce una garanzia ultraforte. Fra l'altro, in quell'epoca vi era stata l'esperienza della IV Repubblica francese, dove la Costituzione non fu approvata. Quindi c'era un senso per cui, oltre la tradizione costituzionale francese, svizzera e quant'altro, l'intervento popolare poteva essere concepito come intervento confermativo. Mortati scriveva che la Costituzione non è solo figlia dei rappresentanti, finisce per essere figlia anche dei rappresentati, attraverso il *referendum* confermativo.

A questo si aggiunge certamente la questione sollevata da Merlini. È un tema ben noto, quello *referendum* omogeneo, quello dell'applicazione dei principi dell'articolo 75. A parte tutte le critiche che si possono fare sull'interpretazione che ha dato la Corte dell'articolo 75, che rappresenta un'eccezione al sistema legislativo normale e riguarda leggi o parti di leggi. Nel caso del

*referendum* di cui all'articolo 138, siamo di fronte a una scelta molto più politica, non tecnicissima, come quella dell'articolo 75. Per cui, anche in correlazione con la tradizione dei *referendum* nei confronti delle costituzioni, mi sembra che non vi sia nulla di eversivo nell'attribuire al popolo questa scelta secca; come del resto avviene nel sistema elettorale ordinario: o di qua o di là, o stai nel blocco oppure non ti va bene.

Semmai vi è un altro problema, che traspare anche da quanto diceva Merlini: la Costituzione, a differenza di altre, non fa tante distinzioni tra leggi di revisione generale e parziale. A parte il fatto che, come ha detto tante volte la Corte, nei suoi principi fondamentali, sotto certi profili, quelli più importanti, la nostra Costituzione è inemendabile; è una valutazione che è rimessa alla Corte costituzionale.

**STEFANO MERLINI.** Però così, l'irrigidimento lo assicura la Corte.

**GIUSEPPE MORBIDELLI.** Sì, ma si potrebbe sostenere che si può modificare la legge sulla Corte costituzionale, per infilarci 50 persone! Mi rendo conto, però, probabilmente, una legge che svilisse la Corte costituzionale, sarebbe fin dall'inizio incostituzionale, perché si tratta di una garanzia di rigidità fortissima.

Se si vuole entrare in questo dibattito sulla riforma della procedura per la revisione costituzionale, semmai si potrebbe fare una distinzione fra revisioni parziali e revisioni generali; salvo capire quando si raggiunge il livello "generale"; come quando si parla delle sentenze: qual è il capo della sentenza? È una parte? È tutta? È il *petitum*? Così come quando si va a vedere cos'è un articolo, il titolo, il capo, l'istituto.

Anch'io credo che con il sistema maggioritario, per difendere di più la Costituzione, sarebbe più coerente modificare la procedura. Per le revisioni ordinarie (non voglio dire banali, perché sarebbe una contraddizione) si potrebbe lasciare il sistema attuale, ma per le altre, quelle che investono istituti di larga portata – ecco la delicatezza della definizione – si dovrebbe introdurre un meccanismo diverso. Senza giungere però a *referendum* frazionati, perché francamente la gente non li capirebbe: in questo caso, la riforma, più o meno generale, avrà una procedura aggravata, ma non si potrà prevedere il *referendum*, perché sarebbe in contrasto anche con la nostra storia costituzionale.

Si tratta di introdurre un meccanismo "di rigidità variabile". Invece, non sarei tanto d'accordo a introdurre un meccanismo diverso per le cosiddette "leggi organiche"; non solo perché l'esperienza della legge sull'amnistia lo sconsiglia, ma perché le leggi organiche le abbiamo già. Sono le leggi comunitarie, le quali invadono gran parte del nostro ordinamento e hanno una forza ben superiore

alle leggi interne. Anche per le leggi organiche, inoltre, avremmo il problema che emerge dalla revisione dell'articolo 70, di distinguere se devono essere esaminate dal Senato o dalla Camera; nel momento in cui si riconosce a una determinata fonte una riserva di competenza, inevitabilmente si determinano problemi a non finire, come quelli che investono il rapporto fra Stato e Regioni, sui quali la Corte ha sempre fatto opera di coordinamento. Secondo me, si farebbe ulteriore confusione. Per quanto riguarda il merito, in particolare certi profili attinenti al riparto delle competenze legislative (leggi bicamerali, leggi della Camera, leggi del Senato), è indubbio che emergono problemi operativi e applicativi di vario genere; anche se forse, nel momento in cui si va a eliminare il bicameralismo perfetto, sono situazioni inevitabili. Per esempio, il Trattato della Costituzione europea: guardate anche lì come sono consegnate le procedure; oppure, molto più banalmente – c'è qui uno dei relatori, Franco Bassanini – considerate la legge che disciplina la conferenza dei servizi: vedete come distingue le competenze e quale arzigogolio di procedure crea, con conflitti quotidiani. Due brevi annotazioni, adesso. Non posso non condividere le affermazioni circa il pasticcio o l'incongruenza del testo di riforma sulla forma di Governo; tuttavia non voglio entrare neppure in una sorta di *cupio dissolvi*. Certe cose vanno riviste, e mi pare che Barbera nella sua introduzione abbia lanciato questo messaggio.

Per esempio, per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, non condivido affatto la tesi che si tratterebbe di una normativa eversiva. Il Presidente della Repubblica, proprio in virtù dell'introduzione del sistema maggioritario, di fatto ha perso il potere di nomina del Presidente del Consiglio. È un potere che anche la dottrina prima non sapeva bene a chi attribuire, si discuteva se era una competenza duale o del Governo; anche Rescigno, nel suo "Corso", sosteneva che quello della nomina del Presidente del Consiglio, in fondo, è un potere che ha natura variabile, a seconda dell'*auctoritas* che ha il Presidente del Consiglio.

**STEFANO MERLINI.** Non ho parlato del depotenziamento del Presidente con riguardo allo scioglimento.

**GIUSEPPE MORBIDELLI.** Ma anche per altri poteri: la nomina del Vice Presidente del CSM la possiamo considerare semmai una curiosità; anche se si tratta di una "continuazione" rispetto alle nomine da parte dei Presidenti delle Camere

**STEFANO MERLINI.** Ora il Presidente della Repubblica non è più arbitro! Hai criticato, giustamente, l'attribuzione ai Presidenti delle Camere del potere di nomina delle *authorities* ...La stessa cosa si può dire per il potere di nomina dei presidenti di quelle *authorities* da parte del Capo dello Stato.

**GIUSEPPE MORBIDELLI.** L'ho criticata perché le decisioni non sono giustiziabili.

Comunque, in definitiva, si tratta di qualcosa che ricorda molto le nomine fatte dai Presidenti delle Camere. Certamente, poi, è curiosa e singolare questa funzione del Presidente di autorizzare il Governo a sbandierare l'interesse nazionale.

Anche sulla Corte non mi sembra che si dia luogo a chissà cosa. Pensiamo alle altre corti costituzionali: quella tedesca è eletta per metà dal *Bundestag* e per metà dal *Bundesrat* e nessuno mi sembra che abbia temuto di affidare la giustizia costituzionale in mano ai politici; in quella spagnola, di 12 giudici 8 sono eletti dalle *Cortes*. Quindi, certamente si può discutere, ma non si può dire che sono sintomi di derive anticostituzionali. Si possono fare valutazioni di opportunità, ma si tratta di ipotesi che rientrano sicuramente nell'ambito delle garanzie costituzionali.

**ENRICO MANCA.** È stato un primo giro propositivo, nel senso che non ci si è limitati alla critica al progetto approvato, peraltro condivisa, anche se con accentuazioni e differenziazioni. L'attenzione si è concentrata anche sul futuro, in modo particolare intorno al problema se l'Italia abbia acquisito questa evoluzione bipolare.

Uno dei temi centrali è stato quello di come "mettere in sicurezza" la Costituzione, stando attenti ai rischi di uno eccessivo irrigidimento. È stato ricordato che nel concreto operare alcune novità sono intervenute, di fatto, sia in relazione alle modifiche regolamentari della Camera dei deputati sia soprattutto in rapporto ai gravami di competenze che discendono dalla nostra appartenenza all'Unione europea. È un ulteriore elemento di mutamento, nei fatti, prima ancora che nelle riforme. Ora, forse, da questi elementi innovativi e propositivi si potrebbe ripartire.

**LEOPOLDO ELIA.** Prima ho richiamato questioni di carattere storico, più generali. Adesso bisogna per forza entrare nel merito. Vorrei che il dissenso verso la tesi secondo la quale si realizzerebbe un indebolimento del *Premier* e dell'Esecutivo venisse inserito in un problema di proporzioni e di graduazione delle eventualità. La considerazione circa la schizofrenia, la impraticabilità, la ingestibilità, se si afferma in via troppo generale, è pericolosa; del resto, se quel progetto fosse talmente ingestibile, non sarebbe nemmeno pericoloso. Invece, questo sistema è pericoloso, come attesta l'ultimo intervento di Giuseppe Guarino: egli autorevolmente giudica i nuovi articoli 94, 92 e 88 "eversivi dei principi della nostra Costituzione" e parla di "deriva plebiscitaria". Nella individuazione delle storture, dei pericoli, degli sgorbi che sono stati compiuti in questa elaborazione, bisogna guardare all'*id quod plerumque accidit*, l'apoteosi del ricatto, evidenziata da Galli della Loggia nell'articolo con cui il "Corriere della Sera" ha preso posizione sul progetto di

riforma. Una considerazione molto giusta: il ricatto, nelle condizioni attuali, è soprattutto del Presidente del Consiglio nei confronti della sua maggioranza; perché questo potere indiscriminato di scioglimento è totalmente diverso dal potere di scioglimento del modello Westminster, che è condizionato dalla circostanza che il *Premier* abbia la maggioranza del suo partito, del suo gruppo parlamentare; se non ha la maggioranza, come la Thatcher, se ne va.

Qui, invece, il congegno messo in piedi è fatto apposta per evitare che il *Premier* sia sfiduciato dalla sua “assemblea di coalizione”, dall’assemblea dei gruppi parlamentari che fanno capo alla maggioranza iniziale. Il Primo Ministro può scavalcare totalmente quel rapporto fiduciario che intercorre tra il *Premier* inglese e la sua maggioranza, attraverso una invenzione di cui quasi nessuno parla; nemmeno Guarino entra in questo dettaglio, ma purtroppo il diavolo si nasconde nei dettagli e quindi bisognerà pure spiegarlo al popolo. Non sappiamo come raccontarlo, ma questa tecnica deve essere evidenziata.

La tecnica è questa: mescolare il criterio della maggioranza iniziale autosufficiente con un criterio totalmente esterno, quello della metà più uno dei componenti della Camera dei deputati. È il punto cruciale che non si vuole evidenziare: l’asticella del salto, con il criterio della metà dei componenti della Camera più uno rapportata alla maggioranza iniziale, è stata portata a una tale altezza per cui si realizza una condizione praticamente impossibile. E qui invoco il principio di proporzione e di graduazione.

Certo, specialmente dopo che alla Camera è stata immessa la norma “antinquamento” della fiducia al *Premier*, c’è la possibilità che si realizzi un accordo tra un piccolo gruppo della maggioranza e l’opposizione: si sostituisce il gruppo (anche esiguo) della maggioranza e il Presidente del Consiglio è obbligato a dimettersi e a subire uno scioglimento che non gli piace. Comunque, è un caso marginalissimo. Il caso normale è che il ricatto funzioni, come dimostra, almeno finora (4 anni), l’esperienza di questa legislatura. Ne viene fuori l’opposto del sistema inglese. Il riferimento alla maggioranza iniziale, mescolato col criterio della maggioranza della Camera dei deputati è fatto proprio per evitare la messa in gioco del rapporto fiduciario tra il Primo Ministro e la sua maggioranza.

Né si può opporre il ruolo Senato, perché il Senato è un’incognita. Non possiamo giudicarlo come qualcosa che indebolisce radicalmente la posizione del Presidente del Consiglio. Ad esempio, perché non sappiamo con quale legge elettorale sarà eletto: potrebbe essere anche una legge elettorale di tipo spagnolo, per cui praticamente anche in Senato la maggioranza corrisponderebbe a quella della Camera. E’ una tale incognita il Senato ... Come dice Guarino, non rappresentando le comunità territoriali, sarà delegittimato anche a esercitare i poteri che la nuova Costituzione gli attribuisce, per la nomina dei giudici costituzionali e per altre cose.

Vorrei che non venisse occultato il problema della continuità di questi dettagli: potere di scioglimento, mozione legata all'iniziativa dei soli membri della maggioranza e sfiducia costruttiva portata a un livello pressoché irraggiungibile. Tutto diverso dalla proposta Salvi sul Premierato. Essa prevedeva un potere di scioglimento su proposta del Presidente del Consiglio, ma con la salvaguardia di una vera sfiducia costruttiva, sulla traccia dell'articolo 68 della Legge Fondamentale tedesca. Quindi, oggi, le sue palinodie, i suoi pentimenti devono avere un limite: è più vicino all'articolo 68 della Costituzione tedesca.

Guardiamo all'essenza della norma "antiribaltone": secondo me è contro i principi, è "eversiva", come dice Guarino, sia rispetto all'articolo 49 (sono i partiti che determinano la politica nazionale) sia rispetto all'articolo 1. Questa soluzione è contro i principi costituzionali, anche senza la mozione di sfiducia costruttiva interna: applicare le norme "antiribaltone" delle Regioni e dei Comuni a livello nazionale è sbagliato. Ad esempio, alla Camera dei deputati si discutono le leggi di attuazione degli articoli da 13 a 21 (ora sono state tolte dalla competenza anche del Senato), per non dire dell'ordinamento giudiziario e di altre materie della stessa importanza. Il principio "antiribaltone" allora non è applicabile a livello nazionale, per l'importanza e il rilievo delle leggi che si discutono. Ancor meno accettabile è questa mozione di sfiducia costruttiva, un pasticcio tra una norma che riguarda la maggioranza, che andrebbe collocata nel rapporto tra il Presidente del Consiglio e i suoi gruppi fuori del Parlamento, e la fiducia parlamentare.

**AUGUSTO BARBERA.** Un *lapsus* della "bozza Amato".

**LEOPOLDO ELIA.** La "bozza Amato" è molto meno pericolosa, non mescola l'interno con l'esterno. Parte dalla convinzione del programma Prodi che finché il *Premier* ha la maggioranza della maggioranza può continuare a governare. Invece, qui si usa dolosamente la mozione di sfiducia costruttiva per dare al *Premier* una posizione di assoluta indipendenza dalla sua maggioranza. Rimangono i casi marginali, di un accordo con l'opposizione, utilizzando il limite all'inquinamento delle maggioranze introdotto durante la discussione alla Camera dei deputati; senza dire della differenza tra deputati di serie A che partecipano al voto di sfiducia costruttiva, e quelli dell'opposizione, che non partecipano o che comunque esprimono un voto equivalente alla scheda bianca o nulla.

In conclusione, un complesso tale che veramente squalifica questa forma di Governo, la rende pericolosa e, secondo me, inammissibile.

**AUGUSTO BARBERA.** E' un testo ingestibile, d'accordo, pericoloso come sono pericolose tutte le istituzioni che non funzionano. Basta richiamare lo spettro di Weimar: è pericoloso per la

democrazia tutto ciò che blocca il processo di Governo e non consente ai governi della maggioranza di governare.

La “messa in sicurezza”, mi pare che sia il tema su cui dobbiamo concentrarci, sono perfettamente d'accordo. Le tecniche possono essere varie - non è il caso di scendere nei particolari - ma bisogna affrontare, nello stesso tempo, i problemi di riforma della Costituzione. Mentre sono stato particolarmente attivo su tutti i processi di riforma delle leggi elettorali, sono stato molto cauto per quanto riguarda le riforme costituzionali: nella Commissione Bozzi ho dovuto combattere contro Rodotà, che voleva cambiare tutta la Parte Prima; successivamente, all'esterno, contro una certa parte del Parlamento italiano, il Partito Socialista, che proponeva l'elezione diretta del Capo dello Stato. A parte questi eccessi, però, ci sono alcuni problemi che vanno affrontati; sono quelli che portarono al messaggio di Scalfaro del 1992: anzitutto, la riforma del bicameralismo, un problema che esiste e che ci trasciniamo dai tempi della Costituente; una seconda Camera che esprime la fiducia è un'anomalia rispetto alle altre esperienze di forma di Governo parlamentare, e può essere una bomba sotto le istituzioni, perché possono determinarsi maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. La seconda questione che va affrontata nasce dal tipo di bipolarismo che abbiamo realizzato, un bipolarismo che non si basa sul bipartitismo, come in Inghilterra, ma che si basa - e si baserà ancora per diversi anni, se non decenni - su coalizioni di partito. Ci siamo interrogati più volte su come si può assicurare la stabilità del rapporto con il voto degli elettori, a fronte di un bipolarismo basato su coalizioni di partito? Si è suggerita l'indicazione (in modo più o meno accentuato) del Primo Ministro da parte degli elettori; il che non significa necessariamente indicazione del nome del Primo Ministro sulla scheda elettorale: nel testo della riforma non c'è, mentre nella pratica è stata attuata nelle scorse elezioni. In secondo luogo, si è proposto di dare più poteri al Primo Ministro, in modo che possa mantenere disciplinata la coalizione, sulla base del programma approvato dagli elettori.

A mio avviso si deve “mettere in sicurezza” e ricostruire. Sono questi gli elementi che dobbiamo tenere presenti, oppure dobbiamo scordarci definitivamente le riforme. Ho l'impressione che per i motivi che dicevo (la retroazione sugli schieramenti) si stiano facendo dei passi indietro. Elia ha citato Guarino. Guarino sostiene che ogni tentativo di rafforzare il Primo Ministro o il Governo va contro l'articolo 49 della Costituzione, secondo il quale la politica nazionale è determinata dai partiti; significa una cosa molto semplice: i partiti sono sovrani, non è sovrana la maggioranza e non bisogna rafforzare il raccordo tra il Primo Ministro e la propria maggioranza!

Io penso che sia importante prevedere che il Primo Ministro usi il ricorso anticipato alle urne come deterrente. In varie formule, in vari modi, certamente diversi l'uno dall'altro, è uno strumento che c'è anche in altri paesi: ce l'ha il Primo Ministro spagnolo, c'è l'ha il Cancelliere tedesco, c'è l'ha

quello inglese e c'è l'ha quello svedese. Possiamo discutere sul modo, ma non considero un "ricatto" quello che invece è un modo per tenere coesa la maggioranza; anche se questo sistema – io stesso l'ho detto – pretende la maggioranza della maggioranza e tutte le altre cose che ci siamo detti nel criticare il testo.

Desidero sottolineare un ultimo aspetto, prendendo spunto da una cosa che ha detto Beppe Morbidelli. È una Costituzione che dobbiamo tenere forte e unita, abbiamo bisogno di una revisione, non di un mutamento di Costituzione, attenzione. Ci sono tendenze che portano a mutare la Costituzione: una certa anima di Alleanza Nazionale potrebbe tentare di sbarazzarsi della Costituzione nata dalla Resistenza; ci possono essere forze tecnocratiche che vogliono abbandonare la Costituzione, considerata non attenta al mercato (Padoa-Schioppa, per esempio, fece un libretto per "il Mulino", in cui diceva che bisogna cambiare Costituzione). Tutte queste cose vanno messe da parte.

Però la Costituzione non è fatta soltanto di norme e di parole, è fatta anche di *idem sentire*. Non mi sento di dire a questa maggioranza sgangherata che hanno intenti dittatoriali, che vogliono spaccare l'Italia in due. Spieghiamo che cosa stanno facendo o che cosa hanno fatto, ma stiamo attenti a non eccedere. Penso che sia un errore cambiare la composizione della Corte costituzionale, ma ha ragione Morbidelli: aver previsto altri due giudici eletti dal Parlamento (uno in meno dal Capo dello Stato e uno in meno dalle Supreme Magistrate) è un errore, ma non significa che vogliono sbarazzarsi della Corte costituzionale, come ha detto qualcuno. È vero, in questo modo la politica nomina due giudici in più, però ci sono tanti giudici eletti dal Parlamento che si sono comportati benissimo, al pari e forse meglio di quelli nominati dal Capo dello Stato o dalle Supreme Magistrate. Inoltre, si prevede un limite all'assunzione di incarichi nei 3 anni successivi al mandato, un altro modo per rendere i giudici più autonomi dalla politica.

Per quanto riguarda il Capo dello Stato, vorrei capire cosa significa che le sue prerogative vengono diminuite e umiliate. Se ci si riferisce al fatto che il Capo dello Stato non può più nominare il Presidente del Consiglio, perché il nome esce dalle urne, non sono d'accordo: è il bipolarismo che porta a questo. Se ci si riferisce al fatto che dovrebbe essere il Capo dello Stato a decidere autonomamente quando si ricorre anticipatamente alle urne, non sono d'accordo: non è questa la lettura che fece la Costituente, che aveva presente un altro modello, quello prefascista, in base al quale il Governo presentava la relazione al Re e questi procedeva allo scioglimento in base della richiesta del Governo (il decreto reale portava in allegato la relazione al Re). Se ci riferiamo a questo, ho paura che stiamo tornando indietro, verso forme di presidenzialismo strisciante, congiunte a forme di assemblearismo non strisciante, ma reale, proprie del sistema partitico.

Se ci si riferisce ad altre cose, è diverso. Si può discutere se sia opportuno che la nomina del Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura la faccia il Capo dello Stato; però questa competenza rafforza la funzione del Capo dello Stato, nella sua qualità di Presidente del CSM. Può essere inopportuna anche la nomina dei Presidenti delle *authorities*, perché si inserisce il Capo dello Stato nel circuito politico: ha ragione Merlini, non è proprio della funzione di arbitro. Però non significa umiliare i poteri del Capo dello Stato, come si va dicendo in giro.

Per quanto riguarda l'opposizione, alcuni riconoscimenti ce li ha, anche se non ha tutti quelli che un sistema maggioritario richiederebbe: la presidenza delle Commissioni d'inchiesta e di altre Commissioni di garanzia, il *quorum* dei tre quinti per le modifiche ai Regolamenti parlamentari, la previsione che tutti i decreti legislativi devono ricevere il parere del Parlamento: sono tutti elementi che non possono farci parlare di umiliazione dell'opposizione.

Comunque, quello che mi interessava sostenere lo riassumo. Primo: “messa in sicurezza” sì, ma contemporaneamente bisogna trovare forme e modi per introdurre, laddove è necessario, modifiche limitatissime, compresa la revisione del Titolo V. Sotto questo profilo si potrebbe avanzare qualche limitata proposta. Secondo: attenzione al rischio che nel tentativo di mettersi contro la riforma si determini una retroazione sugli schieramenti riformatori. Terzo: stiamo attenti a usare certe espressioni, perché se no la rottura di quel minimo di regola comune è completa. Se si delegittima la maggioranza, fino al punto di dire che vogliono instaurare una dittatura in Italia... E' una maggioranza sgangherata, è stata prona agli interessi personali di Berlusconi, ma che sia una maggioranza ai limiti della dittatura, no. Così viene percepito dalla gente comune; non sono tutti costituzionalisti, attenzione, i messaggi che si mandano sono importanti.

**FRANCO BASSANINI.** Continuo a pensare che la cosiddetta “messa in sicurezza” della Costituzione si deve realizzare innanzitutto prevedendo una maggioranza qualificata per la revisione costituzionale. Come in Germania, come negli Stati Uniti. Si possono inventare anche altri strumenti, ma la maggioranza qualificata credo che sia uno strumento ineludibile. Rende più facili, non più difficili, le riforme istituzionali realmente necessarie, perché elimina la tentazione di imporre, insieme con le modifiche necessarie, anche riforme di parte, ad uso e consumo della maggioranza o di una sua componente: avremmo già concordato tra maggioranza e opposizione le necessarie correzioni e integrazioni al nuovo titolo V, se la Lega non avesse avuto la tentazione di imporre la *devolution* a colpi di maggioranza; avremmo concordato alcune modifiche concernenti i poteri del *Premier*, se non avesse prevalso in questa legislatura la tentazione di prendere tutto, di realizzare un modello di forma di Governo mutuato dal sistema di governance della Fininvest, per dirla con una battuta. Se fosse stato invece necessario trovare un'intesa tra maggioranza e

opposizione, alcune ragionevoli modifiche costituzionali sarebbero state facilmente approvate. L'opposizione era d'accordo, per esempio, a concedere al *Premier* il potere di nomina e di revoca dei Ministri; così come era d'accordo ad apportare una serie di correzioni al Titolo V: c'erano emendamenti convergenti, identici, di maggioranza e opposizione, tanto al Senato quanto alla Camera. Ma nel momento in cui, da una parte si vuole la *devolution*, cioè poteri legislativi "esclusivi" per le Regioni, e dall'altra si introduce il pessimo rimedio dell'interesse nazionale, che è una clausola a fisarmonica come si è detto, si finisce per non fare le riforme necessarie per avere un federalismo funzionante, efficace, cooperativo, coerente con i modelli sperimentati in grandi paesi come la Germania, gli Stati Uniti o l'Australia, e di cui c'è bisogno in un Paese come il nostro.

Insisto: dopo il fallimento di questa riforma, la modifica dell'articolo 138 per "mettere in sicurezza" la Costituzione può favorire, non rendere più difficili, le riforme costituzionali che sono realmente necessarie. Applicando l'attuale articolo 138, quindi senza la previsione di maggioranze qualificate, il Parlamento si avvia, per converso, a varare una riforma del bicameralismo, che, come quella contenuta nel testo in itinere, porterà alla paralisi dell'attività legislativa, senza neppure introdurre un vero Senato federale. Questo testo di riforma è, anche, il prodotto di un sistema nel quale la maggioranza pro tempore può cambiare l'intera Costituzione con il 50 per cento più uno dei voti in Parlamento; salvo che poi il progetto viene bocciato con il *referendum*, prima ancora di dover subire un vaglio della Corte costituzionale dall'esito nient'affatto scontato.

Intendo dire che non è vero che le maggioranze qualificate rendono impossibili le riforme necessarie; anzi, costringono a ragionare proprio su quelle riforme, poiché non si può pensare di portarsi a casa a colpi di maggioranza quello che giova alla propria parte. Questa riforma costituzionale è così scombinata perché ciascuna delle parti della maggioranza ha pensato di portare a casa quello che gli interessava: la *devolution*, l'interesse nazionale, i poteri del *Premier* ma anche il ricatto sul *Premier*, che interessava alla Lega, e così via.

Noi costituzionalisti riformisti, "organici" all'opposizione di centrosinistra, abbiamo un riferimento progettuale, la "bozza Amato", che nel suo insieme è stata condivisa da tutta l'area politica dell'opposizione. È una proposta che ha due punti opinabili e tuttora discussi. Il primo sta nelle due righe dedicate alla cosiddetta norma "antiribaltone", e in particolare nel riferimento alla "autosufficienza" della maggioranza nel voto di sfiducia costruttiva: non ho difficoltà a dire che alla Camera la maggioranza di centrodestra si è ispirata a quelle due righe, ben cogliendo che l'autosufficienza della maggioranza trasforma il voto di sfiducia in un istituto che nulla ha in comune con il classico voto di sfiducia costruttivo alla tedesca. Sono due righe che sono state molto discusse fin dall'inizio; lo stesso Giuliano Amato personalmente aveva molti dubbi, ma riteneva che fossero necessarie per soddisfare un pezzetto della maggioranza, restio ad abbandonare un'idea di

forma di governo molto affine a quella introdotta con la legge 81 per i Comuni e poi estesa alla regioni e portato a sottovalutare le profondi differenze che rendono insopportabile quella forma di governo a livello nazionale.

La seconda questione controversa concerne la composizione del Senato. Nella “bozza Amato” il problema del Senato federale non è risolto. Si lascia aperta la strada a soluzioni diverse tra loro alternative. C’è una sorta di area grigia, nella bozza Amato, che concerne essenzialmente la definizione del nuovo bicameralismo non paritario e asimmetrico.

Ma una cosa è dire che manca un disegno riformatore, altro è dire che un disegno riformatore c’è, ma ha due punti ancora in discussione. Tale è la bozza Amato.

Di questo disegno riformatore, nel quale mi identifico anch’io con le due riserve accennate a proposito della norma antiribaltone e della struttura del Senato, un punto fondamentale è l’adeguamento delle garanzie costituzionali alle trasformazioni della forma di governo già intervenute innanzitutto con la legge maggioritaria. Il problema - lo accennava prima Augusto Barbera - è sempre quello della chiara distinzione tra le decisioni che può e deve legittimamente adottare chi ha vinto le elezioni, il Governo, il Primo Ministro, e le decisioni che non possono essere alla mercé della maggioranza, non possono essere appannaggio della maggioranza. Quanto più è chiara e salda questa distinzione, tanto più è possibile rafforzare i poteri della maggioranza, del Governo e del Primo Ministro.

Bisogna affrontare questo tema, delineare il quadro delle nuove garanzie, come abbiamo fatto nella bozza Amato. Poi possiamo decidere quando il rafforzamento delle garanzie deve essere inserito in Costituzione e quando invece può attuarsi con altri strumenti, anche legislativi ordinari. Nel sistema americano una serie di leggi devono essere approvate dal Senato con la maggioranza di tre quinti, altrimenti la legge non è approvata. Si tratta di una garanzia per l’opposizione introdotta con il regolamento del Senato. Così, l’improcedibilità dei *bill* sui quali è stato dichiarato il *filibustering* non ha negli USA alcun fondamento costituzionale esplicito. Norme siffatte violano il principio maggioritario così come ricostruito e declinato da Max Weber? Forse sì, ma non è questo il problema centrale. Il problema è che la maggioranza non può tutto, è questo il cuore del costituzionalismo liberaldemocratico a cui penso che dobbiamo rifarci; se no, scivoliamo verso altri modelli che spero nessuno di noi condivida.

Se si rafforza il sistema delle garanzie, si può affrontare la questione della forma di Governo anche in termini di ulteriore rafforzamento del potere dell’Esecutivo; ma con due avvertenze. Anzitutto, non si può pensare che le riforme costituzionali servano a costruire protesi a un bipolarismo incerto e fragile: bisogna avere il coraggio di dire che il bipolarismo verso cui ci siamo avviati, e che è ancora molto friabile, richiede impegnativi processi politici. Alcune cose importanti sono

avvenute: la costituzione del Partito della Margherita è un passo avanti, perché ha messo insieme forze relativamente omogenee che erano divise in vari partiti. La federazione dell'Ulivo è un altro passo in avanti in direzione di un bipolarismo più organizzato e più praticabile.

C'è infine la questione delle leggi elettorali: può darsi che oggi non siano concretamente modificabili, e certo non è il caso di farlo a meno di un anno dalle elezioni generali. Ma non c'è dubbio che, così com'è, il sistema elettorale è scombinato, che nel suo insieme il nostro ordinamento democratico (leggi elettorali, legge sul finanziamento dei partiti, regolamenti parlamentari) eccita la microframmentazione e spinge a dar vita a coalizioni del tutto disomogenee, con cui si vince ma non si governa, o si governa male. Si può pensare a un sistema maggioritario a doppio turno, alla francese; ma persino a sistemi proporzionali – come quelli spagnolo e tedesco – che consentono un'articolazione meno frammentata del sistema politico. Invece, pensare di limitare la frammentazione applicando il modello dei governi locali (Sindaco, Presidente della Provincia) significa affidare alla forma di Governo un ruolo improprio, e anche pericoloso. Appare democraticamente rischiosa una eccessiva concentrazione di poteri, a livello centrale, là dove risiede il potere di modificare la Costituzione, modificare le leggi elettorali, decidere dei diritti e delle libertà dei cittadini, e non solo decidere le politiche amministrative.

Per quanto riguarda la forma di governo, inoltre, non si deve esagerare nel mischiare i modelli. Ogni modello ha la sua logica strutturale che ammette varianti ma non stravolgimenti. Se vogliamo eleggere direttamente il Capo dell'Esecutivo - in qualunque forma, perché il collegamento dei deputati con il nome del Primo Ministro è pur sempre una sorta di elezione diretta, una volta che è esplicitata sulla scheda - allora c'è il sistema presidenziale. Ha i suoi pregi e i suoi difetti, ha i suoi equilibri e i suoi contrappesi; ma il Capo del Governo non scioglie le camere, non le condiziona con la questione di fiducia, ha bisogno dell'*advice and consent* del senato per nominare ministri, ambasciatori, giudici, direttori di agenzie federali. Non sto dicendo che dobbiamo scegliere quel sistema: intendo dire che se scegliamo l'elezione diretta del Primo Ministro, dobbiamo inserire i contrappesi propri di quel sistema, nel quale il Capo del Governo è legittimato direttamente dagli elettori ed è di fatto inamovibile (salvo l'*impeachment*), ma ha assai limitati poteri di condizionamento sul Parlamento e sulle sue scelte, che viceversa spesso condizionano le politiche presidenziali. Se no, dobbiamo rinunciare alla elezione diretta, e restare nel modello parlamentare; ma sappiamo che in quel sistema il Primo Ministro non è garantito da una legittimazione diretta che lo rende sostanzialmente inamovibile, in forza delle elezioni. Il meccanismo di equilibrio del modello parlamentare, razionalizzato finché si vuole, è che il Parlamento può cambiare in ogni momento il Primo Ministro. E se il Parlamento decide di cambiare il Primo Ministro a maggioranza - a maggioranza degli eletti, non di una parte dei parlamentari, quelli di serie A, mentre gli altri non

contano – il Primo Ministro non può reagire con lo scioglimento, può solo prendere atto (mentre, ovviamente, può proporre lo scioglimento delle Camere e ottenerlo, finché gode della fiducia della maggioranza).

Ultima riflessione: la caotica soluzione sui poteri del Senato federale è nata dal fatto che a Lorenzago, e poi nel disegno di legge presentato dal Governo, si è pensato di attribuire al Senato federale il ruolo del necessario contrappeso di fronte al forte rafforzamento del *Premier* e della maggioranza, come avviene in sostanza nel modello americano. Il Senato doveva essere un contrappeso reale, e così nel progetto di Lorenzago veniva eletto con la proporzionale ed era dotato di una serie di poteri legislativi che potevano consentirgli di alzare ostacoli insuperabili nei confronti delle pretese del Governo e della maggioranza. Un sistema difficile da gestire, ma non privo di una qualche coerenza democratica. Nel nuovo testo però il Senato non è più eletto con la proporzionale, non ha più funzioni di garanzia, diventa solo un inciampo nella realizzazione del programma legislativo del governo.

**STEFANO MERLINI.** Brevissimamente, sull'emendabilità o revisione della Costituzione. Morbidelli affermava che gli articoli 75 e 138 prevedono due *referendum* che hanno natura diversa. Fino a un certo punto: il corpo elettorale, sia nel 75 che nel 138, ha la possibilità di esprimere una volontà vera. Prendiamo il caso del *referendum* su questa riforma costituzionale. Ci può essere chi è perfettamente d'accordo sul rafforzamento (vero o supposto) dei poteri del Primo Ministro, ma è completamente contrario alla *devolution*: tuttavia gli elettori saranno chiamati a esprimere un sì o un no unitario, il che, secondo me, sostanzialmente lede la loro sovranità.

Le leggi organiche. Morbidelli si riferisce alle leggi europee. Anche qui, fino a un certo punto. Prendete il caso delle *authorities*: salvo che per la Banca Centrale, non ci sono leggi organiche; le direttive europee dicono che ci devono essere le *authorities* nazionali, ma su come queste *authorities* debbano essere regolate la Comunità non dice nulla, la confusione regna sovrana. È un punto delicatissimo sul quale una legge organica potrebbe utilmente intervenire.

Organi di garanzia. Forse mi sono spiegato molto male. Non, mi lamentavo del fatto che il Presidente della Repubblica non ha più il potere di scioglimento...

**AUGUSTO BARBERA.** Scalfaro ha detto che viene ridotto a uno straccio!

**STEFANO MERLINI.** Non penso questo, però non è senza significato la diminuzione del potere di nomina dei giudici della Corte costituzionale da parte del Presidente della Repubblica. Oggi nella Corte ci sono 10 non politici e 5 politici, domani ci saranno 8 non politici e 7 politici. Dato che gli

equilibri interni alla Corte sono delicati, questo è un punto che fa meditare: non dico che la Corte viene cancellata, ma certo c'è un indebolimento. Tutti sappiamo che i giudici nominati dal Presidente svolgono un ruolo di equilibrio.

Quando funzionava il proporzionale, le cose erano diverse. Ora c'è il maggioritario, la forza della maggioranza è molto maggiore nella nomina dei giudici, anche in Parlamento. Certo, è prevista la maggioranza qualificata, però c'è anche un *animus* lottizzatorio, per cui, da una parte si dice: “noi nominiamo Bruno” e dall'altra si risponde: “noi nominiamo Violante”. Sono logiche che un tempo non c'erano, oggi ci sono e in relazione a queste logiche è pericoloso cambiare il *mix*.

**AUGUSTO BARBERA.** Per quanto riguarda la nomina del Vice Presidente del CSM, io mi interrogo se è una cosa positiva o negativa, non l'ho capito. Mi sembra positiva.

**STEFANO MERLINI.** Sembra positiva perché è più di garanzia; però, attualmente il Presidente della Repubblica svolge una funzione di garante, di arbitro di ultima istanza, in caso di conflitti gravi dentro il CSM; i conflitti sono mediati prima dal Vice Presidente, se non si risolvono, c'è l'arbitro finale, il Presidente della Repubblica. Se il Vice Presidente si identificasse con il Presidente della Repubblica, quest'ultimo potrebbe perdere il ruolo di garante finale; non so se sia un vantaggio. Anche qui comunque non drammatizzo, però è un problema.

Arrivo al punto importantissimo della forma di Governo: sono molto *tranchant*, io sono per una forma di Governo Westminster reale, con un potere di scioglimento in mano al Primo Ministro, salvo che la sua maggioranza contesti questo potere di scioglimento nominando un nuovo Primo Ministro che continui l'attuazione del programma. Allora, ritengo che si dovrebbe eliminare questo *mix* - la “bozza Amato” secondo me ha fatto più danni che vantaggi – fra due modelli assolutamente inconciliabili, il modello inglese e quello della sfiducia costruttiva, sia se appannaggio della sola maggioranza (il che peggiora la situazione) sia anche nella versione tedesca, che non la limita alla maggioranza iniziale. La sfiducia costruttiva è l'istituzionalizzazione del “ribaltone”! E sarebbe tutto da dimostrare, se in Italia si aggiungesse una norma, come quella consuetudinaria tedesca, che se c'è la sfiducia costruttiva subito dopo si va alle urne.

La logica della sfiducia costruttiva tedesca e la logica del sistema maggioritario inglese corrispondono a due impostazioni diverse e non mescolabili; se le mescoli – Elia ha perfettamente ragione – si peggiorano le cose. Il funzionamento corretto del modello Westminster, legato all'esistenza di una maggioranza di Governo, viene rafforzato in maniera errata, a volte a favore del Primo Ministro, a volte a favore di gruppetti interni alla maggioranza. Dicevo che il potere di scioglimento, quando il modello Westminster funziona correttamente, appartiene al Primo Ministro,

salvo che la sua maggioranza lo contesti. Ora, in Inghilterra la maggioranza è il partito: non succede mai che il partito dia la sfiducia al suo Primo Ministro in Parlamento, gliela dà in privato. I gruppi parlamentari del partito lo sfiduciano, come è successo alla Thatcher e come poteva succedere a Blair: lo sfiduciano e lui si dimette. Ma in Italia non c'è il partito unitario, c'è la coalizione. Allora, bisogna trovare delle regole istituzionali: mentre in Inghilterra non ne hanno bisogno, qui ci vogliono. Una regola istituzionale che salvaguardi la posta del principio maggioritario, ma non irrigidendola al punto da rafforzare indebitamente il Primo Ministro o i gruppetti interni alla maggioranza, è quella che dicevo prima. Il Primo Ministro si può dimettere o ricevere la sfiducia, ma non per questo il Parlamento deve essere sciolto: Il Parlamento è sciolto, a meno che non si trovi un nuovo Primo Ministro che continui l'attuazione del programma e abbia la fiducia; non limitatamente alla vecchia maggioranza, ma da *una* maggioranza. In questo modo si salvaguarda il principio democratico, l'investitura di Governo che riguarda e il Primo Ministro e la maggioranza, tutte e due insieme, ma si consente di mettere da parte un Primo Ministro tirannico che non voglia dimettersi ... Come forse Berlusconi è tentato di fare in questo momento!

**GIUSEPPE MORBIDELLI.** Credo che tutto il profilo della “messa in sicurezza” sia stato sviscerato. Ribadisco la mia tesi in favore di una “messa in sicurezza” variabile, senza richiedere maggioranze eccessive anche per modifiche minimali.

Mi pare che sia emersa con chiarezza l'esigenza di sistemare il Titolo V, non solo riattribuendo determinate materie allo Stato, ma anche chiarendo sotto vari profili i riparti di competenza e i poteri sostitutivi. Altresì, è emersa l'esigenza di superare il bicameralismo; anche se in concreto questo Senato, che federale non è, sappiamo tutti che nasce dal fatto che si è affermato, in concreto, il paradosso di Zagrebelsky.

Vi è poi il profilo su cui si sono dilungati il professor Elia, con la sapienza che gli riconosciamo, e Merlini; entrambi con estrema chiarezza. Io intanto non credo molto ai modellini (Westminster, Eliseo, Washington): in fondo ogni Paese ha la sua storia e le sue convenzioni, implicite o esplicite, il suo ambiente politico e sociale. Sappiamo bene che tante costituzioni sono state imitate, con conseguenze assolutamente opposte. Certamente è un materiale importante, ma non bisogna ritenere che abbia un ruolo decisivo, nella convinzione che le esperienze degli altri Paesi siano sempre migliori.

Con riferimento a questa singolare esigenza di una maggioranza che “tenga” con i suoi componenti – si è parlato di maggioranza anche “qualitativa” - è chiaro che si tratta di evitare il “ribaltone”. Se si vuole raggiungere questo risultato, francamente non vedo altri meccanismi. Stefano Merlini e Leopoldo Elia parlavano dell'esperienza inglese: lì si comprende, il partito non è più d'accordo con

il *Premier*, si trova un altro *leader*. Ma in fondo gli elettori cosa hanno scelto? Hanno scelto il partito, è sempre quel partito che ha la maggioranza e guida il Governo.

**AUGUSTO BARBERA.** Infatti, in questo momento Blair sta anticipando le elezioni per rafforzare la sua maggioranza all'interno del partito laburista.

**GIUSEPPE MORBIDELLI.** Non c'è un *vulnus* della volontà degli elettori, perché gli elettori hanno scelto quel partito e sanno che c'è comunque questa convenzione, per cui ci può essere la sostituzione del *leader*, ma il partito è sempre quello. In Italia, siamo invece di fronte a una coalizione, e dunque è necessario un meccanismo per tenere ferma la coalizione, una regola per cui non si può passare da una parte all'altra. C'è una profonda differenza. Se ci fosse un partito solo, allora condividerei in pieno le critiche; ma in presenza di una coalizione, se si vuole introdurre una regola "antiribaltone" ovvero – detto in maniera più sofisticata – una regola che consenta di mantenere fede all'impegno preso davanti agli elettori, questo meccanismo si può introdurre. Certamente è singolare, curioso, non ci sono precedenti, ma perché non ci sono precedenti di applicazione del meccanismo maggioritario a una coalizione.

Non mi sembra qualcosa di eversivo; se però si pensa al "ricatto", se si fa una valutazione in base alla patologia, il giudizio diventa negativo di fronte a qualunque istituto. Sappiamo che la simulazione è l'abuso di un contratto, ma non si può rinunciare al contratto perché può esservi la simulazione. Questo istituto può garantire il *continuum* tra volontà degli elettori e il programma. Il riferimento al solo programma in quanto tale, invece, sarebbe uno strumento molto più friabile, non forte.

Ripeto, parto dalla presunzione di buona fede, cioè che l'istituto sia utilizzato per il suo vero scopo, non per scopi diversi; se poi viene utilizzato per scopi sviati, allora non mettiamo in campo nessuno strumento perché ognuno di essi si presta alla simulazione o allo sviamento di potere.

**AUGUSTO BARBERA.** Il fatto che Blair stia utilizzando il ricorso anticipato alle elezioni non è eversivo, fa parte del modello del Governo di Gabinetto.

**LEOPOLDO ELIA.** Ha la fiducia della sua maggioranza.

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI.** Anch'io condivido l'esigenza di "mettere in sicurezza" la Costituzione. E per questo, indubbiamente, il discorso dei numeri, delle maggioranze, dei *quorum* è un passaggio ovvio.

Tuttavia, mi è sembrato di grande interesse la proposta che ho sentito all'inizio: dovrebbe esserci una sorta di clausola convenzionale nei rapporti fra maggioranza e opposizione di oggi, che saranno forse l'opposizione e la maggioranza di domani, cioè che nessuna maggioranza di legislatura possa utilizzare la riforma costituzionale come una specie di arma impropria, pensando di acquisire un vantaggio tattico (e semmai facendo un errore strategico).

Dobbiamo domandarci anche che significato può avere insistere nella revisione costituzionale, quando il risultato verrebbe gestito da parte di una maggioranza diversa. Mi sembra un ragionamento pedestre, ma abbastanza elementare.

Un'altra osservazione: c'è una differenza rispetto alle clausole della Costituzione girondina del 1793, che diceva che "ogni generazione è libera di darsi una Costituzione": ogni generazione ... non ogni legislatura! Una generazione dura un certo numero di anni.

E poi, la revisione totale. È un po' diverso, Bassanini: revisione totale non significa assolutamente revisione dei principi fondamentali. La revisione totale, in Svizzera, Austria, Spagna, riguarda l'estensione della materia trattata, non la qualità dei principi.

Sulle leggi organiche, direi che abbiamo già le leggi costituzionali.

**STEFANO MERLINI.** Sì, ma adesso per tutte è prevista la stessa procedura. Bisognerebbe trovare altre procedure, più leggere ma garantiste.

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI.** La legge comunitaria, pur essendo una legge formale, in teoria è identica a qualsiasi altra legge e quindi è potenzialmente modificabile dalle leggi ordinarie; però assume un'incidenza nel sistema delle fonti, tale che finisce per essere una sorta di legge cornice.

**GIUSEPPE MORBIDELLI.** Finisce per vincolare la legge.

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI.** Condivido anche quanto diceva Augusto Barbera sull'uso di un lessico cautelativo, sulla "pericolosità" di una lettura drammatizzata o drammatizzante dell'ipotesi di revisione. Questa riforma, a mio modesto parere, è discutibilissima in alcuni punti e inaccettabile in altri: inaccettabile nella parte del cosiddetto federalismo, discutibile sulla forma di Governo, con riferimento ai rapporti con gli organi istituzionali. Ma dobbiamo domandarci anche quanto il punto di arrivo sia funzionale ai propositi iniziali che sono stati pubblicizzati o che emergono. In realtà, qualora la riforma andasse in porto, il punto di arrivo non solo complicherebbe il panorama di riferimento, ma sarebbe non utile rispetto ai propositi iniziali di chi ha voluto le riforme. Tra l'altro, sottolineo lo svantaggio che la riforma andrebbe a beneficio di una maggioranza diversa.

In concreto, sulla forma di Governo sarei meno drastico. Il proposito è sicuramente buono: evitare il trasformismo, i cambi di maggioranza, dare maggiore stabilità. Come ha detto Elia all'inizio, credo che si dovrebbe distinguere tra maggioranza parlamentare e maggioranza elettorale; in altre parole, sarei molto cauto nell'utilizzare a scatola chiusa l'esperienza britannica del Primo Ministro, per quanto riguarda il potere di scioglimento. Non dimentichiamo che ci sono elementi nettamente diversificati rispetto alla realtà italiana, anche come ipotizzata in questo schema. In Inghilterra il programma di Governo che conta è quello che si presenta agli elettori, non va in Parlamento. Il *Premier*, in tutta la sua politica, è vero che interagisce con la Camera dei Comuni, ma come riferimento ha sempre il corpo elettorale, gli elettori. Il *Parliamentary Party*, il gruppo parlamentare, di regola è assolutamente allineato e strumentale e disciplinato nei confronti del *Premier*. Quindi, le situazioni in cui ci può essere un rapporto critico con il gruppo parlamentare sono veramente rare.

**STEFANO MERLINI.** Due volte negli ultimi 30-40 anni.

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI.** Io partirei dal dopoguerra: il caso più singolare, e forse più funzionale alle osservazioni che ho ascoltato, è quello della Thatcher; per il resto, è difficile negare che in linea di massima il *Premier* sa che ha alle spalle un gruppo parlamentare che lo aiuta e non gli crea problemi e che la questione vera è l'elettorato, il cambio degli umori.

**FRANCO BASSANINI.** In questa legislatura, c'è stata una fase in cui Blair è andato molto vicino a un rovesciamento *pro* Gordon Brown.

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI.** Si è appoggiato con molta disinvoltura all'opinione pubblica, all'elettorato. Il consenso l'ha avuto a livello popolare, dalla gente. L'intervento in Iraq è stato appoggiato dai conservatori, non dai laburisti. Si è infischiato bellamente del gruppo parlamentare.

**LEOPOLDO ELIA.** Mantenendo però la maggioranza del gruppo.

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI.** Mantenendo un consenso non entusiasta, perché in realtà l'appoggio lo ha avuto in un modo assolutamente abnorme.

**ENRICO MANCA.** Però il suo gruppo parlamentare non gli ha dato la sfiducia.

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI.** La stampella vera è stata l'opinione pubblica, il potenziale elettore. Se avessimo tempo – ma qui entreremmo in un altro campo - dovremmo aggiungere che una delle stampelle informali è proprio l'opinione pubblica, guidata dai mezzi d'informazione. Qualsiasi Primo Ministro, tutte le volte che fa politica o attua il programma o fa qualcosa di diverso dal programma, ormai si preoccupa non tanto e non solo di avere il consenso della maggioranza formale in Parlamento, quanto di sapere se l'opinione pubblica, che di fatto è influenzata da canali diversi da quelli parlamentari, gli sia favorevole o no.

Quello che mi lascia un po' perplesso, insomma, è la citazione dell'esperienza inglese. Quando si parla di Premierato - una brutta parola che ricorda indirettamente l'esperienza inglese - a volte consideriamo l'effettiva realtà inglese, in un modo che, a mio parere, è inappropriato.

Una cosa che balza agli occhi è l'irrazionalità del rapporto fiduciario Governo–Senato, che apparentemente non c'è e in realtà non può non esserci, se il Governo deve funzionare. Si dice che il Senato non è una Camera politica: non è affatto vero. Quando il Senato partecipa a tutta la legislazione, quando interviene in materie in cui le sue decisioni sono determinanti, come si può sostenere che non ha un ruolo politico? Ma la “prova del nove” sta nel fatto che il Senato, come si prende atto nella riforma, può mettere in difficoltà il Governo; tant'è vero che c'è la “questione di programma”, una leva – ecco un'altra contraddizione – certamente a disposizione del Presidente del Consiglio, ma che rimette in circuito per vie traverse quell'organo che tutti consideriamo depotenziato. Infatti, in concreto, è vero che il Presidente della Repubblica perde i poteri di scioglimento, non firma certi atti eccetera; però, supponiamo che il Governo si trovi con una Camera, eletta insieme a lui, che gli è favorevole, e un Senato che si pone di ostacolo: per andare avanti dovrebbe proporre la questione di programma ogni mese, diventando schiavo del Presidente della Repubblica, che lo può condizionare come vuole.

Allora, o si trova una legge elettorale (o anche una situazione di fatto) per cui in concreto il Senato si forma in modo non molto dissimile rispetto alla Camera dei deputati, per cui di fatto il rapporto fiduciario ci sarebbe anche con il Senato, oppure il Governo è paralizzato. E a quel punto, o il Presidente della Repubblica lo aiuta oppure il Governo non fa niente. Quindi, l'incongruità consiste nel fatto che il Presidente della Repubblica da un lato perde parecchie “penne”, ma dall'altra riceve in dono un ruolo che è molto più forte: perché mentre lo scioglimento si può proporre ogni tanto, in questo caso la questione di programma dovrebbe essere posta ogni settimana. Ci sono anche altre incongruenze, però, a prescindere dalle motivazioni, dagli obiettivi, è un congegno veramente faticoso, ritardante, che complica il sistema, problematico, veramente molto molto discutibile.

**LEOPOLDO ELIA.** Vorrei precisare che le mie considerazioni non sono basate sulla simulazione o sulla cattiva o buona fede, ma su dati obiettivi. Per quello che riguarda il federalismo, il problema è veramente la doppia “esclusività” delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, per cui gli esiti sono affidati solo ai rapporti di forza. Se si consente alle Regioni, a certe Regioni, di sviluppare al massimo questa interpretazione della esclusività, si può avere come alleato un Governo che non impugna le leggi di fronte alla Corte costituzionale. È una mina vagante, non è vero che la *devolution* è disinnescata, dipende dai rapporti di forza.

Secondo, a proposito del Presidente della Repubblica: se nominare i presidenti delle *authorities* significa nominare Lucia Annunziata Presidente della RAI (il Presidente è uno su cinque, o su otto, o su nove) ditemi voi qual è questo enorme potere. Bisogna valutare più da vicino, invece, tutte le situazioni che vengono indicate come elementi che arricchiscono la figura del Presidente del Consiglio.

**AUGUSTO BARBERA.** Volevo fare una precisazione su quanto dicevo, di “mettere in sicurezza” la Costituzione procedendo nello stesso tempo a limitatissime riforme costituzionali. Lo sottolineo, si potrebbe trovare una strada da proporre nella prossima legislatura. Niente assemblea costituente, potrebbe evocare lo “spettro venezuelano”, quando l’Assemblea costituente come primo atto ha sciolto il Parlamento. Però si dovrebbe trovare un modo per evitare discussioni infinite, in modo che il Parlamento, che deve operare con la maggioranza necessaria, sia messo in condizioni di decidere su un testo organico.

C’è un progetto, che è stato elaborato anni fa da Giuliano Amato e che è stato riproposto in maniera un po’ pasticciata da Violante, secondo il quale lo stesso Parlamento elegge 100 persone, scegliendo tra i parlamentari più esperti, a prescindere dalle collocazioni strettamente partitiche; una commissione tecnico-politica che elabora un testo, non di revisione totale, ma limitatissimo. Il Parlamento poi sarà chiamato ad approvare quel testo articolo per articolo, dicendo un sì o un no o respingendo tutto; infine un *referendum*, semmai per parti separate.

Non possiamo pensare soltanto alla “messa in sicurezza”: la “messa in sicurezza” si fa quando l’edificio è stato ristrutturato. Non è possibile mettere in sicurezza gli impianti in un edificio vecchio. Penso che sia opportuno mettere insieme le due cose.

Infine, vorrei precisare affinché sia chiaro, che io tengo moltissimo a questa Costituzione: quindi, alcuni atteggiamenti che tendono a delegittimare del tutto, al di là del necessario, una parte del Paese che finora è stata maggioranza, li considero pericolosi.

**FRANCO BASSANINI.** Sono d'accordo, ma proprio per questo credo che bisogna ricostruire innanzitutto le condizioni di rigidità della Costituzione, in un contesto che è fortemente mutato. L'ipotesi che faccio, è questa: se alla proposta di elevare il *quorum* a due terzi o a tre quinti, ci venisse opposto che in tal modo si consoliderebbe la riforma del Titolo V che è stata varata a colpi di maggioranza nella scorsa legislatura, si potrebbe ragionare sull'ipotesi che per il Titolo V l'innalzamento del *quorum* per la revisione costituzionale venga sospeso, diciamo per 10 anni, in modo da consentire di approvare più agevolmente gli aggiustamenti necessari.

Secondo. E' ovvio che Augusto Barbera ha ragione quando dice che i toni dovrebbero essere pacati e che occorrerebbe non attribuire agli avversari propositi più delittuosi ed eversivi di quelli che hanno in realtà. Non so se questa voleva essere una critica a Romano Prodi, che qualche tempo fa ha espresso sulla riforma costituzionale in itinere critiche molte forti e vibranti. Se è così, vorrei osservare che è difficile mantenere un tono pacato, in un sistema nel quale ogni giorno, per comunicare con l'opinione pubblica, c'è chi ha alzato il livello dello scontro oltre ogni limite. In un Paese nel quale c'è chi urla quotidianamente che il comunismo è alle porte, Romano Prodi si è accorto che viceversa sulla demolizione della nostra Costituzione c'era una sorta di silenzio stampa: i big non ne parlavano, chi ne parlava era ignorato dai grandi media. I maggiori *talk-show* (di destra e di sinistra, Bruno Vespa, Gad Lerner, "Ballarò") non ne parlavano mai, non c'era stata una sola serata su questo tema mentre undici serate di "Porta a Porta" venivano dedicate al processo di Cogne! La decisione di Prodi di alzare il livello della denuncia, ha finalmente costretto i grandi media ad aprire il dibattito. E gli italiani hanno capito che la Costituzione era in discussione. Oggi abbiamo i cinema e i teatri pieni quando si parla di riforma costituzionale, mentre sono deserti quando ci sono le riunioni dei partiti!

Dobbiamo dunque abbassare i toni, ma purchè il sistema delle comunicazioni e dell'informazione dia una mano per dare visibilità e voce anche a chi fa ragionamenti pacati; altrimenti, dopo una fase in cui si cerca invano di ragionare pacatamente, sorge la necessità di alzare un po' i toni. Ed è inutile piangere sul latte versato!

**GIUSEPPE DE VERGOTTINI.** E' vero che la questione complessiva della riforma costituzionale non ha attirato l'attenzione, però di alcuni temi (ad esempio la *devolution*) i giornali e la televisione ne hanno parlato; certamente in modo non organico. Sui giornali, sui mezzi di informazione, non compare il problema complessivo, ma mi sembra di capire che l'importanza macroscopica di visioni di questo genere viene considerata. Sui giornali non vanno le questioni tecniche, come il potere di scioglimento, ma per esempio tutta la bega della *devolution* è andata sui giornali, seppure in modo

disorganico; forse perché il termine *devolution*, non si capisce bene cos'è, ma colpisce la fantasia, è un nome che rimane impresso.

**ENRICO MANCA.** Questo spunto potrebbe aprire un dibattito sull'informazione e sulla qualità televisiva: non è detto che la gente voglia le cose di peggiore qualità.

Desidero concludere, ringraziandovi in modo non rituale per la partecipazione. E' stata una Tavola Rotonda di grande spessore, importante, perché ha fatto emergere un indice ragionato e motivato dei problemi e sospinge a un'azione politica e civile per fronteggiarli.

In chiusura, vorrei toccare un problema che sento moltissimo - lo ha sollevato Bassanini, mi pare con l'accordo di tutti - un problema democratico, a mio giudizio essenziale. Mi riferisco alla legge elettorale e alla spinta alla frammentazione di questo sistema politico in contraddizione con l'essenza stessa di un corretto sistema bipolare. È evidente che la frammentazione è legata anche al modo complessivo di finanziamento dei partiti, ivi compresa la legge sull'editoria: le cifre che impropriamente vengono distribuite alla politica attraverso talvolta testate fantasma costituiscono un grave vulnus per il sistema democratico. Questo problema esiste, insieme ai grandi problemi che sono stati evocati. È un problema essenziale di eticità della politica e del sistema. Penso che, come studiosi e come responsabili politici, dovremmo riservare un'attenzione particolare a questo tema. Grazie ancora per la vostra partecipazione.

*I lavori terminano alle ore 14,00*