

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

49.

SEDUTA POMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 25 GIUGNO 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

49.

SEDUTA POMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 25 GIUGNO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:		Crucianelli Famiano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1957
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> ...	1945, 1949, 1958 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1965, 1966 1967, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1981, 1982 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989 1990, 1991, 1992, 1993, 1995, 1996, 1997 1998, 1999, 2000	D'Alessandro Prisco Franca (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1976
Armaroli Paolo (gruppo alleanza nazionale)	1994	D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano)	1967, 1975, 1976, 1989
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	1992	De Mita Ciriaco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	1964, 1965, 1972 1973, 1975, 1993
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	1959, 1960, 1961	Elia Leopoldo (gruppo PPI)	1963, 1971 1979, 1983, 1986, 1989, 1990 1991, 1996, 1997, 1998, 1999
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .	1960 1961, 1962, 1976, 1977, 1978 1984, 1985, 1986, 1987, 1995	Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazionale)	1978
Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1954, 1977	Mancina Claudia (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1994
		Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1962, 1983, 1992
		Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .	1959, 1970, 1974, 1984, 1985, 1987, 1989, 1992, 1999, 2000

	PAG.		PAG.
Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1952, 1987	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1976, 1988, 1994
Nania Domenico (gruppo alleanza nazionale)	1949, 1958, 1959, 1963, 1967, 1969 1970, 1984, 1985, 1986, 1991, 1995, 1999	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore sulla forma di governo</i> .	1957 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964 1966, 1967, 1970, 1971, 1972, 1973, 1975 1976, 1977, 1978, 1979, 1982, 1983, 1984 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991 1992, 1996, 1997, 1998, 1999
Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1953, 1960, 1963, 1964, 1965	Senese Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1988, 1989
Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1965, 1987, 1990, 1998	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	1965, 1971, 1972
Pera Marcello (gruppo forza Italia) .	1998, 1999	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1964, 1965, 1991
Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	1945 1959, 1961, 1968, 1973 1974, 1983, 1984, 1987	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1947, 1949, 1965, 1974 1975, 1977, 1980, 1986 1990, 1997, 1998, 1999
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	1955		
Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia)	1962, 1965, 1966, 1977 1978, 1980, 1988, 1989		
Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1946, 1958, 1979, 1981 1982, 1984, 1988, 1989		

La seduta comincia alle 15.40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

Procediamo nell'esame degli articoli del testo base sulla forma di governo, e degli emendamenti ad esso riferiti (già pubblicati in allegato), riprendendo dall'articolo 5.

MAURIZIO PIERONI. Signor presidente, convengo con quanti sono intervenuti prima di me ed hanno imperniato il loro intervento sulla necessità di introdurre un sistema equilibrato. Credo all'equilibrio non come fatto di concertazione e contrattazione, ma come fatto di automatismo istituzionale; quindi, proprio perché sono un fermo assertore della centralità del Parlamento, mi permetto di dire che mi atterrisce di più l'ipotesi che possa restare in carica una Camera rispetto alla quale i cittadini italiani possano avere dei dubbi circa la legittimità e l'autorevolezza della rappresentanza che il caso contrario.

Il presidente Elia ci ha invitato a non comparare, perché non comparabili, la maggioranza che esprime il Presidente della Repubblica e quella che viene espressa dalla Camera dei deputati; ritengo però che, al di là della nostra

volontà o del nostro approccio, i cittadini, che nel nostro paese sono abituati a misurare politicamente perfino la nomina del presidente del consiglio d'amministrazione della RAI, difficilmente sarebbero trattenuti dal dare una valutazione politica circa l'esito di un'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Ritengo quindi che il passaggio ipotizzato dal senatore Salvi nella sua qualità di relatore con riferimento all'articolo 7 sia da accettare.

Aggiungo solo due cose. La prima è l'invito al relatore Salvi, quando nel suo testo rinvia dall'articolo 5 al 7, a prevedere un'eccezione per l'ultimo comma del medesimo articolo 7, vale a dire per le dimissioni del Governo inerenti a fattori accidentali esterni. Mi pare infatti da evitare l'ipotesi di dare ad un Presidente della Repubblica eletto la facoltà di sciogliere le Camere quando vi fosse una maggioranza parlamentare solida, ben radicata, in caso di coabitazione con una Camera eletta successivamente, per fattori del tutto accidentali ed esterni alla dinamica politica.

La seconda questione di rilievo su cui desidero richiamare l'attenzione è che l'accettazione di quest'emendamento in funzione della centralità del Parlamento prevede — ovviamente secondo la mia logica, ma mi aspetto coerenza anche da parte del relatore — l'accettazione del nostro emendamento che postula il passaggio fiduciario come obbligato e non presunto. Quando diamo al Presidente del Consiglio questa facoltà di scioglimento, che non è arbitraria perché riguarda un caso che si prevede *una tantum* in casi eccezionali all'inizio del suo mandato, il fatto che per accettare le dimissioni si

debba sciogliere la Camera postula anche che il Presidente del Consiglio incaricato dal Presidente della Repubblica riceva la fiducia della Camera in maniera espressa e che la legittimazione dell'esecutivo si fondi sul rapporto fiduciario della Camera.

GIOVANNI RUSSO. Sul punto che ha formato oggetto di maggiore dibattito questa mattina, cioè il potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica dopo la sua elezione, concordo con le osservazioni del presidente Elia, quindi non mi soffermo su quest'argomento. Del resto, ho sottoscritto un emendamento soppressivo di quel comma insieme al collega Crucianelli, che forse lo illustrerà.

Mi soffermo, invece, su un altro argomento sul quale vorrei richiamare l'attenzione del Presidente, del relatore e dei colleghi, perché mi sembra un punto di grande importanza. Nel combinato disposto degli articoli 5 e 7 ravviso un'incongruenza grave, alla quale è possibile porre rimedio in maniera razionale e coerente con il sistema se si accoglie il mio subemendamento IV.0.5.19.4. In un impianto che non prevede la fiducia iniziale da parte della Camera (il discorso potrebbe cambiare se fosse accolto l'emendamento Pieroni al quale mi dichiaro fin d'ora favorevole, avendo presentato anch'io un emendamento all'articolo 9 tendente a ricostituire fin dall'inizio il rapporto fiduciario), abbiamo una situazione nella quale il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro, che costituisce il governo indipendentemente dalla fiducia della Camera; quindi il Primo ministro è di fiducia del Presidente della Repubblica, che ha il dovere di nominarlo tenendo conto dell'indirizzo politico. Potrebbe però nominare un Primo ministro che non sia espressione della maggioranza parlamentare. In questa situazione il rimedio che ha il Parlamento per rivendicare il suo diritto di esprimere il Governo è lo strumento della sfiducia. Supponiamo che in Francia Chirac nomini Juppé anziché Jospin, in questo caso il Parlamento appena eletto con una diversa maggioranza

esprimerebbe la sfiducia. Ma se noi colleghiamo alla sfiducia il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere il Parlamento, gli diamo un potere che può tradursi in arbitrio. Il Presidente che voglia sbarazzarsi di un Parlamento espressione di un indirizzo politico diverso può nominare un primo ministro di sua fiducia ma non di fiducia del Parlamento, ponendo al Parlamento l'alternativa tra accettare un Governo che non è espressione sua propria oppure esprimere la sfiducia al Governo, ponendo così le condizioni per lo scioglimento.

Credo che a questo si debba porre rimedio. Infatti, il relatore ha giustamente detto che la sua casistica di scioglimento collegata alle dimissioni del Governo fa riferimento ad una situazione di crisi; le dimissioni sono cioè identificate come il punto di crisi della maggioranza e del rapporto tra Parlamento e Governo. Ma in una situazione che non è basata sulla fiducia preventiva delle Camere, le dimissioni del Governo possono essere determinate da altre ragioni, pur in presenza di un Parlamento con una maggioranza solida in grado di esprimere un governo.

Per evitare il rischio, che diventa anche un condizionamento grave per un Parlamento che ha in sé una maggioranza coesa ed in grado di governare, che il Presidente della Repubblica nomini chi vuole primo ministro e ponga il Parlamento in condizioni di accettarlo o di essere sciolto, credo vi sia un rimedio razionale e coerente: quello di collegare il potere di scioglimento del Primo ministro alle sole due situazioni di dimissioni conseguenti al diniego di fiducia da parte del Parlamento e all'approvazione di una sfiducia costruttiva.

Tralascio per un momento la questione dello scioglimento da parte del Presidente della Repubblica dopo la sua elezione, che è un problema a sé. Nel meccanismo normale, il Presidente della Repubblica può sciogliere solo nel caso in cui il Parlamento neghi la fiducia richiesta dal Governo su un suo provvedimento oppure si trovi in presenza di una mozione di sfiducia del Parlamento, ma vi sono due

possibilità che devono essere date alternativamente al Parlamento. La prima è che, se il Parlamento nega la fiducia al Governo, un certo numero dei componenti della Camera (nel mio emendamento propongo che siano un terzo, ma questi sono dettagli) deve avere la possibilità (secondo la mia proposta entro un termine breve, di cinque giorni) di presentare una mozione con l'indicazione di un nuovo primo ministro. Se questa mozione viene approvata, vuol dire che il Parlamento è in grado di esprimere un Governo: in questo caso, il Presidente della Repubblica ha il dovere di nominare quel Primo ministro e non può sciogliere il Parlamento. Seconda ipotesi: se la mozione di sfiducia indica il nuovo Primo ministro — è cioè una mozione di sfiducia costruttiva —, anche in tal caso vuol dire che il Parlamento è in grado di esprimere un Governo, per cui il Presidente della Repubblica nomina quel Primo ministro e non può sciogliere il Parlamento.

Avremmo, in certo senso, una sfiducia costruttiva eventuale, cosa possibile, io credo: il Parlamento può esprimere una sfiducia semplice, ed in tal caso il Presidente della Repubblica ha il potere di sciogliere le Camere; ma, se nel momento della sfiducia il Parlamento è in grado di esprimere un governo, lo scioglimento non può esservi. Credo che questa modifica sia coerente, razionale e valga ad evitare una situazione nella quale il Parlamento si trova privo di una sua autonoma possibilità di controllo sul Governo, di sfiducia al Governo e di espressione di un governo in grado di governare. Spero quindi che il relatore voglia esprimere un parere favorevole a tale ipotesi e che comunque i colleghi vi riflettano con attenzione perché, ripeto, ritengo che essa sia coerente al sistema.

Ho espresso delle riserve di principio sul sistema semipresidenziale, ma il mio subemendamento IV.05.19.4 non si collega a quelle riserve di principio; tende, ripeto, ad evitare una situazione che giudico di grave difficoltà, in cui il sistema si verrebbe a trovare se fosse consentito il potere di scioglimento in ogni caso di

dimissioni del Governo, anche quando il Parlamento sia in grado di esprimere un governo capace di governare.

MASSIMO VILLONE. Signor presidente, credo che, nell'esame degli emendamenti, dobbiamo sempre cercare di tenere una linea attenta all'idea di fondo, al progetto che stiamo esaminando. Si è detto da più parti, ed io ho condiviso questa linea, che dopo il voto della Commissione avremmo dovuto osservare e mantenere la scelta del semipresidenzialismo con qualche riduzione, qualche alleggerimento nei confronti del modello che deriva dalla Costituzione francese e con una maggiore attenzione alla funzione della rappresentanza parlamentare.

Credo che quest'indicazione sia giusta; bisogna, però, tenere conto di qualche punto di coerenza di fondo, per evitare che vi siano instabilità di sistema, che non sono instabilità di Governo che — come diceva stamattina il presidente D'Alema — magari vengono all'attenzione una volta ogni dieci, dodici anni, ma che sono quelle che determinano un cattivo funzionamento del sistema ogni giorno di quei dodici anni: bisogna quindi guardare con attenzione ad esse.

Credo, allora, che occorra fare chiarezza su un punto, che formulerei così: non ritengo in alcun modo possibile che dalla legittimazione popolare, dal voto popolare diretto possa venir fuori un soggetto con la caratteristica di essere titolare di esclusive funzioni di garanzia. Non mi pare proprio che questo sia possibile: l'investitura popolare ha un tale peso che certamente non può reggere né fini distinzioni giuridiche, né delimitazioni così restrittive.

Possiamo pensare ad un'investitura popolare diretta che porti a funzioni politiche non nel quotidiano, che porti a scelte di alta politica su questioni fondamentali, ma pensare che vi sia un'investitura popolare che passa attraverso una campagna elettorale nella quale si discuta soltanto di funzioni di garanzia mi sembra davvero una stranezza: una campagna che si svolge fra due o tre soggetti e coinvolge

una cinquantina di milioni di elettori riguarderà, invece, questioni che interessano a quegli elettori, quindi di pensioni, moneta unica, disoccupazione, di questo tipo di problemi. E non è pensabile che da essa venga fuori un soggetto titolare di funzioni di mera garanzia.

Cosa stiamo facendo, che tipo di Presidente stiamo ipotizzando? È vero che non stiamo disegnando un Presidente con poteri di governo in senso proprio, con poteri d'indirizzo politico, se non in parte per quanto riguarda la politica estera e di difesa attraverso la presidenza del Consiglio supremo; stiamo però disegnando un Presidente che sicuramente dovrà avere poteri di influenza e di orientamento. Badate, non è cosa da poco, perché le Costituzioni sono piene di poteri formali mai utilizzati e di poteri sostanziali non scritti: quindi, il fatto che stiamo disegnando un Presidente con poteri d'influenza non contraddice affatto la premessa che ponevo circa l'elezione diretta.

Forse non tutti sanno che una delle più famose definizioni dei poteri del Presidente degli Stati Uniti è basata sul potere di persuadere: il titolo di una famosa monografia sui poteri del Presidente degli Stati Uniti è infatti *Il potere di persuadere*, proprio ad indicare la funzione d'influenza e non di esercizio formale dei poteri d'indirizzo. Stiamo disegnando un Presidente la cui influenza, fra l'altro, si attuerà attraverso poteri apparentemente minori: per esempio, rispetto all'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, mi sono molto meravigliato stamattina sentendo che il collega Mattarella si opponeva all'emendamento del relatore Salvi che andava nella direzione da lui voluta, perché quella autorizzazione sicuramente sarà — anche se non è oggi — uno degli strumenti essenziali del potere di influenza del Capo dello Stato; certamente, infatti, non sarà più un'autorizzazione a garanzia della legittimità costituzionale. Un altro punto apparentemente minore ma ugualmente delicato sarà quello della definizione degli atti che si

adottano senza controfirma, anch'esso oggi punto marginale ma domani punto fondamentale.

Attraverso queste strumentazioni, stiamo in realtà disegnando un Presidente della Repubblica che non ha poteri immediati e diretti d'indirizzo politico a lui intestati, ma che ha un potere d'influenza e di orientamento sul Governo. Questa è la premessa che dobbiamo avere presente perché, se invece partiamo da una premessa diversa per la quale, nonostante vi sia una legittimazione popolare, si può avere un soggetto di mera garanzia perché le due legittimazioni di chi governa e di chi è Capo dello Stato sono diverse, pur essendo entrambe espresse dal voto popolare diretto, si arriva a conclusioni diverse; ma questa è una premessa sbagliata. Non ritengo possibile pensare che 50 milioni di elettori si possano governare con fini distinzioni giuridiche e credo che sia un errore di fondo impostare il ragionamento costituzionalistico in questo modo.

Essendo questa la posizione del Capo dello Stato, viene dunque in rilievo la questione delle maggioranze: se siano o meno omogenee è sicuramente una questione molto discutibile in sé perché, in un sistema destrutturato ed in evoluzione come il nostro, è già difficile pensare che emerga una comparabilità di maggioranze. Si tratta comunque di sistemi elettorali diversi, per cui probabilmente stiamo ragionando male, però quello che sarà rilevante sarà non tanto che vi sia una sovrapposibilità di maggioranze, quanto se vi sia una loro radicale diversità: in concreto, il caso che probabilmente ci troveremo di fronte sarà quello di verificare non se ciascun pezzo della maggioranza parlamentare si sposi con un pezzo di quella che ha eletto il Presidente della Repubblica, ma se non vi sia proprio una radicale alternatività fra gli orientamenti politici che si esprimono nell'uno e nell'altro organo (un Presidente di sinistra ed un Parlamento di destra, o viceversa). Se non si pone tale questione, ovviamente, non possiamo ipotizzare problemi particolari: se non vi è tale radicale diversità,

avremo probabilmente una sorta di Governo a direzione plurima non dissociata, quindi le eventuali discrasie « si scioglieranno » nel sistema politico.

Supponiamo che vi sia questa diversità radicale, che è l'unico punto di vera crisi possibile del sistema: quale principio possiamo utilizzare per affrontare il problema? Penso che vi sia un solo principio possibile: che, in qualche modo, debba avere peso la maggioranza espressa più di recente; questo è l'unico principio possibile. Quando abbiamo dei voti diretti del corpo elettorale, quando chiamiamo circa 50 milioni di persone a votare, l'unico criterio di riferimento è che l'ultimo voto è quello che, in qualche misura, deve reggere la riflessione che disegna il modello istituzionale. Non si può difendere una maggioranza più antica rispetto ad una maggioranza più recente, perché questo significherebbe delegittimare e destabilizzare il sistema, non di qui a dodici anni ma, come dicevo, giorno per giorno.

Cosa significa ciò, allora, immaginando lo scenario possibile rispetto agli articoli e agli emendamenti che abbiamo di fronte? Se il Parlamento viene eletto dopo il Capo dello Stato, mi sembra che la questione sia affrontata: il Presidente del Consiglio in carica si dimette ed il Capo dello Stato nella nomina è tenuto — lasciamo stare l'effettività della norma, ma il principio è previsto — ad osservare gli equilibri parlamentari; se poi si inserisce l'elemento di garanzia che propone il collega Russo con il subemendamento IV.05.19.7 (un anno senza scioglimento), credo che abbiamo risolto bene l'ipotesi in cui la radicale diversità si manifesti con un Parlamento eletto dopo (per intenderci, il recente caso francese).

Se invece il Presidente viene eletto dopo il Parlamento, che si fa? Al riguardo, lo schema Salvi, in sostanza, prevede che il Presidente ha a disposizione una possibilità di scioglimento; la formulazione tecnica degli articoli del relatore conduce infatti a questo: siccome vi è l'obbligo di dimissioni, agganciato ad esse al momento dell'elezione del Presidente scatta un possibile scioglimento. Su

questo occorre ragionare: si ritiene che questo scioglimento sia a garanzia del possibile superamento di quella radicale diversità? Consideriamo, appunto, l'ipotesi in cui un'elezione parlamentare sia stata seguita da un'elezione presidenziale di segno contrapposto: lo scioglimento si configura come recupero di una compatibilità all'interno del sistema, ed allora va bene la soluzione proposta dal relatore; oppure, si vuole ragionare nel senso che in questo caso si attivi un meccanismo di contrappeso e quindi questa diversità radicale non solo non debba essere sciolta...

PRESIDENTE. Il quesito è chiaro, ne stiamo discutendo da due ore; vorremmo conoscere la sua risposta. Poi darò la parola ad un altro collega.

MASSIMO VILLONE. Mi scusi, presidente, mi rendo conto che la rilassatezza dell'avvio mi fa diventare troppo prolisso.

Credo che vada integrata la prima ipotesi (il Parlamento eletto dopo l'elezione presidenziale), con la previsione di un termine temporale, come viene prospettato in un emendamento); lascerei questa ipotesi del relatore nei suoi termini attuali, ma studierei meglio (questo è l'ultimo aspetto su cui mi soffermo e concludo rapidamente dopo l'invito del presidente) il rapporto tra lo scioglimento e la decadenza, che forse potrebbe essere definito con maggiore chiarezza, anche con riferimento alla norma di chiusura del sistema, che mi pare sia l'articolo 12; al riguardo, chiedo al relatore se non sia questo un punto delicato perché, nel momento in cui il Presidente è obbligato a tenere conto degli equilibri parlamentari, se non lo fa incorre in una violazione della Costituzione, per cui vi è una possibile connessione con l'articolo 12. Tale connessione, nelle norme così come sono formulate, non mi pare sia disegnata in modo adeguato.

DOMENICO NANIA. Riteniamo che il combinato disposto degli emendamenti presentati dal relatore agli articoli 5 e 7 realizzi un bilanciamento ragionato e coe-

rente con riferimento a quello che rappresenta uno dei punti caldi dell'impianto sul quale ci stiamo confrontando.

Questo bilanciamento mi appare fondamentale, perché credo si attui il principio della prevalenza, per così dire, dell'ultima maggioranza espressa attraverso il voto diretto dei cittadini, oltre a quello della difesa della stabilità: possiamo dire che, attraverso la salvaguardia di questi due principi, si sta realizzando in linea di massima un impianto che dal nostro punto di vista può funzionare ed ha una sua logica.

Dobbiamo anche tenere conto — riprendo questo passaggio del senatore Villone — delle dinamiche del sistema politico: si presuppone, infatti, che la competizione per l'elezione del Presidente della Repubblica e quella per la formazione del Parlamento dovrebbero inserirsi nell'ambito di un assetto bipolare, in cui i cittadini con il voto scelgono, o dovrebbero scegliere, sia il Presidente della Repubblica sia, in altri momenti, la maggioranza che deve governare il paese. Questo è qualcosa di importante (guai se non fosse così): se ci si misurasse per un'elezione diretta del Presidente della Repubblica « tanto per », evidentemente non si sarebbero compiuti dei significativi passi in avanti.

Sulla base di queste ragioni, abbiamo accolto il principio (accettiamo quindi l'emendamento presentato, nella parte in cui lo postula) del no allo scioglimento comunque: giudichiamo centrale il fatto che la stabilità si difende quando c'è; quindi, in presenza di un Governo che governa ed è stato eletto di recente, evidentemente il Presidente della Repubblica, con la sua attività ed esercitando i poteri che gli sono propri, non può mettere in discussione questa stabilità. Ma è altrettanto evidente — anche questo aspetto mi sembra significativo — che la stabilità si debba ricostruire quando non c'è e che lo si possa fare, per così dire, fisiologicamente tenendo conto (ecco il riferimento al passaggio richiamato oggi, per altro verso, dall'onorevole Calderisi) dell'indirizzo politico espresso oppure, se

non sussistono tali condizioni, arrivando allo scioglimento del Parlamento, che in questo caso si verifica proprio per difendere o comunque per ripristinare una stabilità che è venuta meno.

Il relatore, come abbiamo constatato, ha individuato il punto di equilibrio nella via formale delle dimissioni, della sfiducia e della non fiducia; vi sono, quindi, passaggi formali, espliciti, sui quali non sussistono dubbi. Per la verità, nei confronti che si erano svolti in questa sede, oltre che negli incontri diretti tra noi tra una votazione e l'altra, si era parlato in un primo momento di scioglimento in presenza di uno stato di crisi. Nella formulazione del relatore si fa un passo in avanti, perché si formalizza questo momento, lo si individua in maniera specifica e nell'emendamento si prevede che, per lo scioglimento, siano necessarie le dimissioni, oppure che non sia data la fiducia oppure ancora che vi sia un voto di sfiducia.

All'interno di questo impianto, che condividiamo in linea di massima, ci dobbiamo rendere conto, almeno dal nostro punto di vista, di alcune cose: innanzitutto, come ha più volte sottolineato l'onorevole Fini, non stiamo realizzando un sistema semipresidenziale di tipo francese. Questo è un fatto di cui ci assumiamo per intero la responsabilità (ne siamo consapevoli), ma dobbiamo dire ai nostri amici popolari che non stiamo introducendo neanche un premierato debole con la sfiducia costruttiva. In sostanza, occorre che ci diciamo le due cose che dobbiamo sapere tutti: così come noi siamo consapevoli che non stiamo realizzando un semipresidenzialismo alla francese, i popolari non possono pensare di introdurre surrettiziamente meccanismi con i quali, attraverso la sfiducia costruttiva o quant'altro, si pone in essere un sistema verso il quale nessuno di noi vuole assolutamente, o dovrebbe, avviarsi. Stiamo costruendo un sistema politico italiano, che tutti ci auguriamo funzioni nella realtà politica del nostro paese.

Anche in tale contesto riprendo un'osservazione del senatore Villone, perché

casualmente ha usato un'espressione che avrei voluto utilizzare anch'io: mi riferisco al potere di influenza e di orientamento del Presidente della Repubblica, potere (diciamolo chiaramente, perché negarlo sarebbe come nascondersi dietro il nulla) che il Presidente della Repubblica ha oggi; non mi riferisco ad oggi inteso come l'anno 1997, ma da sempre, nel meccanismo che sorregge il nostro assetto costituzionale, il Presidente della Repubblica ha utilizzato poteri di influenza e di orientamento, a volte più ed altre volte meno, ma comunque li ha utilizzati, però di fatto.

A questo punto va ripreso ancora una volta, con forza, il discorso relativo ad alcuni momenti formali richiamati dal senatore Villone. Dobbiamo avviarci verso un sistema che consenta di fatto ad un Presidente della Repubblica, peraltro eletto con il consenso di molti milioni di elettori, di appropriarsi di poteri dei quali formalmente non dispone, oppure non è preferibile utilizzare atti formali, che in maniera visibile e trasparente consentano al Presidente della Repubblica di entrare in questo circuito esercitando un potere di influenza, che non è un potere diretto di gestione e di governo ma che fa del Presidente un soggetto istituzionale che conta nell'ambito del circuito costituzionale?

Per tali ragioni, riteniamo che tale potere si debba contrarre di fronte alla maggioranza parlamentare eletta più di recente e di fronte ad un Governo stabile che governa, ma debba avere capacità di espandersi di fronte ad una maggioranza più vecchia o comunque in una condizione di instabilità permanente, grave.

Questa è l'ipotesi su cui intendo richiamare l'attenzione dei colleghi e in particolare del relatore. Mentre sappiamo ciò che succede in alcuni casi, perché sono esplicitamente previsti come tali, si pone il problema di ciò che accade in tutti i casi in cui vi è uno stato di crisi, che però non è tale da sfociare nelle dimissioni o nella presentazione di una mozione di sfiducia. È questo il nodo cruciale, il problema da risolvere, al cui interno dobbiamo cercare

in qualche modo di inserire meccanismi che portino all'esercizio di un potere trasparente e visibile da parte del Presidente della Repubblica, non all'esercizio di un potere di fatto.

Questo ci sembra l'aspetto mancante nell'emendamento del relatore, che per il resto condividiamo *in toto* ed abbiamo cercato di dare risposta al problema, che giudichiamo quello allo stato non coperto da un'ipotesi specifica, con il subemendamento IV.0.5.19.2 che va considerato per la filosofia di ciò che sostiene, ma anche - aggiungo - agganciandolo all'impianto ipotizzato dallo stesso relatore, ossia ad una decisione che in qualche modo ci conduca verso un atto formale.

Per spiegarmi meglio, farò l'esempio di uno stato di crisi, con un Governo che ha perso una parte della propria maggioranza, un primo ministro che non si dimette ed un'opposizione che ha interesse a tenere in piedi un Governo siffatto; in questa condizione, appunto, di interesse, l'opposizione non presenta una mozione di sfiducia. In una situazione del genere, la crisi è grave, stabile e permanente; che cosa accade di fronte ad un simile stato di crisi che non sfocia né nelle dimissioni del Governo né in una mozione di sfiducia? In tale fattispecie, il potere del Presidente della Repubblica potrebbe congegnarsi o come potere di scioglimento *ad libitum* (si ricadrebbe in una serie di argomentazioni richiamate per altro verso dai popolari), oppure - in questo senso si potrebbe riformulare il nostro stesso emendamento - è possibile attribuire al Presidente della Repubblica il potere di inviare un Governo siffatto dinanzi alle Camere per chiedere la fiducia, in modo che, se queste ultime, attraverso un atto responsabile, votano la fiducia, si determina un'altra maggioranza, una realtà politica diversa; ma se la fiducia non viene data, si esce dallo stato di crisi e quindi attraverso un atto formale - la non fiducia - si può giungere allo scioglimento.

Abbiamo discusso di questa ipotesi direttamente con il relatore, al quale chiediamo di indicarci se, in un caso del

genere, l'invio del Governo che si trova in una condizione di crisi dinanzi alle Camere per chiedere il voto di fiducia sia una via percorribile, nella filosofia del suo impianto, per uscire da tale ipotesi, che si potrebbe verificare e che dobbiamo invece evitare che si verifichi.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Questa mattina, con l'articolo 3, lettera *b*), abbiamo assegnato al Presidente della Repubblica il potere di nomina del primo ministro, un potere che il Presidente esercita — questo prevede il testo — tenendo conto dell'indirizzo politico espresso dall'elettorato. Abbiamo cioè affidato al Presidente della Repubblica una funzione che attiene non all'esercizio di una funzione di garanzia ma all'indirizzo politico, poiché il Presidente non prende atto del voto, ne tiene conto, cioè lo interpreta politicamente.

Adesso il relatore, nel combinato dell'articolo 5 e dell'articolo 7 che ci propone, introduce una nuova fattispecie. In buona sostanza si tratta di questo: dopo l'elezione del Presidente della Repubblica, quando la Camera sia stata eletta prima di lui, egli può — ovviamente « può », non « deve » — sciogliere le Camere, poiché il Presidente del Consiglio in carica è obbligato a dimettersi. In caso di dimissioni di quest'ultimo, il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere. Chiedo: perché in quel caso il Presidente della Repubblica dovrebbe sciogliere le Camere? A me pare che vi sia una sola risposta razionale a questa domanda: scioglie se ritiene che nella sua elezione si sia manifestato un fatto politico di tale rilievo da creare un contrasto radicale rispetto alla maggioranza politica che è il Parlamento e che sostiene il Governo in carica.

Il combinato disposto di queste norme, quella dell'articolo 3 e quelle contenute negli articoli 5 e 7, definisce un significativo potere del Presidente sul terreno dell'indirizzo politico. Così mi sembra si debba concludere attraverso una lettura che credo oggettiva dei fatti. Questa mattina ho votato a favore dell'emendamento Salvi alla lettera *a*) dell'articolo 3 perché

avevo preso visione e apprezzato la riscrittura degli articoli 5 e 7, altrimenti il mio voto sarebbe stato contrario.

Tutto ciò definisce, come è stato sottolineato a più riprese questa mattina, una contraddizione nel sistema che sta emergendo? Personalmente non credo, ma se questa contraddizione ci fosse penso che si tratterebbe di una contraddizione feconda. Siamo in una sede referente — lo abbiamo sottolineato tante volte —, si apre una fase che potrà servirci per sanare le contraddizioni, quindi attraverso questo intervento vorrei rendere chiaro in quale senso credo debba essere sanata tale contraddizione nel caso in cui vi sia: in questo ambito, certamente diverso dal potere di indirizzo che è in mano al Presidente della Repubblica francese, penso che sanare la contraddizione dovrebbe significare, nella fase di lavoro che ci attende dopo la fine del mese, lavorare perché comunque il Presidente eletto con questo sistema possa pienamente esercitare la funzione di indirizzo politico.

Per questo sono contrario agli emendamenti Elia e De Mita che sono stati illustrati questa mattina, in quanto, intervenendo sulla questione del potere di scioglimento dopo l'elezione del Presidente della Repubblica, vanno nella direzione opposta a quella che a me convince. Vorrei dire al relatore che sono contrario al subemendamento Russo IV.0.5.19.7, in base al quale la Camera non può essere sciolta durante l'anno successivo all'elezione. Se fossimo di fronte al potere di scioglimento non tipizzato, quindi all'antica versione dell'articolo 5 così come era nel testo base del relatore, sarei assolutamente d'accordo con la proposta del subemendamento Russo; ma siccome abbiamo tipizzato i casi, ed io concordo con quella tipizzazione, ritengo che se si verificano quei casi anche nell'anno successivo all'elezione della Camera il potere di scioglimento debba essere esercitato. Infatti, mi chiedo: se si determinasse nell'anno successivo, quando non c'è potere di scioglimento, uno stato di crisi di fatto, come quello che viene ipotizzato nella

tipizzazione, attraverso quali strade dovrebbe intervenire il Presidente della Repubblica per risolvere la crisi? Penso che, proprio per questa ragione, anche il subemendamento Russo su questo punto dovrebbe non essere accolto. Credo anche che quando il relatore, rispetto alla precedente stesura, ha tolto la scansione temporale nell'esercizio del potere di scioglimento, che prima era prevista – un anno o due anni –, lo abbia fatto a ragion veduta, proprio perché si è reso conto dell'esistenza di questa contraddizione.

STEFANO PASSIGLI. Signor presidente, ho ascoltato con grande attenzione le posizioni espresse dai colleghi del partito popolare e dal collega Russo. Mi sembrano posizioni strettamente ancorate ad una visione classica e, a mio avviso, anche datata del Governo parlamentare, nonché posizioni che non tengano conto del fatto che questa Commissione ha deliberato l'elezione diretta del Presidente, con poteri affievoliti rispetto al modello francese ma pur sempre un Presidente che si muove e che è da inquadrare in un modello che supera il classico Governo parlamentare. Quindi, un modello in cui il potere di scioglimento, che è centrale, deve avere una configurazione diversa da quella che avrebbe in un classico modello di Governo parlamentare.

A me sembra – lo anticipo qui – che la soluzione avanzata dal relatore sia equilibrata e da mantenere. E soprattutto a me pare che, al di là delle tipizzazioni e anche del tentativo di proceduralizzare e temporalizzare questo potere di scioglimento, ci si debba ancorare, nel valutarlo, a due principi fondamentali che vengono sostanzialmente adottati dal relatore: da un lato – ecco il primo principio – che il potere di scioglimento deve esservi quando non sia possibile dar vita a Governi che godano la fiducia del Parlamento (implicitamente è detto infatti che in caso di sfiducia costruttiva non si deve utilizzare il potere di scioglimento perché esiste un Governo che gode la fiducia del Parlamento, quindi non solo quando non sia possibile verificare l'esistenza di Go-

verni che godano la fiducia del Parlamento); dall'altro – secondo principio – quando il Parlamento non sia più rappresentativo del paese. Questo è un principio quasi universalmente accolto dalla dottrina relativamente alla nostra attuale situazione, quindi a una situazione di Governo parlamentare: già nel modello del Governo parlamentare si sostiene che quando il Parlamento non sia più rappresentativo del paese il potere di scioglimento può essere utilizzato. Ed è questa la presunzione – cioè che il Parlamento non sia più rappresentativo del paese – che si può avere quando un'elezione presidenziale seguente all'elezione delle Camere dia luogo a risultati che vanno nettamente contro il risultato precedente dell'elezione delle Camere.

Il Parlamento può, in altre parole, essere in grado di esprimere la fiducia ad un Governo ma può esso stesso non essere più rappresentativo. Anche in un sistema presidenziale puro come quello degli Stati Uniti, dove la rigida separazione dei poteri impedisce lo scioglimento, vi è la preoccupazione, con il rinnovo parziale del legislativo in occasione delle elezioni presidenziali, di adeguare al massimo la rappresentatività del legislativo all'espressione della volontà popolare che avviene in occasione dell'elezione presidenziale. Quindi, persino laddove non vi è il potere di scioglimento, proprio perché vi è una rigida separazione di poteri, si sottolinea la necessità che vi sia una piena rappresentatività da parte del legislativo.

Qui non mi nascondo che le obiezioni mosse in questo caso dai colleghi del partito popolare all'uso del potere di scioglimento sono tutte basate sul fatto che l'elezione presidenziale – lo diceva con molta chiarezza stamane il senatore Elia – sarebbe diversa dall'elezione per le Camere. Nessuno pone in dubbio questo fatto: è chiaramente un'elezione diversa, un'elezione tra persone e non un'elezione tra rappresentanti di forze politiche; però tra persone che sono rappresentative di coalizioni esistenti nel paese o che si determineranno nel paese; sono diverse da quelle per il Parlamento ma sono elezioni

politiche, sono quelle che nella terminologia anglosassone chiameremmo una *general election*: non sono elezioni amministrative anche vaste, cioè una sommatoria di elezioni parziali, ma un'elezione generale, senatore Elia, in cui il corpo elettorale si esprime con molta chiarezza; quindi hanno una forte valenza politica che non possiamo ignorare.

Qui ci siamo orientati, con il rifiuto del doppio turno di collegio, verso una legge elettorale che, come ho già detto in più occasioni, non avrà una reale spinta alla semplificazione e all'aggregazione delle forze partitiche. Se, come mi auguro, nel nostro sistema vi sarà questa spinta all'aggregazione delle forze partitiche, essa verrà semmai dall'impatto che avrà sulla ristrutturazione del nostro sistema partitico l'elezione presidenziale. Quindi, al di là dei poteri del Presidente, l'elezione presidenziale sicuramente avrà nel nostro partito un forte impatto bipolare reale, non di coalizione.

In conclusione, dunque, non possiamo e non dobbiamo depotenziare troppo il Presidente della Repubblica: finora ne abbiamo giustamente limitato, a mio avviso, i poteri rispetto ad altri modelli, ma su questo punto credo che la soluzione del relatore sia corretta. Quindi, anch'io, come già altri colleghi, annuncio che voterò contro gli emendamenti Elia e De Mita, contro il subemendamento Russo IV.0.5.19.4, nonché contro i subemendamenti Rebuffa IV.0.5.19.5, Calderisi IV.0.5.19.6, perché mi sembra che siano troppo indeterminati, che coprano ipotesi diverse da quelle della mancanza di fiducia o della non rappresentatività del Parlamento e che tendano ad imbrigliare troppo il gioco delle formazioni di maggioranza in Parlamenti rappresentativi ed in Parlamenti che possano esprimere maggioranze.

Annuncio, con l'occasione, di rinunciare al mio emendamento IV.5.8, in quanto superato dall'andamento degli altri emendamenti e dal nuovo testo del relatore.

ARMANDO COSSUTTA. Signor presidente, mano a mano che si sviluppa la

discussione su questo punto e se ne approfondisce l'esame, ci si accorge che, effettivamente, sono di fortissimo contenuto i poteri che nel progetto del relatore e nei suoi emendamenti vengono assegnati al Presidente della Repubblica. È un Presidente della Repubblica tutt'altro che rappresentativo, cioè un uomo che inaugura le mostre o che taglia i nastri: è possessore di un potere pressoché padronale della vicenda politica nazionale, il *dominus* della situazione. Ecco perché continuo a considerare più valida la nostra tesi, che è stata messa in minoranza — quindi non intendo ritornarvi — cioè l'adozione di una soluzione tipo premiato. Credo che occorra trovare un equilibrio che, forse, è possibile. Dico « forse » con molti dubbi e molte preoccupazioni a questo punto del nostro lavoro. Comunque, è forse possibile trovare una soluzione che possa portare ad una condizione più equilibrata. Già abbiamo una condizione per la quale, nell'articolo 3 che abbiamo votato, il Presidente della Repubblica nomina il primo ministro tenendo conto dell'indirizzo politico espresso dall'elettorato e della composizione della Camera dei deputati. È ovvio ma di per sé questa è un'indicazione non tassativa, perché già il Presidente della Repubblica, tenendo conto del risultato elettorale, può dare di quest'ultimo un'interpretazione che non è un'indicazione prescrittiva, come sarebbe invece in una soluzione come quella che avevamo avanzato e che potrebbe ancora essere in qualche modo ripresa; una soluzione per cui è il capo, il leader della coalizione vincente che automaticamente diventa Presidente del Consiglio. Non è più così ma il Presidente della Repubblica ha il dovere di nominare come Presidente del Consiglio il leader della coalizione vincente. La soluzione non è indicata in questi termini, e questo già è un dato preoccupante; ma se si somma quest'elemento con il fatto che ha un potere di scioglimento fortissimo, temo che tale progetto possa portare a preoccupanti fattori di instabilità.

È normale ed è giusto dire che il Presidente della Repubblica scioglie il Parlamento ed indice elezioni anticipate quando vi sono le dimissioni del Governo. Sembrerebbe una clausola liberatrice a tale riguardo; tuttavia, quando poi si prevede non solo che il Governo si dimetta, com'è ovvio, quando non ha più la fiducia (perché se presenta una richiesta di fiducia e gli viene negata, è ovvio e giusto che il Governo si dimetta) oppure che il Primo ministro si dimetta per altre ragioni, che possono essere politiche o di altra natura – personali e via dicendo –, ma anche che, nel momento in cui viene eletto un nuovo Presidente della Repubblica, il Governo deve dimettersi ed in questo caso viene sciolto il Parlamento e si va a nuove elezioni, io insorgo, perché allora si determina veramente un abuso politico, una sottrazione di potere alla volontà dei cittadini, del popolo. Infatti può verificarsi (l'abbiamo detto e ribadito e non torno sull'argomento) una situazione inevitabile, quella in cui il Presidente della Repubblica, eletto a grande maggioranza, sia l'espressione di un orientamento politico diverso da quello che ha portato alla vittoria di un certo schieramento in sede parlamentare. Tutto questo si può verificare, ma non giustifica lo scioglimento delle Camere. Ciò determina, come si direbbe in Francia, una coabitazione difficile, ma una coabitazione che deve rimanere e permanere fintanto che il Governo ha la fiducia del Parlamento.

Dunque l'emendamento Elia, l'emendamento Russo, gli emendamenti presentati a questo riguardo dai colleghi del partito popolare mi sembrano convincenti; si tratta di vedere se si possano invitare i presentatori ad individuare una formulazione comune. Noi comunque sosteniamo quest'indicazione, nel senso che quando viene eletto il nuovo Presidente della Repubblica è normale – non è solo una questione di buona creanza – che il capo del Governo vada a presentare le sue dimissioni, perché è il Presidente della Repubblica che in Costituzione nomina il Presidente del Consiglio e quindi è normale che quest'ultimo gli chieda di avere

questa nomina. Ma in quel caso il Presidente della Repubblica non scioglie il Parlamento, non deve sciogliere il Parlamento, non può sciogliere il Parlamento. Deve invitare il Presidente del Consiglio a ripresentarsi, come prevede l'emendamento Elia, entro cinque giorni, non dopo un periodo infinito: entro cinque giorni si presenta dinanzi al Parlamento e verifica se abbia ancora la fiducia, nonostante l'elezione del Presidente della Repubblica possa avere prodotto una situazione politica diversa. Se c'è la fiducia, egli non può sciogliere il Parlamento.

Occorre che tutto questo sia precisato con molta chiarezza ed è per tale ragione che noi sosteniamo questi emendamenti, ribadendo anche la validità di determinati nostri emendamenti (li esamineremo in seguito) che erano stati formulati nel contesto del premierato ma che possono trovare una loro validità anche nel contesto del semipresidenzialismo. Viceversa i poteri del Presidente della Repubblica diventerebbero davvero esorbitanti, quindi la mia espressione, che ho voluto usare fin dall'inizio, di una soluzione addolcita temo che non possa più neppure mantenersi in vita perché ci troveremo dinanzi ad un inasprimento, ad un aggravamento del potenziamento delle funzioni e dei poteri del Presidente della Repubblica che mi pare non possano essere accettati.

GIORGIO REBUFFA. Intervengo soltanto per esprimere l'opinione secondo cui l'articolo sostitutivo presentato dal relatore raggiunga, tutto sommato, un equilibrio al quale si può consentire, con le aggiunte che lo specificano, già ricordate dall'onorevole Nania e relative, un emendamento firmato, oltre che da me, da altri colleghi, fra cui mi pare lo stesso onorevole Nania.

Osservo molto sinteticamente che il tipo di scioglimento che stiamo configurando si avvicina molto a quello previsto nella Costituzione vigente ed in qualche modo lo razionalizza. Lo dico perché alcune considerazioni svolte questa mat-

tina e ieri sera dall'onorevole De Mita meritano un discorso, la continuazione di un dialogo.

Le ipotesi di scioglimento derivate dalla prassi repubblicana sono sostanzialmente: un contrasto fra Governo e Parlamento (è l'ipotesi classica: il Parlamento è in contrasto con il Governo), l'incapacità del Parlamento di esprimere una qualsiasi maggioranza, oppure (è un caso che si è verificato più raramente) la diminuita rappresentatività del Parlamento; mi spiego: è il caso che si verifica di fronte, per esempio, ad un'elezione amministrativa che abbia avuto caratteri generali e che abbia determinato, reso visibile un orientamento diverso del corpo elettorale. Esiste poi una quarta prassi della storia repubblicana, mascherata sotto varie formule, ma che è stata qualificata in dottrina come autoscioglimento. Anche qui vi sarebbero tipologie molto diverse, per cui in qualche caso si tratta di autoscioglimento creando ad arte una situazione di ingovernabilità, in altri casi la convenienza non della maggioranza di Governo, ma della maggioranza delle forze politiche determina, come soluzione di vari problemi irrisolti, uno scioglimento.

In tutti questi casi il ruolo del Presidente della Repubblica è stato un ruolo arbitrato condizionato. Il momento simbolico di questo ruolo arbitrato condizionato era dato dalle consultazioni, che rappresentavano il momento visibile di quel ruolo.

Invece, di quale tipo di scioglimento parliamo? Parliamo di uno scioglimento dove il condizionamento del ruolo arbitrato non sta più nell'assenso generalizzato delle forze politiche (anche perché abbiamo, e costruiremo ancora di più, un sistema bipolare), ma sta nell'esaltazione dei poteri arbitrati del Presidente.

In proposito, vorrei dire una cosa della quale mi sono persuaso (per usare un verbo che piace all'onorevole De Mita ed anche a me), cioè che questo potere di scioglimento in tutti i casi, anche laddove è uno scioglimento «duro e puro», è un tipo di potere arbitrato. A cosa serve? Serve a verificare il rapporto di rappre-

sentanza politica. Come si verifica? Si verifica nel modo più classico, non esercitando lo scioglimento ma dando allo scioglimento un potere di deterrenza, direi quel potere che si muove dolcemente, quasi come una prassi più che come una norma giuridica «di bronzo», che consente quindi l'adattamento alle forze politiche; le forze politiche risolvono autonomamente le loro crisi, il Parlamento risolve la sua crisi proprio perché esiste quel potere di scioglimento, deterrente, magari mai esercitato.

Esiste poi un caso specifico che è stato sollevato stamattina: lo scioglimento dopo le elezioni. A parte le considerazioni espresse dal presidente sui tempi lontani di questo scioglimento, di cui però non ho capito bene il criterio di calcolo, i casi sono molto semplici: o abbiamo un Presidente dello stesso colore della maggioranza parlamentare o abbiamo un Presidente di colore diverso. In entrambi i casi (per questo mi opporrò agli emendamenti tesi a «giuridificare» in modo preciso i casi stessi) si tratta di valutazioni sul terreno, di valutazioni di carattere politico, che mi rifiuterei di rendere così precisate, codificate in modo ferreo, perché ciò eliminerebbe la discrezionalità della politica.

Infatti, nel primo caso, cioè se il Presidente è dello stesso colore politico del Parlamento, dipende: se chi va al Quirinale è il vero capo della maggioranza, il problema non si pone, nel senso che se egli sciogliesse e fosse il vero capo della maggioranza, nessuno, né nella maggioranza né fuori di essa, fiaterebbe, com'è avvenuto in alcuni casi anche nel regime costituzionale vigente. Se, invece, il Presidente non è il capo della maggioranza, ma è una figura che la maggioranza ha scelto, ben difficilmente scioglierebbe, perché si configurerebbero situazioni che lo porterebbero ad una censura vicina all'*impeachment*, alla messa in stato d'accusa.

Nell'ipotesi in cui, invece, il Presidente è di colore diverso, è semplicemente uno scioglimento che ha la funzione di verificare il rapporto di rappresentanza poli-

tica, quindi di un adeguamento, esattamente come se si fosse trattato di un'elezione generale dalla quale sia risultato che nel paese esiste un diverso indirizzo politico. Tuttavia, anche in quel caso l'autonomia di decisione resta, perché resterebbe una valutazione discrezionale per cui, come si è verificato in casi recenti, uno scioglimento potrebbe avere effetti disastrosi per chi lo mette in opera.

In conclusione, ritengo che l'equilibrio dell'emendamento Salvi sia accettabile e che l'emendamento che abbiamo predisposto con gli altri colleghi lo sostanzia e presenti caratteristiche più fluide ma anche più garantiste, tali da rendere il potere di scioglimento un potere di garanzia. Penso invece che limitare, come diceva il collega Nania, surrettiziamente il potere di scioglimento per introdurre un modello istituzionale cui abbiamo rinunciato sia un gioco delle bandiere che possiamo fare ma, poiché ormai non siamo più al gioco delle bandiere, forse è meglio andare avanti.

FAMIANO CRUCIANELLI. Voterò a favore dell'emendamento Elia. Peraltro vi è anche un emendamento soppressivo da me presentato su questo punto. Mi limito ad una battuta: nel dibattito, soprattutto negli interventi degli esponenti del partito popolare, è tornata continuamente la figura del Presidente garante. Avevo molti dubbi sulla fondatezza di quest'immagine, di questo principio, di questo nuovo soggetto, dubbi nel senso che ha evidenziato molto bene l'onorevole Villone esplicitando (è cosa nota) come l'elezione diretta abbia in sé una fortissima valenza politica. Questo, a mio parere, già comprometteva in radice il fatto che si potesse discutere di un Presidente che poi venisse ad assumere una veste unicamente di garanzia, una sorta di Presidente al di fuori del contenzioso politico.

Con l'emendamento all'articolo 7 presentato dal relatore Salvi, in particolare con quella parte in cui si prevede la possibilità di scioglimento dopo l'elezione del Presidente della Repubblica, mi pare che questo castello di sabbia venga a

cadere definitivamente. In realtà, siamo di fronte all'elezione di un Presidente della Repubblica che è parte di un contenzioso politico. Certo, non dispone di una serie di poteri presenti nel semipresidenzialismo francese; non so se sia il capo della maggioranza, come diceva l'onorevole Rebuffa, ma sicuramente è uno dei capi della maggioranza o di quella che potrà divenire, una volta sciolte le Camere, la futura maggioranza, secondo gli auspici del Presidente eletto.

Da questo punto di vista, a me pare che non vi siano i pericoli che sono stati paventati, per cui in realtà si metterebbe in moto un meccanismo che depotenzerebbe la figura del Presidente fino farlo diventare garante dell'unità nazionale al di sopra delle parti.

Credo che siamo che nel pieno del testo B che il relatore Salvi aveva presentato e per questo, ora come allora, manifesto la mia contrarietà.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Intervengo brevemente; poi, semmai, dirò qualche parola di più sui singoli emendamenti.

Mi pare che la discussione di questo pomeriggio ed anche qualche scambio di battute avvenuto in mattinata abbia fatto chiarezza sui termini del problema. Castelli di sabbia o no, è chiaro che gli elettori, decine di milioni di cittadini, difficilmente si appassionerebbero ad una campagna elettorale volta a stabilire quale tra i due candidati per la sua storia abbia maggiormente caratteristiche *super partes*, quindi più spiccata attitudine a garantire l'equilibrio del sistema; questo, per la verità, mi sembrava chiaro fin dal primo momento.

Quindi, per dirla in breve, le argomentazioni – non per fare differenze tra i due colleghi – sistemiche del senatore Villone e, se mi permette l'amico e collega, di buon senso del senatore Pieroni mi pare debbano spingere senza eccessiva problematicità verso una soluzione che è nella logica del sistema e delle cose.

Insisto invece nel ritenere che debba essere accolto il subemendamento del

collega Russo, proprio perché — voglio dire al collega Morando — risponde alla stessa logica di sistema e risolve quella parte giusta di preoccupazioni che è legata ad altre proposte alle quali invece sono contrario.

Nella fase iniziale di vita delle nuove Camere il Presidente della Repubblica ha il potere di prima scelta, di prima nomina; allora, si deve evitare il rischio, che ci può essere sempre, del crearsi di una situazione di conflitto istituzionale per cui il Presidente della Repubblica « vecchio » non accetti il risultato elettorale delle Camere nuove. Del resto, lo stesso sistema francese prevede questo limite iniziale di dodici mesi e credo che per questa parte sia da condividere. Dico questo perché vedo le due cose tra loro collegate.

Per quanto riguarda gli altri emendamenti, con riferimento alla sfiducia costruttiva, vorrei dire al collega Russo che, salvo immaginare patologie complessive del sistema, in realtà le obiezioni che egli muove su questo punto specifico del potere di nomina del Presidente della Repubblica potrebbero valere anche per la Costituzione attuale. Credo che qui subentrino quel ruolo di influenza e di arbitrato politico che è proprio del Presidente della Repubblica.

GIOVANNI RUSSO. Nella situazione attuale c'è il passaggio della fiducia.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Sì, ma nella situazione attuale se il Presidente della Repubblica non sceglie la persona che può avere la fiducia, questa non va in Parlamento, non riceve la fiducia; quello è un problema successivo e separato.

Ripeto: proprio per quelle situazioni di crisi che si possono determinare in cui si tratta di scegliere la soluzione, la formula più giusta, questa persona per eleggere la quale abbiamo chiamato tutti gli italiani a votare dovrà dire la sua; se c'è una soluzione di immediata saggezza, la adotterà, se c'è qualcosa in più da fare, svolgerà la sua funzione di arbitrato, eserciterà la sua influenza, certo influenza

politica, conterranno le sue idee, i suoi orientamenti. Anche perché altrimenti, collega Russo, ci riportiamo davvero a quel tema su cui c'eravamo, non dico incartati, ma problematizzati esaminando l'altra forma di governo: allora, sfiducia costruttiva che cosa può volere dire? Senza limiti, anche modificando la maggioranza scelta dagli elettori, ribaltone, non ribaltone? L'arbitro, il garante anche di quest'aspetto — se lo fa bene; se lo fa male sarà criticato, contestato, non sarà riletto la volta dopo — diventa il Presidente della Repubblica, anche quanto alla coerenza della scelta e della situazione che si viene a determinare.

Lo stesso vale per la proposta del senatore Elia di rimandare il Governo alle Camere per la verifica dopo l'elezione delle Camere nuove. Il problema non è la persona del primo ministro, è quella maggioranza parlamentare che deve poter essere rimessa in discussione.

Per quanto riguarda la questione posta dal collega Nania, in realtà, nei termini in cui la proposta è attualmente formulata — mi pare che egli non la riproponga in quei termini — si determina, per quanto le clausole possano essere ampie e generali, una situazione in cui vi è poi un'ampia discrezionalità di scelta del Presidente della Repubblica; tant'è vero che nello stesso emendamento è prevista un'ipotesi di decadenza, nonché meccanismi collegati al rischio che si apra un conflitto istituzionale.

Vorrei valutare l'altra ipotesi formulata dal collega Nania, se egli è d'accordo, nel contesto dell'articolo 7 riguardante l'esposizione programmatica in Parlamento, in quanto la vedo collegata alla questione del voto di fiducia iniziale.

PRESIDENTE. Passiamo alle votazioni degli emendamenti e dei subemendamenti relativi all'articolo 5, a partire dal subemendamento Urbani IV.05.19.2.

DOMENICO NANIA. In relazione a quanto detto dal relatore, chiederei di accantonarlo perché se ne potrebbe di

scutare una riformulazione in sede di esame dell'articolo 7.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Anche per offrire una possibilità di riflessione ai colleghi in vista dell'esame del successivo articolo 7, penso che non sia necessaria una formulazione di questo tipo, che si può anche prestare ad obiezioni. Tuttavia, è meritevole di riflessione, la vedremo in sede d'esame dell'articolo 7.

Anche in questo caso siamo abbondantemente nell'ambito di una patologia del sistema. Tuttavia, nell'ipotesi di una situazione di crisi sostanziale, estremamente rilevante che tuttavia non si traduca né nelle dimissioni del Governo o del primo ministro, né nell'espressione di un voto contrario da parte del Parlamento su una questione sulla quale il primo ministro abbia posto la fiducia, né nell'approvazione di una mozione di sfiducia – anche perché abbiamo la norma garantista della mozione assoluta –, il collega Nania accennava alla possibilità che il Presidente della Repubblica chieda al primo ministro di presentarsi alle Camere per verificare la sussistenza del rapporto fiduciario.

È un aspetto su cui vale la pena di riflettere, anche se secondo me implica come conseguenza automatica che sull'esposizione programmatica iniziale del primo ministro in Parlamento – in questo senso dicevo che va vista nel contesto dell'articolo 7 anche con riferimento da quanto detto dal collega Pieroni – vi sia (del resto, ha senso in un sistema di questo tipo) l'espressione del voto di fiducia da parte del Parlamento, qui non previsto. Solo in questo caso il Presidente della Repubblica può chiedere al primo ministro di controllare se esista ancora quel rapporto, ammesso che si accetti questa soluzione...

MAURIZIO PIERONI. Altrimenti, questo indeterminato fattore di crisi può essere la salmonella, la dissenteria...

PRESIDENTE. Può essere anche una situazione parlamentare. Questo potere

del Presidente di chiedere al primo ministro di verificare il rapporto fiduciario con le Camere può avere senso, ma naturalmente se questo rapporto è istituito; se si ripristina la fiducia al Governo, si può accedere a quest'ipotesi. Secondo me, è anche ragionevole che, di fronte ad una situazione di turbolenza, il Capo dello Stato abbia il potere di invitare il primo ministro a verificare la sussistenza del rapporto di fiducia.

SERGIO MATTARELLA. Ne discutiamo adesso o in sede di esame dell'articolo 7?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Ne ho parlato adesso per incardinare il tema ed anche per dire che sono contrario a questa formulazione del collega Nania, per cui lo inviterei a riformularla; altrimenti, esprimerei parere contrario.

DOMENICO NANIA. Intendiamo ridiscutare la questione esattamente nei termini posti dal relatore, non com'è formulato in questo momento.

PRESIDENTE. Passiamo al subemendamento Russo IV.05.19.4, che prevede il caso di sfiducia costruttiva.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Esprimo parere contrario per le ragioni già dette.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione. (*È respinto*).

I subemendamenti IV.0.5.19.5 e IV.0.5.19.6 sono accantonati.

Passiamo al subemendamento Russo IV.0.5.19.7, avente ad oggetto la norma di salvaguardia del Parlamento neoeletto per dodici mesi, su cui il relatore ha espresso parere favorevole.

GIANCLAUDIO BRESSA. Presidente, come lei ricorderà, questa mattina era stato accantonato un mio precedente emendamento all'articolo 1, che potrei riformulare con riferimento all'articolo 5,

tenendo presente che la mia proposta s'intende integrata dal subemendamento proposto dal senatore Russo. Qualora questo dovesse essere approvato, mi permetterei di riformulare l'emendamento accantonato questa mattina.

PRESIDENTE. Se vuole richiamare per i colleghi il concetto...

GIANCLAUDIO BRESSA. Viene sostanzialmente ripresa una disposizione contenuta nella Costituzione portoghese secondo cui nei 180 giorni precedenti e nei 180 successivi all'elezione del Presidente non può aver luogo l'elezione per il Parlamento.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Ho riflettuto sulla questione, come dicevo al collega Bressa ed anche con l'aiuto degli uffici ho lavorato ad alcune ipotesi; credo che, se verrà approvato l'emendamento Russo, sarà possibile individuare una soluzione tale da raggiungere gli obiettivi posti dal collega Bressa.

PRESIDENTE. Perché tutti possano capire, con quale formulazione?

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Il problema, che può essere valutato con attenzione anche in termini di coordinamento, riguarda la necessità di evitare una sovrapposizione di date che possa provocare effetti anomali: per esempio, che per la Camera dei deputati si debba votare necessariamente nel mese di agosto; oppure che per effetto di una prima proroga derivante dall'esigenza di evitare, secondo la logica della Costituzione portoghese, che nel semestre finale del mandato del Presidente della Repubblica vi sia una breve proroga delle elezioni per la Camera dei deputati per consentire di eleggere prima il Presidente della Repubblica. In questo caso, se si verificasse una determinata coincidenza temporale, potrebbe determinarsi un effetto a cascata, per cui da quel momento in poi, se non vi fossero più elezioni anticipate, ogni legislatura durerebbe cin-

que anni e mezzo, per ragioni che non sto qui ad illustrare. Probabilmente, sempre che vi sia un accordo sulla sostanza, se la seconda frase del mio emendamento IV.5.19. fosse riformulata nel seguente modo: « Se il termine ordinario scade in un periodo predetto, la durata della Camera è prorogata. L'elezione della nuova Camera si svolge entro sei mesi dall'elezione del Presidente della Repubblica », si potrebbero evitare gli inconvenienti prospettati. In sostanza, invece che fissare in Costituzione un termine preciso, si potrebbe prevedere lo svolgimento dell'elezione della nuova Camera entro sei mesi dall'elezione del Presidente della Repubblica, in modo da avere un lasso di tempo che consentirebbe di evitare un automatismo nella fissazione della data dell'elezione della Camera. Ovviamente, questi aspetti saranno precisati in sede di predisposizione delle leggi attuative. Per ora si tratta di evitare la configurazione in Costituzione di un vincolo rigido.

STEFANO PASSIGLI. Il relatore esclude in ogni caso che vi possa essere contestualità di elezione...?

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Certo, lo escludo. Queste norme hanno il fine di escludere questa possibilità e, nell'ipotesi in cui le date siano vicine, di far precedere all'elezione della Camera quella del Presidente della Repubblica.

GIUSEPPE CALDERISI. Chiedo una precisazione, per verificare se ho ben compreso il senso della modifica proposta. Il meccanismo temporale configurato dal relatore si concilia con l'emendamento presentato da quest'ultimo con riferimento all'ultimo comma dell'articolo 7? Non si ritiene vi siano problemi di coordinamento?

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Ritengo di no, anche se, come tutti gli esseri umani, posso sbagliarmi. L'obiettivo è soltanto quello di evitare un ingorgo di date.

GIUSEPPE CALDERISI. In sostanza, il neopresidente della Repubblica, in base all'articolo 7, avrebbe comunque la facoltà, qualora ritenesse che ne sussistano le condizioni, di sciogliere...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Su questo punto abbiamo discusso fino ad ora...!

PRESIDENTE. Mi pare che la preoccupazione espressa dalla formulazione del relatore sia quella di evitare la coincidenza di date tra l'elezione della Camera e quella del Presidente, ma anche di considerare, prevedendo un termine fisso, che deriverebbe dalla previsione in base alla quale la durata della Camera è prorogata fino alla data di assunzione delle funzioni del nuovo Presidente, che a quel punto, scadendo la durata della Camera, si entrerebbe in campagna elettorale. Il termine fisso può determinare una situazione per cui si potrebbe votare ad agosto o il giorno di Natale. Stabilire che l'elezione della Camera si svolga entro sei mesi da quella del Presidente della Repubblica, consente invece di avere quel margine di elasticità idoneo ad evitare la fissazione di date incongrue.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Si tratta di evitare una micidiale cascata di automatismi costituzionalmente vincolanti.

GIANCLAUDIO BRESSA. La proposta del relatore recepisce perfettamente il senso del mio emendamento.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Bressa.

Eravamo partiti dal subemendamento Russo e dall'ipotesi di integrare l'emendamento Bressa con tale subemendamento.

GIUSEPPE CALDERISI. Scusi, presidente, ma la modifica proposta dal relatore all'articolo 5...

PRESIDENTE. Non c'entra niente! La modifica proposta dal relatore è relativa alla data delle elezioni per la Camera. Pertanto, non ha nulla a che vedere con quel testo.

GIUSEPPE CALDERISI. Poiché ci sono intrecci con il subemendamento del collega Russo... (*Commenti*). Ho detto che ci potrebbero essere...

MAURIZIO PIERONI. Calderisi, nel caso prospettato dal subemendamento Russo le elezioni si sono già svolte.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Vorrei segnalare al collega Calderisi che tutti i calcoli fatti, compresa la soluzione proposta da Bressa, li ho effettuati sull'ipotizzato presupposto del recepimento del subemendamento Russo.

GIUSEPPE CALDERISI. Stavo chiedendo se, nell'ottica di evitare ingorghi di date, non fosse più prudente accogliere il subemendamento Russo, modificandolo però nel senso di introdurre una previsione di sei mesi.

PRESIDENTE. Mi permetto di osservare che non si tratta di un problema di ingorgo; l'emendamento ha un significato politico e, in qualche modo, si equilibra con l'ultimo punto dell'articolo 7. Così come noi consentiamo al Presidente neoeletto, accogliendo le dimissioni del primo ministro e sempre che lo ritenga, di sciogliere le Camere o di nominare un nuovo primo ministro...

MAURIZIO PIERONI. Oppure di confermarlo!

PRESIDENTE. Certo. Allo stesso modo, noi tuteliamo per dodici mesi le Camere neoelette e, quindi, forti dell'ultimo pronunciamento popolare. Questo è il concetto, che non ha nulla a che vedere con la data delle elezioni. È chiaro questo aspetto?

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, ho compreso, ma evidentemente si riferisce alla nuova Camera eletta dopo le elezioni presidenziali.

PRESIDENTE. Non c'è dubbio.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. È certamente così, collega Calderisi.

GIUSEPPE CALDERISI. Perché, allora non specificarlo?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Se in sede di coordinamento dovesse sorgere qualche dubbio in proposito, sarà eliminato.

PRESIDENTE. Va anche considerato che la Camera viene sempre eletta dopo le elezioni presidenziali precedenti e prima delle successive, come ella collega Calderisi, comprenderà certamente. Aggiungere quella specificazione, mi sembrerebbe...

GIUSEPPE CALDERISI. Prendo atto che si tratta di un problema di coordinamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il principio contenuto nel subemendamento Russo IV.0.5.19.7.
(È approvato).

Prima di porre in votazione l'emendamento IV.5.19. del relatore, ricordo che sono stati presentati diversi testi alternativi all'articolo 5, così come formulato dal relatore. I proponenti insistono per la votazione?

FAUSTO MARCHETTI. Chiedo che sia posto in votazione l'emendamento Armando Cossutta IV.5.2.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Armando Cossutta IV.5.2, che ripropone il meccanismo della sfiducia costruttiva.
(È respinto).

Passiamo all'emendamento Rotelli IV.5.6, che prevede la possibilità per il Presidente della Repubblica di revocare il primo ministro e, quindi, di promuovere le elezioni senza attenderne le dimissioni.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Presidente, mi chiede di ritirarlo?

PRESIDENTE. Sì, glielo chiedo perché è evidente che attiene ad un diverso modello istituzionale. Del resto, lei lo sa meglio di me, anche perché è professore. Se lei vuole che ogni volta le chieda espressamente se intende ritirare i suoi emendamenti, lo farò.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Se lei me lo chiede espressamente, lo ritiro.

PRESIDENTE. La ringrazio.

Pongo in votazione l'emendamento IV.5.19. del relatore, come subemendato in base alle precedenti votazioni e così come riformulato dal relatore stesso nella parte conclusiva.
(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 6, al quale il relatore non ha proposto emendamenti. Egli, tuttavia, ha fatto proprio l'emendamento De Mita IV.6.13.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sì, presidente, perché sottrae opportunamente alla controfirma del Governo le nomine dei componenti di organi costituzionali attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica.

PRESIDENTE. Sono stati presentati alcuni emendamenti connessi ad altri modelli istituzionali. Chiedo se i proponenti siano disponibili a che non siano sottoposti a votazione, anche perché dobbiamo limitarci ad affrontare le questioni politicamente dirimenti e più significative. Penso, per esempio, all'emendamento IV.6.11. a firma dei colleghi Elia e Boato.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Chiedo ai colleghi Elia e Boato

di ritirare tale emendamento, per ovvie ragioni.

PRESIDENTE. Analoghi emendamenti sono stati presentati dai colleghi Armando Cossutta e Crucianelli, i quali chiedono che gli stessi siano sottoposti a votazione.

Pongo pertanto in votazione gli identici emendamenti Armando Cossutta IV.6.7. e Crucianelli IV.6.9, che prevedono la controfirma del Primo ministro con riferimento del decreto di scioglimento delle Camere.

(Sono respinti).

Passiamo all'emendamento Selva IV.6.12.

DOMENICO NANIA. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Nania.

Pongo in votazione l'emendamento De Mita IV.6.13, fatto proprio dal relatore.
(È approvato).

LEOPOLDO ELIA. L'espressione «organi costituzionali» che comparare nell'emendamento IV.6.13. comprende certamente i giudici della Corte; si deve invece ritenere che siano escluse le nomine dei ministri, che pure sono organi costituzionali, perché in questo caso è prevista la controfirma del Presidente del Consiglio.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Le nomine dei ministri sono atti complessi; abbiamo già risolto i relativi problemi.

LEOPOLDO ELIA. Il mio era soltanto un chiarimento che desidero rimanga agli atti.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 6, così come emendamento.
(È approvato).

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Prima di passare all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 7,

vorrei fare due chiarimenti terminologici sull'articolo 6, così come approvato. Anzitutto, la parola «gli» che compare nel testo dell'emendamento IV.6.13, che abbiamo testé approvato, va soppressa per ragioni sintattiche e grammaticali. In secondo luogo, credo sia corretto parlare di elezioni anticipate, al plurale, anche se sono previste soltanto per la Camera dei deputati, perché qui ci si riferisce ovviamente pure all'ipotesi della scadenza ordinaria dei termini.

PRESIDENTE. Si tratta di questioni di carattere formale.

Passiamo all'articolo 7.

Il relatore ha presentato l'emendamento IV.7.14, che prevede una correzione formale opportuna.

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Passigli IV.7.8.

STEFANO PASSIGLI. Si tratta di sostituire alla dizione «la titolarità o lo svolgimento di attività private» (adesso, dopo l'approvazione dell'emendamento del relatore IV.7.14, «pubbliche e private») la dizione: «la proprietà, la titolarità, o lo svolgimento di attività pubbliche e private», perché la proprietà è cosa diversa dallo svolgimento e anche dalla titolarità, che presuppone un possesso di carica. Si può essere proprietari di una grande azienda ma non esserne né il presidente né l'amministratore delegato né un consigliere, entrando in conflitto di interessi. Si tratta in sostanza di aggiungere le parole «la proprietà» alle parole «la titolarità, o lo svolgimento di attività pubbliche e private»: tale formulazione mi sembrerebbe completare, per una posizione chiave qual è quella dei membri del Governo (*Commenti*)... La legge disporrà, altrimenti possiamo rinunciare a disciplinare il conflitto di interessi.

PRESIDENTE. Forse bisognerebbe parlare di «conflitto di interessi», in quanto

l'espressione « limitazioni al diritto di proprietà »...

STEFANO PASSIGLI. Signor presidente, l'ultima parte dell'emendamento (« nonché le limitazioni del diritto di proprietà ») è ritirata, mentre manteniamo il resto, proprio perché il conflitto di interessi può nascere dalla proprietà e non dalla titolarità o dall'esercizio.

ANTONIO SODA. La proprietà di che cosa ?

STEFANO PASSIGLI. La Costituzione stabilisce un principio, cui la legge ordinaria darà attuazione.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Comprendo la precisazione, anche se credo sia già contenuta nel testo, altrimenti dalla sua formulazione potrebbe sembrare che ci possa essere incompatibilità fra l'attività di Governo e la titolarità di un diritto di proprietà, mentre non è così. Non è questa l'intenzione del proponente. L'ipotizzata legge non intende — perciò originariamente erano previste le limitazioni del diritto di proprietà — evidenziare un contrasto tra le proprietà; abbiamo già discusso del *blind trust* quando Berlusconi era Presidente del consiglio. Il senso della tematica è questo: si dà giustamente fondamento costituzionale e si ribadisce la questione. La mia preoccupazione, espressa anche dal collega Soda, è che si possa ritenere che ci sia incompatibilità fra l'essere proprietari e la carica di governo, il che evidentemente non era nelle sue intenzioni.

STEFANO PASSIGLI. Certamente, ma lei ricorderà come in sede di discussione al Senato, nella scorsa legislatura, di due diversi progetti di legge — uno dei quali del Governo Berlusconi — fu più volte e da più persone sottolineata la necessità di inserire in Costituzione le limitazioni non solo all'esercizio di attività ma anche al diritto di proprietà ritenute necessarie. Di qui un richiamo al principio...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Ci possiamo riservare in sede di coordinamento, di parlare di « esercizio del diritto di proprietà e la titolarità e lo svolgimento di attività pubbliche o private ».

STEFANO PASSIGLI. Lei ricorda, però, che non si tratta solo dell'esercizio. Il provvedimento cui mi riferisco fu approvato solo dal Senato e non fu esaminato dalla Camera, ma quel ramo del Parlamento ritenne che in taluni casi anche la proprietà, pure se non portava ad esercizio di particolari attività, configurasse, per il solo fatto di esservi, una possibile posizione di incompatibilità. Si cercò infatti di identificare quali fossero i casi — limitatissimi — in cui per esempio il possesso di certe partecipazioni in taluni settori industriali (c'era un lungo elenco: difesa, credito e così via) potesse causare incompatibilità con cariche di governo. Quindi, non solo limitazioni all'esercizio ma in taluni casi un'incompatibilità tra alcune posizioni, quando si determinassero certe situazioni, con casi molto ristretti in cui i soggetti proprietari dovessero limitare il proprio diritto di proprietà o rinunciare alla carica politica. Però, questo non lo disciplinerei; pongo solo l'esigenza di fondare in Costituzione quanto una legge ordinaria domani vorrà fare su questo punto, per non incorrere nell'obiezione che la legge ordinaria sarebbe incostituzionale.

CIRIACO DE MITA. Trovo assurda la considerazione finale del collega Passigli, perché una cosa è l'esercizio di un potere, che potrebbe creare un conflitto con l'esercizio di un potere privato e di un potere pubblico, un'altra cosa è la titolarità di un rapporto. Diversamente finiremmo per configurare una delegittimazione per chi fosse titolare di un determinato rapporto consentito dall'ordinamento.

STEFANO PASSIGLI. Visto che ciò è previsto in numerosi ordinamenti, chiedo all'onorevole De Mita se il possessore del

più largo pacchetto di azioni della principale industria farmaceutica del paese, tanto per fare un esempio, anche se non membro del consiglio di amministrazione, possa a suo avviso rivestire la carica di ministro della sanità.

CIRIACO DE MITA. Negli Stati Uniti non si perde la titolarità, ma si è obbligati a fare gestire ad altri...

STEFANO PASSIGLI. No, in taluni casi si è obbligati a vendere – le posso citare numerosissime sentenze della Corte suprema –, addirittura dall'antitrust, nemmeno dall'ordinamento.

GIOVANNI PELLEGRINO. Inviterei il collega Passigli a riflettere sul fatto che l'espressione «titolarità e svolgimento» ha una flessibilità ed una latitudine così ampie che possiamo lasciare alla legge di attuazione l'individuazione delle varie ipotesi in cui potrebbe restare anche la titolarità formale, a condizione che diventasse «cieca», invisibile, perché il soggetto non sa più di cosa è proprietario, com'è nella logica del «fondo cieco». Non mi sembra una cosa da precisare in questa sede.

MASSIMO VILLONE. E se semplificassimo la formula?

ANTONIO SODA. Vorrei proporre di usare per il Presidente del Consiglio la stessa formula che abbiamo adottato per il Presidente della Repubblica.

STEFANO PASSIGLI. Sono d'accordo.

FRANCESCO SERVELLO. Quanto recita l'articolo 7 nell'edizione del relatore mi sembra sufficiente ed onnicomprensivo: «Con legge bicamerale sono determinate le incompatibilità tra le cariche di governo e la titolarità, o lo svolgimento, di attività private». Che necessità c'è di parlare di «limitazioni della titolarità», quando l'espressione «la titolarità» è onnicomprensiva? Con legge si vedrà, il legislatore detterà forme e modi di appli-

cazione di questo principio generale. La titolarità corrisponde alla proprietà.

PRESIDENTE. Una cosa è il caso di incompatibilità, un'altra cosa è il caso di conflitto di interessi, che può essere regolato anche non in termini di incompatibilità. Per esempio, il Senato della Repubblica ha discusso una proposta di legge che non prevede l'incompatibilità tra la proprietà e l'esercizio della carica pubblica ma che prescrive che nel caso in cui il primo ministro o un ministro siano proprietari di determinati beni debbano subentrare certe norme di garanzia, del tipo di quelle che si configurano nella normativa americana, che non fanno scattare automaticamente un'incompatibilità, ma che determinano una certa distanza tra la sua funzione pubblica e la sua proprietà privata o certe garanzie.

Quindi, il riferimento è ad una normativa più elastica. La regolazione del conflitto di interessi avviene non solo in termini di incompatibilità di carica ma anche attraverso l'introduzione di determinate norme di garanzia, come il *blind trust*, che possono non far scattare l'incompatibilità.

FRANCESCO SERVELLO. La limitazione del diritto di proprietà mi sembra un principio sbagliato, dal punto di vista generale.

PRESIDENTE. Si tratta di una cattiva espressione, ed infatti il senatore Passigli l'ha ritirata.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Forse è la stessa cosa. Lo svolgimento di attività esiste, la titolarità di attività è già un po' più dubbia e quantomeno richiederebbe un aggettivo qualificativo sulle attività; ma la proprietà di attività è una cosa che non esiste.

PRESIDENTE. L'onorevole Soda ha avanzato la proposta – e il senatore Passigli l'ha accolta – di utilizzare la stessa formula adottata per il Presidente

della Repubblica, dove non si parla di proprietà di attività.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. A mio avviso deve restare la riserva di legge sulle incompatibilità. La formula potrebbe essere la seguente: « Con legge bicamerale sono determinate le incompatibilità fra le cariche di governo ed uffici e attività pubbliche o private e le disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati del membro del Governo e gli interessi pubblici ».

PRESIDENTE. In questo modo si distingue tra incompatibilità e disposizioni atte ad evitare il conflitto di interessi.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Si individua una specifica tematica attuativa della materia, quella che riguarda l'esigenza di evitare il conflitto di interessi.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Proponerei di mettere il soggetto al primo posto, dicendo: « Le incompatibilità tra le cariche (...) sono determinate con legge bicamerale ».

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Accolgo questo suggerimento, che non è innocuo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la riformulazione dell'emendamento Passigli IV.7.8, nel senso di intrudere per i membri del Governo la stessa formulazione adottata per il Presidente della Repubblica, relativa al fatto che con legge bicamerale non solo si stabilisce l'incompatibilità ma si regolano anche i casi di conflitti di interessi (*Commenti*). Il senatore Passigli ha accolto la proposta di riformulazione avanzata dal collega Soda. La discussione ha avuto un certo intrecchio, ma se non la si segue...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Leggo il testo come riformulato: « Le incompatibilità tra cariche di governo ed uffici e attività pubbliche o private e le disposizioni idonee ad evitare

conflitti tra gli interessi privati dei membri del Governo e gli interessi pubblici sono determinate con legge bicamerale ».

PRESIDENTE. Ripeto, la formulazione che abbiamo adottato per il Presidente della Repubblica l'adottiamo anche per i membri del Governo.

Pongo in votazione la riformulazione dell'emendamento Passigli IV.7.8.

(È approvata).

Diversi emendamenti tendono a ristabilire nell'articolo 7 il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento. Penso sarebbe opportuno discuterli nell'ambito dell'esame dell'articolo 9, nel quale il problema viene affrontato specificamente. Se non vi sono obiezioni, pertanto, li possiamo considerare accantonati.

Per quanto riguarda gli emendamenti che prevedono l'incompatibilità fra cariche di Governo e mandato parlamentare, dobbiamo prendere innanzitutto in esame l'emendamento Selva IV.7.13.

Prego il relatore di esprimere il suo parere sull'emendamento.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Vorrei dire al collega Selva che sono fortemente contrario a questa proposta, anche se ne capisco la logica rispetto al sistema semipresidenziale ed anche ad una certa tendenza a fissare incompatibilità (nel nostro paese ha portato in una certa fase quello che allora era il partito di maggioranza relativa a recepire quest'impostazione come regola interna). In realtà, nello stesso paese d'origine, la Francia, negli ultimi tempi si propone di eliminare l'incompatibilità fra mandato parlamentare ed incarico ministeriale. In Francia (unico paese che oggi prevede questo meccanismo fra quelli in cui il Governo deve avere la fiducia del Parlamento) quel divieto è diventato, come sappiamo, fittizio, nel senso che la legge elettorale prevede che, appena il ministro cessa dalla carica, il supplente si dimetta per consentire la rielezione del ministro stesso. Quella norma, inoltre, nella fase iniziale della quinta Repubblica era servita anche a rompere antichi meccanismi

di parlamentarismo: ma oggi è una delle cause del non facile rapporto fra Governo e Parlamento. Come sappiamo, i parlamentari francesi possono cumulare il mandato con cariche di governo locali.

La proposta oggi avanzata in Francia è invece quella d'introdurre l'incompatibilità con le cariche di governo locali ed eliminare l'incompatibilità con il mandato parlamentare, proprio per consentire un maggior raccordo. Infatti, tanto più in un sistema che ha queste caratteristiche di rapporto fra Governo e Parlamento, è bene non recidere eccessivamente legami che sarebbero già molto minori rispetto all'attuale meccanismo.

Vorrei poi aggiungere che, se continuiamo a teorizzare e sostenere quello che in Italia in una fase di crisi del sistema politico può essere stato un momento utile di separazione, questo rischia di diventare un po' il regno dell'antipolitica e qualche volta anche dell'improvvisazione. Che la formazione della classe politica avvenga in Parlamento e che, attraverso il passaggio parlamentare, possa poi avvenire l'accesso alla carica di governo (ed a quel punto si impone la netta separazione di compiti e funzioni nel sistema, come stiamo cercando di fare, per evitare il rischio dell'assemblearismo) è un fatto positivo per due ragioni: innanzitutto, perché si costituisce un bagaglio di esperienza politica iniziale; in secondo luogo, perché si pone il principio che chi governa deve aver attraversato un passaggio parlamentare, una verifica di suffragio popolare. In Italia, invece, si tende a conservare l'idea che essere passati per le battaglie politiche e per un'esperienza parlamentare sia quasi un difetto. Così, quando si tratta di individuare alcune figure di ministro, per esempio, si ritiene sia da privilegiare la ricerca del tecnico comunque sia, magari rivolgendosi a più sedi universitarie successive, perché questo viene considerato un titolo preferenziale.

Credo che invece la logica del sistema sia quella di dare, anche nell'accesso alla carica di governo, un ruolo ed un peso al passaggio nella competizione politica par-

lamentare. E questa fase – tanto più in sistemi che danno un forte peso, una prevalenza al meccanismo del collegio uninominale maggioritario – si esprime nella ricerca del consenso fin dalla campagna elettorale.

Pur comprendendo le ragioni e la logica di quest'emendamento, quindi, credo che il superamento del parlamentarismo e la netta distinzione tra funzioni di governo e funzioni parlamentari possano essere meglio assicurati attraverso la normativa concernente i rapporti fra i due organismi piuttosto che con questo tipo di disposizioni.

DOMENICO NANIA. Gli argomenti del relatore ci appaiono convincenti, presidente. Ritiriamo pertanto l'emendamento Selva IV.7.13.

NATALE D'AMICO. Anch'io, presidente, ritiro il mio emendamento IV.7.11.

PRESIDENTE. Sta bene.

Passiamo all'esame dell'emendamento Salvi IV.7.15, al quale sono riferiti alcuni subemendamenti.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Non voglio tornare su una discussione terminologica ma, quand'anche fossimo nell'ambito di quelli che la dottrina definisce sistemi semipresidenziali, certamente l'altra metà del sistema è parlamentare; proprio per questo si chiama semipresidenziale. È quindi presupposto essenziale che il Governo abbia la fiducia del Parlamento: l'investitura del Governo spetta al Presidente della Repubblica, ma per l'entrata e la permanenza in carica è necessario che il Governo instauri un rapporto fiduciario con il Parlamento.

La ragione per la quale nel testo non è prevista espressamente la possibilità che il primo ministro chieda al Parlamento un voto sulla propria esposizione programmatica (una possibilità che comunque rimane aperta) non deriva dal tipo di modello di forma di governo che si è prescelto, tanto che lo stesso meccanismo era previsto anche nell'altro modello, in

tutte le sue varianti. Deriva, invece, da un'altra logica, da un'altra tendenza, anch'essa diffusa nelle democrazie contemporanee: quella di non creare ostacoli alla possibilità che si possa avviare l'esperimento di un Governo di minoranza qualora per le ragioni più diverse non si formi un Governo che disponga della maggioranza assoluta in Parlamento. Anche per questa ragione è previsto che la mozione di sfiducia sia approvata con la maggioranza assoluta dei componenti.

Tuttavia, proprio per le ragioni che ho detto, credo che, se lo si riterrà giusto, si potrà prevedere un riscontro iniziale, sull'esposizione programmatica del primo ministro, ed un voto (naturalmente a maggioranza semplice, non a maggioranza qualificata). In tale prospettiva anche la proposta formulata dal collega Nania avrebbe una sua coerenza di sistema, perché — se non capisco male — nelle ipotesi di crisi non conclamate (che non hanno trovato sbocco né nella presentazione della sfiducia da parte delle opposizioni né in una richiesta di voto di fiducia da parte del primo ministro), il Presidente della Repubblica chiederebbe al primo ministro una verifica in Parlamento di quel voto iniziale sull'esposizione programmatica.

Mi domando allora se non si possa prevedere una riformulazione dell'emendamento Nania di questo tenore: « Qualora si determini uno stato di crisi tale da pregiudicare l'unità di indirizzo politico del Governo, il Presidente della Repubblica invia il primo ministro alla Camera dei deputati per verificare il rapporto di fiducia ». Qui si dice « invia », ma potrebbe usare le espressioni « può inviare », « può chiedere ».

Se si tratta di verificare il rapporto di fiducia espresso, non avremmo una coerenza logica ed immediata. Tuttavia, vorrei che un punto fosse chiaro: che debba sussistere il rapporto di fiducia con il Parlamento perché il Governo sia nella legittimazione dei suoi poteri è fuori discussione; fa parte del mio modello. Non era stato previsto un voto immediato non per le caratteristiche del sistema, ma

per il motivo che ho già ricordato ed anche per coerenza con la sfiducia richiesta a maggioranza assoluta. Sono però del parere che la fiducia a maggioranza relativa e la sfiducia a maggioranza assoluta possano convivere, perché le due cose non sono in contrasto. Noi dobbiamo agevolare l'entrata in carica dei governi e non la loro caduta.

Su questo punto sono ovviamente disponibile a raccogliere altri pareri, trattandosi di un frutto della discussione di oggi. Ritengo comunque che l'espressione di un voto parlamentare (senza *quorum* particolari) sull'esposizione programmatica svolta dal primo ministro e la possibilità che il Presidente della Repubblica — qualora si determini uno stato di crisi tale da pregiudicare l'unità d'indirizzo politico del Governo — inviti il primo ministro a recarsi in Parlamento per verificare la sussistenza della fiducia del Parlamento, possano costituire un miglioramento complessivo del modello di cui stiamo parlando. Mi pare una soluzione praticabile. D'altra parte, in sede di coordinamento tutti questi passaggi potranno essere ulteriormente perfezionati.

In tutto ciò l'aspetto caratterizzante — che ritengo di rilievo — è la sfiducia a maggioranza assoluta, per le ragioni che ho esposto. Che fin dall'inizio il Governo debba avere la fiducia in Parlamento è necessario; potrà essere presunta o espressa con un voto: questo non è un elemento sistematico decisivo.

MAURIZIO PIERONI. Presidente, si tratta a mio avviso di un punto particolarmente delicato. Vorrei fossimo davvero rigorosi rispetto alle premesse che sono state assunte usando espressioni come « equilibrio », « bilanciamento », « coerenza di sistema ».

Abbiamo poco fa approvato una proposta per la quale, se il Presidente viene eletto dopo l'elezione della Camera dei deputati, appena nominato riceve le dimissioni del primo ministro; se del caso, le accetta e contestualmente ciò provoca lo scioglimento. Ebbene, quest'effetto di trascinarsi non è comprensibile senza

un rapporto fiduciario (espresso e non presunto) fra primo ministro e Parlamento. Veramente è una cosa non comprensibile, perché non avrebbe la coerenza di una legittimazione istituzionale. Infatti, il Presidente dovrebbe ricevere le dimissioni, mandare in Parlamento un esponente della sua maggioranza e, solo nel caso in cui la Camera votasse una mozione di sfiducia, eventualmente sciogliere il Parlamento. Altrimenti, prevediamo un rapporto di primazia istituzionale del Presidente direttamente eletto dai cittadini rispetto al Parlamento direttamente eletto dai cittadini. Questa non sarebbe coerenza di sistema: semplicemente si stabilirebbe un rapporto di gerarchia istituzionale, cosa per me assolutamente inaccettabile.

La questione si pone analogamente rispetto all'emendamento Nania. Il Presidente della Repubblica pensa che il paese sia governato senza un indirizzo politico unitario e che in Parlamento si stia galleggiando in maniera trasformistica, con maggioranze trasversali; vuole allora verificare l'unità, la compattezza e la coesione della maggioranza; *ergo* manda il primo ministro in Parlamento. Il Parlamento è posto di fronte ad una semplice alternativa secca: accordare la fiducia al primo ministro oppure andare a casa. Si verifica infatti una delle ipotesi che sono state tipizzate per quanto riguarda lo scioglimento. Tutto questo è giustissimo, ma solo se il Parlamento ha contribuito in maniera decisiva – con il rapporto fiduciario – alla scelta del premier, altrimenti il rapporto tra Presidente e Parlamento è di altro tipo: si tratterebbe veramente di un Parlamento in balia del Presidente. Sento qualche collega dire « assolutamente no », ma non è un ribadire tautologico di principio: ci vuole una coerenza di sistema, non è possibile porre il Parlamento di fronte al fatto che si presume che il primo ministro abbia la fiducia del Parlamento e, nel momento in cui si apprezza che non l'ha, si manda il Parlamento a casa. O esso contribuisce all'individuazione del primo ministro, oppure si definisce una situazione di presidenzialismo

aggravato, lungi dall'equilibrio e dal bilanciamento dei poteri.

Su questo mi appello davvero alla serenità di giudizio dei colleghi; fra l'altro, non vedo dove sia l'aggravante dal punto di vista politico, perché abbiamo già chiarito che il Presidente della Repubblica individua il primo ministro sulla base dell'orientamento fornito dalle indicazioni degli elettori nel voto per le Camere: si tratta di tradurre questo principio, che abbiamo già introdotto nella Costituzione, in previsione formale efficace.

PRESIDENTE. Prima di aprire un dibattito su questo tema, vorrei chiedere l'opinione dei presentatori dell'emendamento. Il relatore ha avanzato un'ipotesi, giusta o sbagliata che sia: che si possa aggiungere all'articolo 7 la formulazione per la quale, entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il primo ministro espone il suo programma alle Camere, che lo approvano con il voto. Il relatore afferma che in tale ipotesi sarebbe favorevole ad accogliere il subemendamento per il quale il Presidente della Repubblica ha il potere di rinviare il primo ministro di fronte alle Camere per verificare il rapporto fiduciario. Vorrei capire cosa ne pensino i presentatori del subemendamento.

DOMENICO NANIA. Condividiamo il terzo comma dell'articolo 7 così com'era stato formulato ed anche l'impianto della fiducia presunta, che deriva dal combinato disposto del meccanismo che stiamo congegnando e della riforma elettorale cui si sta pensando: questa è la sostanza del problema.

Se, comunque, si pongono delle difficoltà rispetto al nostro subemendamento, Calderisi ed io possiamo ritirarlo; se, cioè, pensate che abbiamo formulato il subemendamento in maniera non neutra – lo dico tra virgolette –, siamo pronti a ritirarlo.

PRESIDENTE. Le dico che personalmente trovo persino ragionevole che si

possa promuovere un chiarimento politico.

DOMENICO NANIA. Il relatore ha completamente cambiato l'impianto, perché ha svolto delle considerazioni per le quali si passa dalla fiducia presunta alla fiducia da richiedere sin dal primo momento. Il subemendamento nasce dalla circostanza che il relatore, nel suo emendamento all'articolo 7, ha identificato nelle lettere *b)* e *c)* due momenti fondamentali per lo stesso impianto da lui proposto: quello della mancata approvazione da parte della Camera della fiducia chiesta dal Governo; quindi (primo passaggio fondamentale), il relatore ha previsto che il Governo possa chiedere la fiducia; il secondo passaggio è quello dell'approvazione della mozione di sfiducia di cui all'articolo 9. Sostanzialmente, quindi, egli ha bilanciato la richiesta del Governo e la richiesta dell'opposizione con la mozione di sfiducia: allora, come elemento eccezionale e non normale, abbiamo previsto che, se ci si trova in uno stato di crisi nel quale, attraverso un consociativismo di fatto, vi è il primo ministro che non si dimette e un'opposizione che non presenta la mozione di sfiducia, vi debba essere una soluzione. Qui si pone il problema.

PRESIDENTE. In questo caso, il Presidente della Repubblica può promuovere un chiarimento chiedendo che il Parlamento voti.

DOMENICO NANIA. In tal modo, nel senso della logica parlamentare, ad un trasformismo e ad un consociativismo di fatto, con un'assunzione di responsabilità parlamentare si può creare una maggioranza della quale naturalmente, nel caso particolare, il Presidente della Repubblica non può che prendere atto. Siamo quindi di fronte ad una condizione che nasce per uno stato di crisi, non nella fisiologia del sistema: se dovesse essere così intesa, ritiriamo il subemendamento.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, esorterei il collega Nania a coltivare

quest'ultima disponibilità. Nel testo del relatore si prevede la fiducia presunta, noi preferiremmo la fiducia dichiarata, ma accettiamo l'ipotesi del relatore: semmai si potrebbe prevedere che l'opposizione possa chiedere che la fiducia si verifichi anche in partenza. Si accerta quindi la fiducia presunta: il relatore ha proposto, in riferimento alla proposta dei colleghi Calderisi e Rebuffa, che, se si deve prevedere il potere del Capo dello Stato di rinviare alla Camera il Governo per verificare la fiducia, questa sia stata dichiarata espressamente all'inizio, il che per la verità è ragionevole; su questo vorrei fare però qualche riflessione da sottoporre all'attenzione dei colleghi e del relatore. Se il collega Nania lo ritiene, va benissimo...

DOMENICO NANIA. Signor presidente, ritiriamo il nostro subemendamento.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Può darsi che sbagli, ma devo dare atto che la proposta del collega Nania era esattamente nella logica di completamento del sistema che egli indicava; devo inoltre aggiungere che, mentre considero rilevanti ai fini del sistema le scelte precedenti, mi sembra che qui siamo nell'ambito degli aggiustamenti. Comunque, l'onorevole Nania ha ritirato il suo subemendamento.

SERGIO MATTARELLA. Io credo che sia positivo che l'abbia ritirato anche perché non tutto può essere codificato in Costituzione; quanto ai poteri di attivazione del Capo dello Stato, tanto più se eletto direttamente, a fini di chiarimento sono *in re ipsa*, non vi è motivo di prevederli in Costituzione (tra l'altro, immaginando che il Capo dello Stato rinvii alle Camere e queste confermino la fiducia, di fatto esse sfiduciano il Capo dello Stato).

DOMENICO NANIA. L'opera del Capo dello Stato è di rendere visibile e trasparente di fronte a tutti la situazione.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il collega Nania ha ritirato il suo subemendamento ma è del tutto chiaro che egli è convinto della sua proposta.

PRESIDENTE. Prima di passare alla votazione dell'emendamento del relatore, dobbiamo votare i subemendamenti Crucianelli IV.0.7.15.2 e Elia IV.0.7.15.3.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sono contrario a tali subemendamenti.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione il subemendamento Crucianelli IV.0.7.15.2.
(È respinto).

Passiamo al subemendamento Elia IV.0.7.15.3.

LEOPOLDO ELIA. Signor presidente, mantengo il subemendamento perché, malgrado le assicurazioni indubbiamente rilevanti circa le possibilità statistiche di verifica dell'evento, abbiamo anche ipotesi di scioglimenti più frequenti, che potrebbero incidere sulla durata delle Camere in aggiunta all'ipotesi precedente.

A parte ciò, però, ci sembra che la questione abbia grosse implicazioni di principio: occorre distinguere bene i regimi in cui il Presidente Mitterand scioglie per due volte subito dopo essere stato eletto ed invece i regimi, come quelli finlandese e portoghese, in cui il Presidente eletto (vi è l'esempio di Soares) non scioglie le Camere. In questi ultimi paesi, infatti, vi è stato un processo di cui noi vorremmo cogliere il punto terminale: partiti da posizioni di parlamentarismo dualista dell'ottocento, attraverso progressivi affinamenti, sono arrivati ad una situazione di Governo parlamentare compatibile con l'elezione diretta del Presidente. In Finlandia si è verificato quello che a noi può sembrare un paradosso: nel momento in cui si stabiliva l'elezione diretta del Presidente nella Repubblica, si stabiliva altresì che lo scioglimento po-

tesse avvenire solo su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Vedete quindi che vi è una differenza forte fra sistemi: siamo più per questi secondi sistemi che per quello mitterandiano.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione il subemendamento Elia IV.0.7.15.3.
(È respinto).

Passiamo all'emendamento del relatore IV.7.15.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, non so se posso parlare anche dell'articolo 7 del testo base, oltre che dell'emendamento, per una curiosità di carattere parlamentare. Il terzo comma dell'articolo 7 prevede che, entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il primo ministro esponga alle Camere il suo programma, per cui, da senatore, vorrei chiedere per curiosità cosa avverrà al Senato: è giusto che il Governo faccia l'esposizione programmatica davanti al Senato perché, anziché conoscere in fotografia il Presidente del Consiglio dei ministri, il Senato abbia la possibilità di ascoltare la sua voce, ma dopo di ciò, cosa accade, dato che il Senato è privato di qualsiasi potere nei confronti del Governo?

PRESIDENTE. Non si vota: chi vuole applaude, ma è facoltativo; non è obbligatorio per norma costituzionale!

FRANCESCO SERVELLO. Quindi, è un applauso di circostanza, un rito che viene compiuto nei confronti del Senato...

PRESIDENTE. In compenso, non si vota neanche alla Camera.

FRANCESCO SERVELLO. Ne prendo atto per i futuri senatori, fra i quali probabilmente non sarò!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Per un chiarimento al senatore Servello: il Governo si presenta al Senato,

dove ha luogo il dibattito, secondo il principio per il quale sulle comunicazioni del Governo si deve tenere un dibattito in Parlamento; non può però attivarsi al Senato il meccanismo dell'eventuale sfiducia, che è invece possibile alla Camera che ha il rapporto fiduciario. Consiglierei peraltro il Governo di non prendere troppo sotto gamba il passaggio al Senato, perché è vero che questo ramo del Parlamento non ha, com'è giusto, poteri immediati in termini di fiducia, ma esso ha altri poteri per i quali, se si mettesse di punta contro il Governo, potrebbe creargli qualche problema: ha infatti competenza per le leggi bicamerali, facoltà di richiamo; quindi, se fossi il Governo, terrei un atteggiamento disponibile quanto all'esposizione programmatica in Senato.

FRANCESCO SERVELLO. La ringrazio di questo chiarimento per i senatori in carica e per quelli futuri.

PRESIDENTE. Soprattutto per quelli futuri!

CIRIACO DE MITA. Signor presidente, stamattina avevo tentato di richiamare l'attenzione non tanto sul merito della facoltà di scioglimento, perché - lo voglio dire all'onorevole Nania - quella che ho formulato in materia di sfiducia costruttiva, era un'ipotesi. La mia preoccupazione, lo dico al relatore, era e rimane un po' diversa: che, da una parte, il meccanismo che andiamo a costituzionalizzare non ricomprende tutte le ipotesi avanzate e, dall'altra parte, qualche volta, la norma più generale è, più consente applicazioni plurime; ma non è questo che mi disturba.

Adesso, però, leggendo l'emendamento all'articolo 7 nella parte finale, noto che vi è l'indicazione di ipotesi di dimissioni per le quali, tranne per un caso, non riesco a capire perché si prevedano costituzionalmente le dimissioni, laddove esse anticipano l'obbligo previsto dalla norma.

Il testo stabilisce che il primo ministro presenta le dimissioni al Presidente della Repubblica, in una serie di casi. Il primo

è l'elezione della Camera dei deputati: l'elezione del nuovo Parlamento fa decadere il vecchio Governo, prevedere che si debba rimettere mi sembrerebbe configurare una sorta di diritto perpetuo che nessuno immagina, poiché è evidente che il Governo vive in relazione alla vita del Parlamento. Il secondo è la mancata approvazione della fiducia da parte della Camera: questo è un atto dovuto perché, se viene meno la fiducia, il Governo si deve dimettere; prevederlo, lascerebbe presupporre che potrebbe anche non farlo. Per l'approvazione della mozione di sfiducia, vale lo stesso ragionamento: dopo la sfiducia, il Governo è obbligato a dimettersi. Quanto alle dimissioni del primo ministro, esse sono un fatto, non dobbiamo prevederlo in una norma. Comporta, poi, le dimissioni del Governo, la morte del primo ministro: se è morto, mi sembra difficile che si possa dimettere...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Lei, onorevole De Mita, comprenderà benissimo la differenza tra il Governo e il primo ministro, non debbo spiegargliela.

CIRIACO DE MITA. Visto che stiamo razionalizzando le istituzioni, il Governo vive con il primo ministro.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. È esattamente questa la ragione per cui ci sono queste norme: si stabilisce che le dimissioni del primo ministro o la sua morte comportano il venir meno dell'intera compagine governativa.

CIRIACO DE MITA. Ma le norme vanno anche interpretate, diversamente, dovremmo scrivere un'enciclopedia: avere attribuito al primo ministro la facoltà di nominare e revocare i ministri, significa che il Governo è legato alla vita del primo ministro; non è ipotizzabile la sopravvivenza del Governo, se muore il primo ministro.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Era esattamente questo il senso della norma.

CIRIACO DE MITA. L'unica cosa di cui capisco il senso – su questo c'è stata anche una diversa valutazione, all'interno del gruppo dei popolari – riguarda l'ipotesi che, potendosi configurare un rapporto diverso tra il Parlamento precedente alle elezioni e il Presidente della Repubblica neoeletto, si attribuisca a quest'ultimo la facoltà di valutare, non l'obbligo.

Dovendo leggere i testi come sono, questo emendamento dovrebbe prevedere soltanto il dovere del primo ministro di dimettersi dopo l'elezione del Capo dello Stato, tutto il resto è inutile. Peraltro, riguardo a tutte le ipotesi di possibile scioglimento – che poi abbiamo spiegato tutti, perché sul governo di questo processo c'è più concordia di quanto non appaia – nel testo costituzionale non vi è alcun riferimento. Dovendo votare e volendo capire, riterrei che la dizione dell'articolo 7 ha senso, se si limita a prevedere che il primo ministro si debba dimettere in coincidenza con l'elezione del nuovo Capo dello Stato. Tutto il resto crea la preoccupazione di una sorta di dovere di scioglimento, ogni qualvolta intervengano le dimissioni del Presidente del Consiglio e, questa, non mi pare sia l'intenzione di tutti quelli che hanno concorso a definire tale potere.

PRESIDENTE. Eravamo in sede di votazione...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Se il collega De Mita ha una formulazione esteticamente più adeguata, sono disposto a valutarla. L'esigenza di questa formulazione deriva dal fatto che si è ritenuto che, fatta salva l'ipotesi del nuovo mandato elettorale per il Parlamento o per il Presidente della Repubblica, di cui si è già discusso, e fatti salvi i limiti temporali di cui si è detto, l'intervento di arbitrato (o di influenza politica o di garanzia, ognuno lo chiamerà come gli pare) con cui il Presidente della Repubblica decide se sciogliere, debba avvenire soltanto a seguito di una crisi che si determina in un Governo che ha in Parlamento una sua maggioranza, in base

all'idea che non si può attribuire il potere di mandare tutti a casa per un eccesso di presidenzialismo, ma non si può nemmeno prevedere una situazione di rigidità opposta, secondo la quale questo ruolo debba essere del tutto eliminato.

Aggiungo che in alcuni di questi casi è possibile che la crisi di Governo non ci sia, perché le dimissioni potrebbero anche essere respinte. Qui subentra un potere di valutazione e di decisione anche politica del Presidente della Repubblica dopo che si siano verificati determinati fatti, situazioni o circostanze.

Il collega De Mita ha ben colto il punto rispetto ad una questione che può apparire una stranezza (se l'onorevole Pieroni ha una formulazione migliore dell'ultimo comma dell'articolo 7 sono disponibile): in questo modello sul versante di razionalizzazione neoparlamentare è fortemente accentuato il ruolo del primo ministro rispetto alla compagine governativa. Quando si parla di dimissioni di primo ministro, si dice che può dimettersi senza una delibera del Consiglio dei ministri e che questo comporta le dimissioni del Governo, tanto che anche la scomparsa del primo ministro per vicende naturali può provocare conseguenze di questo tipo.

Sono quindi disponibile a valutare ipotesi migliorative anche in termini di coordinamento, purché venga rispettata la sostanza, e confermo la richiesta di voto sull'emendamento.

CIRIACO DE MITA. La mia proposta è che sia prevista soltanto l'ipotesi che il primo ministro presenta le dimissioni del Governo, all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica. Il mio timore è che un'elencazione specifica, più che aiutarci, possa creare qualche difficoltà.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. In più interventi e in numerosi dibattiti è stata chiesta una tipizzazione.

MAURIZIO PIERONI. Non intendo presentare un subemendamento, ma

chiedo al relatore di valutare la possibilità di espungere dall'articolo 7 le ultime tre righe, perché è automatico, pacifico e sottinteso. Non si riesce a capire perché, con il combinato disposto dall'articolo 5, si debba attivare la facoltà di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica: è veramente un caso incidentale.

MASSIMO VILLONE. Forse si può escludere dai casi di scioglimento e lasciarlo come previsione necessaria.

PRESIDENTE. Si è stabilito un principio di forte salvaguardia del carattere parlamentare del Governo, poiché il Presidente della Repubblica non può sciogliere le Camere se non in caso di dimissioni del Governo; in questo modo si sono salvaguardati il carattere parlamentare del Governo e la sovranità del Parlamento, perché il Governo dà le dimissioni nel caso in cui si interrompe il rapporto fiduciario.

Il relatore ha ritenuto – perché così è stato richiesto – di tipizzare in un modo che può apparire superfluo ed implicito – non do torto all'onorevole De Mita – i casi in cui ci sono le dimissioni del Governo; non scatta, però, l'automatismo dello scioglimento perché il Presidente della Repubblica potrebbe, per esempio, respingere le dimissioni o nominare un nuovo primo ministro, ma si determina questa facoltà. Entra in campo il Presidente della Repubblica, che altrimenti non entrerebbe; infatti, nel caso in cui il Governo avesse un normale rapporto fiduciario con il Parlamento egli, ancorché eletto dai cittadini, non avrebbe alcun potere né di revocare il primo ministro né di sciogliere il Parlamento. Si tratta quindi di tipizzare i casi di dimissioni proprio perché comportano quella facoltà arbitraria del Presidente della Repubblica, che altrimenti è totalmente preclusa fino a quando si mantiene un rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento. Se poi è scritto male...

MAURIZIO PIERONI. Non è scritto male. Io non sono d'accordo con lei sul

fatto che ci sia la centralità del Parlamento, però, siccome questa discussione non mi appassiona, mi taccio. Avevo solo chiesto di espungere l'ultimo punto perché mi sembra totalmente estraneo a quella facoltizzazione, ma non ne faccio un problema poiché non è sostanza politica.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento IV.7.15 del relatore.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 7 come modificato dagli emendamenti accolti.

(È approvato).

Informo i colleghi che è in distribuzione lo stampato sulle garanzie predisposto dal relatore Boato, che non riguarda la magistratura. Credo che la seduta andrà avanti fino alle 21 circa; fisserei pertanto il termine per la presentazione di eventuali subemendamenti, ricordando che non si tratta di un nuovo testo ma di un elenco degli emendamenti raccolti dal relatore. La parte riguardante la magistratura verrà consegnata al termine dei lavori, in modo che si possano presentare eventuali subemendamenti fino all'inizio della seduta di domani mattina.

SERGIO MATTARELLA. È stato ormai approvato l'articolo 7, quindi non ho difficoltà a ritirare l'emendamento Elia IV.7.12, riformulato dopo la nuova proposta del relatore, che prevedeva la possibilità che l'opposizione della Camera chiedesse il voto sul programma del Governo.

PRESIDENTE. Avevo concordato con il senatore Elia di esaminarlo in relazione all'articolo 9. È un emendamento che prevede la possibilità, per un terzo dei deputati, di chiedere il voto di fiducia al Governo ed abbiamo rinviato all'esame dell'articolo 9 tutti gli emendamenti che riguardano il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, poiché tale articolo disciplina la mozione di sfiducia. Ci sono infatti numerosi emendamenti che pro-

pongono di ripristinare il rapporto fiduciario.

Passiamo all'articolo 8.

Il relatore ha presentato l'emendamento IV.8.11, interamente sostitutivo dell'articolo 8, che ne costituisce quindi una riformulazione.

A tale emendamento l'onorevole D'Amico ha presentato il subemendamento IV.0.8.11.2, volto a sopprimerne l'ultimo comma, che recita: «I ministri rispondono individualmente degli atti dei loro dicasteri».

CIRIACO DE MITA. Come si fa a non scriverlo?

PRESIDENTE. Infatti, è scritto, ma l'onorevole D'Amico propone di sopprimere questo comma.

NATALE D'AMICO. Nell'illustrare il mio subemendamento, devo dire che giuridico necessario accrescere la capacità del Presidente del Consiglio di coordinare il proprio Governo e di rispondere dell'operato dei suoi ministri. Ritengo, quindi, che per la parte ovvia quest'ultimo comma possa essere soppresso; temo invece che la parte che potrebbe non essere ovvia sia tale da provocare danni. In particolare, il subemendamento che ho presentato al fine di sopprimere l'ultimo comma del nuovo testo dell'articolo 8 si lega al mio emendamento IV.9.12, volto ad escludere la possibilità di mozioni di sfiducia contro singoli ministri, che costituirebbero soltanto un elemento di disturbo nei rapporti tra maggioranza e Governo.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Anche per non dare sempre torto al collega D'Amico, nel momento in cui gli chiedo di ritirare il subemendamento IV.0.8.11.2, per la ragione cui accennava il collega De Mita (occorre prevedere una responsabilità individuale per i ministri in ordine agli atti di rispettiva competenza), mi dichiaro invece favorevole alla proposta di escludere la possibilità di mozioni di sfiducia individuali. Infatti, il cambiamento di sistema,

con la centralità che il primo ministro assume in vari momenti, nonché la possibilità di revoca del ministro da parte del primo ministro, d'intesa con il Presidente della Repubblica, che l'attuale Costituzione non prevede, sono ragioni che inducono ad accogliere l'emendamento dell'onorevole D'Amico riferito all'articolo 9. Chiedo invece allo stesso collega — lo ripeto — di ritirare il suo subemendamento IV.0.8.11.2.

NATALE D'AMICO. Sta bene, lo ritiro.

MASSIMO VILLONE. Vorrei chiedere al relatore se nella formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 8 abbia preso in considerazione il problema della competenza dei dirigenti: vi sono, infatti, atti riferibili ai ministeri che non sono in alcun modo imputabili ai ministri. Non so se, in sede di coordinamento, sia il caso di pensare ad una precisazione di questo profilo.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Questa norma è collegata anche al secondo comma dello stesso articolo 8, laddove si prevede che il Governo dispone dell'amministrazione. Vi saranno probabilmente emendamenti anche in questo senso, ma non sono d'accordo con l'idea che si debba costituzionalizzare il principio per cui vi sono rilevanti atti di governo e di alta amministrazione di cui risponde qualcuno che a sua volta non risponde al popolo. Quella effettuata, quindi, è una scelta voluta.

MASSIMO VILLONE. Quindi, la previsione dell'ultimo comma dell'articolo 8 va intesa nel senso della responsabilità politica, non giuridica?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Si può considerare come una responsabilità politico-istituzionale. Naturalmente, i profili di responsabilità giuridica discenderanno, nei diversi rami del diritto, dai principi propri di ciascuno di essi: nel diritto penale, ad esempio, è particolarmente rilevante l'elemento di

colpevolezza, il diritto civile ha i suoi sistemi e così via.

Questa è comunque la logica della proposta.

FRANCA D'ALESSANDRO PRISCO. Ricordo che vi sono leggi in vigore che separano la responsabilità dei dirigenti per atti amministrativi da quella dei ministri; a mio avviso, quindi, sarebbe opportuna una specificazione sulla responsabilità giuridica.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Questo è giusto, ma anche sulla base di tale osservazione della collega D'Alessandro Prisco, ho aggiunto, per fugare qualsiasi possibile dubbio, la dizione « nell'ambito delle norme della Costituzione e della legge ». I due commi si leggono insieme: nell'ambito delle norme della Costituzione e della legge si riafferma il principio della direzione politica dell'amministrazione; tutto ciò — lo ripeto — all'interno delle garanzie previste dalla Costituzione (ne abbiamo introdotte relativamente alla disciplina della pubblica amministrazione) e dalle leggi attuative.

In tale contesto, si deve configurare la responsabilità politica del ministro, perché troppo spesso si sente dire che quest'ultimo non può fare qualcosa perché vi si oppone qualcuno che non ha alcuna forma di legittimazione politica o popolare. Occorre invece chiarire che vi è una responsabilità politica di chi è chiamato ad assolvere tali funzioni, naturalmente nell'ambito delle disposizioni che la stessa Costituzione e la legge prevedono a tutela della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Il relatore insiste quindi sulla sua formulazione. Chiedo all'onorevole D'Amico se insista per la votazione del suo subemendamento soppressivo dell'ultimo comma del testo del relatore.

NATALE D'AMICO. L'ho già ritirato ed ho ottenuto in cambio il parere favorevole del relatore sul mio emendamento IV.9.12.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Anche per ripristinare buoni rapporti con il collega D'Amico!

PRESIDENTE. Le chiedo scusa se non me ne ero avveduto, ma stavo constatando che il subemendamento che nel fascicolo è collocato subito dopo il suo (Elia IV.0.8.11.3) deve considerarsi riferito in realtà all'articolo 10.

A questo punto, prima di porre in votazione l'emendamento del relatore, vorrei sapere se si chieda di votare come subemendamenti alcuni degli emendamenti che erano stati presentati.

ERSILIA SALVATO. Chiedo la votazione dell'emendamento Armando Cosutta IV.8.4.

GIUSEPPE CALDERISI. Annuncio il ritiro dell'emendamento Rebuffa IV.8.10, ad eccezione di due incisi volti a dare effettivamente al primo ministro tale veste. Si tratta, come dicevo, di due brevissimi incisi da inserire uno prima e uno dopo la dizione « presenta alle Camere i disegni di legge deliberati dal Consiglio dei ministri ». Il primo inciso prevede che il primo ministro esercita l'iniziativa legislativa ed il secondo che assicura l'esecuzione delle leggi.

Si tratta — lo ripeto — di due specificazioni importanti per dare al primo ministro la veste di colui che, nell'ambito del Consiglio dei ministri, esercita l'iniziativa legislativa ed assicura l'esecuzione delle leggi. Su questi due aspetti specifici, non su tutto il resto dell'emendamento, chiedo il parere del relatore.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Queste formulazioni rispondono ad una logica definitoria complessiva alla quale non ho difficoltà ad accedere; mi rimetto comunque alla Commissione.

Tuttavia, tali disposizioni dovrebbero essere coordinate con quanto già previsto nel testo, in quanto « assicura l'esecuzione delle leggi » e « dispone dell'amministrazione » sono formule simili. Quindi, se su tali questioni vi sarà un mandato di coordinamento piuttosto che una vota-

zione formale, sarà forse possibile individuare una formulazione tecnicamente più adeguata.

MASSIMO VILLONE. È difficile riferire al solo Presidente del Consiglio la funzione di assicurare l'esecuzione delle leggi.

PRESIDENTE. Sotto il profilo della responsabilità politica.

GIUSEPPE CALDERISI. Non è più il Presidente del Consiglio, ma il primo ministro: questo è il problema di prospettiva.

MASSIMO VILLONE. Tuttavia, si deresponsabilizzano i ministri. Comprendo l'iniziativa, ma questo non mi sembra opportuno.

GIUSEPPE CALDERISI. Si darebbe però sostanza alla formula « primo ministro ».

ARMANDO COSSUTTA. Chiediamo che vengano accolte le ultime tre righe dell'emendamento IV.8.4, mentre non insistiamo sulla parte restante. Ritengo infatti che si debba precisare che i ministeri possono essere istituiti soltanto per le materie riservate alla competenza dello Stato. Per essere più esplicito, dirò che, se l'agricoltura è di competenza delle regioni, non si può istituire il relativo ministero e lo stesso discorso vale per la sanità, se di competenza regionale, così come per i lavori pubblici ed altre materie.

Vorrei che tale aspetto fosse chiarito e che questa parte dell'emendamento fosse accolta.

PRESIDENTE. Il principio è chiarissimo e ne discuteremo. Che cosa propone il relatore?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sono favorevole all'ultimo comma dell'emendamento Armando Cossutta IV.8.4.

PRESIDENTE. Dobbiamo prima affrontare la proposta dell'onorevole Calderisi di incorporare nel testo dell'articolo le due espressioni alle quali egli ha fatto riferimento.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Per quanto riguarda la prima previsione (« esercita l'iniziativa legislativa »), nel momento in cui vi è la delibera del Consiglio dei ministri, è evidente che l'esercizio dell'iniziativa legislativa significa che i disegni di legge sono deliberati dallo stesso Consiglio dei ministri e poi presentati. Quella proposta è quindi un'aggiunta.

La formula « assicura l'esecuzione delle leggi » suscita in me qualche dubbio rispetto all'articolazione dello Stato per amministrazioni nonché alle altre norme che stiamo inserendo nell'articolo 8 ed in particolare a quanto previsto nel secondo comma. Chiedo pertanto al collega Calderisi di demandare la questione ad una riflessione da effettuare in sede di coordinamento.

GIUSEPPE CALDERISI. Sta bene.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Forse perché siamo stati tutti presi dalla questione della forma di governo, si sono trascurati particolari che non sono del tutto irrilevanti: per esempio, il primo comma dell'articolo 8 è uguale al primo comma dell'articolo 92 dell'attuale Costituzione, con la sola variante rappresentata dal fatto che si parla di primo ministro anziché di Presidente del Consiglio.

Ricordo che tale norma è stata oggetto di una discussione e di una contestazione non tanto marginale; ora si può decidere di ignorarla, ma ricordo anche che sull'argomento esiste una letteratura piuttosto vasta (non mi dilungherò nel citare tutti i costituzionalisti che se ne sono occupati muovendo critiche). A mio avviso, si perde in questo modo l'occasione di portare avanti una riflessione su un argomento rilevante.

Intendo inoltre dichiarare il mio voto favorevole all'emendamento Armando

Cossutta IV.8.4, che del resto riprende quanto era già contenuto in un testo del sottoscritto (se posso dirlo) ed anche in quello che elaborammo alcuni anni fa per la regione Lombardia.

Devo tuttavia rilevare che ieri è passato un principio piuttosto singolare (intimorito dal presidente, non ho preso la parola), secondo cui il numero dei ministeri è determinato con regolamento del Governo (è quello che vuole Cassese); si tratta di un aspetto che attraversa l'intera storia costituzionale italiana.

L'emendamento Armando Cossutta IV.8.4, che va sottoscritto, come credo che anche il relatore ammetta, si interseca con quanto è stato stabilito ieri circa il fatto che il numero dei ministeri viene stabilito non più con legge ma con regolamento del Governo, sia pure sulla base di principi di legge. Ciò significa che, nel momento in cui il Governo si costituisce, può emanare un regolamento in cui stabilisce quali siano i ministeri.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Nel ribadire che sono favorevole all'emendamento del senatore Cossutta, devo aggiungere che, se esiste il rischio paventato dal collega Rotelli, quanto previsto in tale emendamento rappresenta un limite alla possibilità di moltiplicare il numero dei ministeri. Lo dico anche se mi sembra piuttosto singolare l'idea di un Governo che con propri regolamenti provochi una proliferazione dei dicasteri; infatti, anche la riserva di regolamento impone una responsabilità.

Comprendo comunque l'obiezione mossa e ritengo che l'emendamento Cossutta rappresenti un limite al rischio paventato.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Ricordo che, nel momento in cui si formò il suo Governo, Spadolini costituì con decreto-legge il Ministero dei beni culturali.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Questo è un famoso precedente.

Nell'intervento del collega Rotelli ravviso una ragione in più per esprimere parere favorevole alla proposta del collega Cossutta.

PRESIDENTE. La proposta Calderisi viene invece rinviata in sede di coordinamento?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sì.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Cossutta IV.8.4, limitatamente all'ultimo comma, accettato dal relatore.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 8, così come risulta a seguito dell'approvazione dell'emendamento del relatore e dei subemendamenti accolti.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 9.

GIULIO MACERATINI. Parlando dell'articolo 9, a mio avviso, dovremmo ricordare un problema che è esploso l'anno scorso, se non ricordo male, a proposito della sfiducia individuale ai ministri. È un problema che è aperto e che dovrà essere risolto in modo esattamente opposto a come lo ha risolto la Corte costituzionale, in quanto un Governo risponde nella sua complessità e non si possono sottomettere i singoli ministri al ricatto individuale, magari di un ramo del Parlamento, e così via, argomenti opinabili...

GIUSEPPE CALDERISI. Credo che abbiamo risolto il problema con l'emendamento D'Amico.

GIULIO MACERATINI. Non credo perché il relatore Salvi mi diceva che è un problema aperto. Se superiamo l'articolo 9, non vedo dove possa essere inserita una questione di questo genere.

PRESIDENTE. Abbiamo appena approvato una norma per la quale i ministri rispondono individualmente.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Ho detto, non più tardi di un quarto d'ora fa, che sono favorevole all'abolizione della mozione di sfiducia individuale, non certo perché la mia opinione contrasti con quella della Corte costituzionale riguardo al sistema vigente, perché sarei l'ultima persona in Italia a poterlo fare. Sono favorevole a che nel sistema attuale vi sia la mozione di sfiducia individuale, mentre ritengo che non debba più esservi nella riforma che stiamo attuando, perché la riforma elimina l'esigenza che vi è stata, che vi è e che continuerà ad esservi finché non sarà riformato questo istituto.

PRESIDENTE. Anche perché il primo ministro ha potere di revoca dei ministri.

LEOPOLDO ELIA. Può esservi un invito al primo ministro a revocare.

PRESIDENTE. La novità sta qui...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il primo ministro può revocare i ministri, cosa che prima non era possibile.

PRESIDENTE. Dal momento in cui il primo ministro ha il potere di revoca, è chiaro che egli ha la responsabilità anche del fatto che permangano nel loro incarico. Però, attualmente non è così.

Vorrei anzitutto sottoporre alla vostra valutazione, perché è il punto di principio più importante, la proposta di vari parlamentari, che qui abbiamo innanzitutto nell'emendamento Russo IV.9.8 alternativo, cioè che all'articolo 9 si reintroduca il rapporto fiduciario, di fiducia espressa non presunta, tra la Camera e il Governo.

GIOVANNI RUSSO. Vorrei illustrare brevemente il mio emendamento. Credo che proprio nell'impianto disegnato dal relatore il rapporto fiduciario iniziale debba essere espresso e non possa essere presunto. Ha detto più volte il relatore — anche il presidente in alcuni suoi interventi — che in questo sistema il Governo vive se ha la fiducia del Parlamento.

Una fiducia presunta poteva avere una sua logica nel sistema di governo del primo ministro, dove la Costituzione prevedeva la nomina del candidato primo ministro collegato alla maggioranza dei parlamentari eletti. Quindi, si prevedeva un automatismo per cui il primo ministro, avendo la fiducia diretta degli elettori, doveva automaticamente essere nominato dal Presidente della Repubblica (tra l'altro, a proposito della legge elettorale si ipotizzano dei sistemi, ma non ve ne è ancora uno definito). Noi abbiamo stabilito che sia il Presidente della Repubblica a nominare il primo ministro tenendo conto dell'orientamento. Ma, come osservava in un precedente intervento il collega Morando, qui si attribuisce al Presidente della Repubblica un potere di interpretazione dell'orientamento politico emerso dalle elezioni. Non c'è un automatismo. Quindi, non si vede perché si debba presumere una fiducia che potrebbe non esservi. Cioè, se il Presidente della Repubblica interpreta in maniera sbagliata il senso delle elezioni o se volutamente — dobbiamo pur formulare quest'ipotesi — tende ad imporre al Parlamento un primo ministro di sua fiducia, senza tener conto dell'indirizzo politico del Parlamento, come si fa a dire che si presume il rapporto fiduciario? È necessario che lo si verifichi. Dunque, mi pare che sia necessario il passaggio parlamentare per far sì che si instauri sin dall'inizio un chiaro rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo.

Se si fa questo, assume una sua giustificazione ed una sua logica, che altrimenti non avrebbe, l'articolo 7, laddove si prevedono le ipotesi di scioglimento in relazione alle dimissioni del primo ministro. Tutto il ragionamento che si è fatto è stato ancorato all'ipotesi di crisi del rapporto fiduciario: le dimissioni del Governo sono state intese ed identificate come espressione di una crisi di un rapporto di fiducia. Ma se questo rapporto di fiducia iniziale non c'è, possono non essere espressione di una crisi del rapporto fiduciario. Possono essere

espressione di una situazione diversa, cioè di un esercizio arbitrario del potere del Presidente della Repubblica, di fronte al quale il Parlamento rivendica il suo diritto di esprimere il Governo. Dunque, in quel caso prevedere una possibilità di scioglimento è veramente anomalo.

Se non stabiliamo un rapporto fiduciario iniziale, ho l'impressione che apparentemente con questo testo limitiamo i poteri del Presidente della Repubblica. Se, com'è stato detto, eleggiamo un Presidente della Repubblica che non è capo dell'esecutivo, rischiamo di creare un Presidente della Repubblica che non è capo dell'esecutivo in prima persona ma che lo è per interposta persona, perché esprime lui il Governo, e il Governo vive della fiducia che gli accorda il Presidente della Repubblica se non c'è la verifica, fin dall'inizio, di un rapporto fiduciario con il Parlamento.

Credo, quindi, che proprio la logica del sistema esiga che vi sia il rapporto fiduciario iniziale. Allora, anche altre norme su cui io ho espresso un dissenso possono riacquistare una loro legittimazione ed un loro senso. Se questo non facciamo, creiamo un sistema che apparentemente, non sostanzialmente, limita i poteri del Presidente della Repubblica; avremo un Presidente della Repubblica che governa per interposta persona e un Parlamento ridotto ad un ruolo veramente subalterno.

Invito pertanto i colleghi a riflettere su questo punto, augurandomi che possano accedere al voto o sul mio emendamento o su altri analoghi e, comunque, al principio che sia ristabilito un rapporto fiduciario iniziale tra Parlamento e Governo.

MASSIMO VILLONE. Vorrei che anche il collega Russo riflettesse perché credo che stia confondendo il punto delle conseguenze di una sfiducia, che sono eventualmente da normare (vi sono infatti ipotesi di sfiducia costruttiva), con un rapporto di fiducia che si introduce pienamente nell'ordinamento, anche prevedendo soltanto la sfiducia.

Non c'è bisogno di disciplinare nel dettaglio ogni segmento: basta la norma

sulla sfiducia così com'è formulata per radicare il rapporto fiduciario. Nella nostra esperienza abbiamo un rapporto di fiducia che nasce con lo Statuto albertino, dove non vi è nessun fondamento normativo e nasce quando si vota sul programma. La questione di fiducia ha avuto fondamento normativo solo con il regolamento del 1971, non l'ha mai avuta prima. Quindi, credo che ci si stia un po' confondendo mettendo insieme problemi che sono inerenti a ciò che accade dopo la sfiducia (capisco che qualcuno dica di volere la sfiducia costruttiva) e la costruzione di meccanismi normativi non necessari nella fase iniziale del rapporto fiduciario. Quindi, inviterei il collega Russo a riflettere sul richiamo che rivolge agli altri colleghi.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Anzitutto vorrei far presente che la fiducia, che si dovrebbe chiamare tecnicamente preventiva, non è elemento costitutivo neanche del regime parlamentare: un regime è parlamentare quando il Governo può essere mandato a casa dal Parlamento. Perché il regime sia parlamentare non occorre che vi sia una fiducia preventiva (il collega Villone ha svolto talune considerazioni a questo riguardo). Nel prossimo numero dell'*Annale di storia costituzionale*, che dirigo, pubblico un articolo di un giovane studioso, funzionario del Senato, il quale dimostra che fino agli inizi del secolo non c'era la fiducia preventiva, pur ritenendosi già di essere in regime parlamentare.

Faccio osservare che quando il Presidente del Consiglio Prodi si è presentato al Senato — quanto dico l'ho fatto rilevare nell'intervento sulla fiducia svolto a nome del mio gruppo parlamentare —, si è sentito incaricato per effetto di un duplice voto: per la fiducia del Capo dello Stato e per la fiducia che gli stava per dare il Parlamento. A maggior ragione, naturalmente, la fiducia non occorre se si ritiene — come a torto, mi sembra di capire, continua a ritenere il relatore — che noi

stiamo discutendo di un regime che può essere classificato tra quelli semipresidenziali.

Devo dire che gli sforzi che vengono fatti mi sembrano un po' patetici. In sostanza, in questa furia di demolire il regime semipresidenziale, togliamo al Presidente della Repubblica dei poteri che gli abbiamo già riconosciuto in un regime parlamentare. Continuiamo a ritenere di essere, in Italia, in un regime parlamentare e che il Presidente della Repubblica abbia certi poteri: per esempio, comunemente si ritiene – secondo me, da sempre a torto – che la scelta del Presidente del Consiglio sia una scelta discrezionale del Presidente della Repubblica. Noi riteniamo che sia così, ma non l'Assemblea costituente, la quale ritenne, scrivendo « nomina », che firmasse il decreto di nomina ma che fosse vincolato dalla successiva fiducia. Viceversa, noi, nel furore che ci ha preso in questi giorni, continuiamo a demolire, a tentare di demolire. Ma è un tentativo inutile e patetico (lo dico con particolare riferimento all'onorevole De Mita e al suo intervento).

Quando s'innesta questa dinamica possiamo dire che si elegge il Presidente della Repubblica per i poteri limitati che ha, possiamo dire che questi poteri sono puramente di garanzia, ma la dinamica è innestata e quindi si svilupperà. Basta vedere, sui giornali di questa mattina, i nomi dei futuri candidati alla Presidenza della Repubblica per capire che è una dinamica politica.

Per questo ritengo che sia stato opportuno che la Commissione abbia respinto il regime autoritario del premierato ed abbia votato per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, anche a costo di subire questo depotenziamento sistematico delle sue funzioni. Per quanto noi cerchiamo di portare avanti questo depotenziamento, la dinamica storico-istituzionale futura renderà vani i nostri tentativi, come li ha resi vani di fronte allo sviluppo della storia della Repubblica che presumevamo parlamentare.

PRESIDENTE. Vorrei fare un'osservazione rivolgendomi al senatore Russo. Naturalmente, la questione è variamente opinabile, ma non credo che la mancata previsione del voto di fiducia iniziale comporti il fatto che non s'instauri un rapporto fiduciario tra il Parlamento e il Governo. Anche perché è del tutto evidente che l'articolo 9 consente di verificare questo rapporto, fin dal primo momento, attraverso l'iniziativa di un terzo dei parlamentari. È anche vero che, grazie all'emendamento proposto dal collega Russo ed approvato, questa verifica avviene – e giustamente, a mio giudizio – al riparo dalla possibilità del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere, perché si è stabilito che le Camere neo-elette non possano essere sciolte da parte del Presidente. È del tutto evidente, quindi, che l'estrema drammatizzazione con cui lei presenta questo problema, cioè che il Governo trarrebbe la sua forza soltanto dal rapporto fiduciario con il Presidente, non è fondata nel meccanismo istituzionale che si è determinato.

GIOVANNI RUSSO. Presidente, comprendo il suo richiamo, l'osservazione è esatta, però può accadere questo: se ad un anno dalle elezioni il primo ministro per qualunque motivo si dimette e il Presidente della Repubblica nomina un altro primo ministro, si presume la fiducia? A me la presunzione di fiducia starebbe bene se fosse possibile una verifica parlamentare attraverso la sfiducia costruttiva che non dia automaticamente al Presidente della Repubblica il potere di scioglimento, perché quel potere di scioglimento collegato alla sfiducia fa venir meno lo strumento di verifica. Se cioè avessimo potuto stabilire che la sfiducia costruttiva con l'indicazione di un nuovo primo ministro escluda il potere di scioglimento, allora sì, lo capirei, non vi sarebbe stato bisogno di una fiducia iniziale.

PRESIDENTE. L'ipotesi di sfiducia costruttiva la esamineremo qui; ma, nel caso che lei ipotizza, è evidente che non vi è

alcuna differenza tra l'esistenza o meno di voto di fiducia iniziale, perché, qualora venisse negata la fiducia al primo ministro nominato dal Presidente, egli avrebbe facoltà di scioglimento, esattamente come se fosse colpito da mozione di sfiducia.

GIOVANNI RUSSO. No, presidente, se noi stabilissimo che il primo ministro nominato dal Presidente assume i propri poteri solo dopo un voto di fiducia positivo, in quel caso non sarebbe un'ipotesi di dimissioni che dà luogo a scioglimento; per lo meno, bisognerebbe prevederlo in sede di coordinamento.

PRESIDENTE. Ecco, bisogna prevedere l'ipotesi.

GIOVANNI RUSSO. La presunzione secondo me richiederebbe una verifica senza l'ipotesi dello scioglimento, altrimenti non è una verifica, essendo priva di contenuto.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Condivido quello che ha detto il collega Villone. Per quanto riguarda quest'ultima preoccupazione del collega Russo, anche nel sistema attuale, nel quale siamo stati per diversi decenni, se il Presidente della Repubblica non avesse adempiuto ai suoi compiti costituzionali continuando a proporre nomine di Presidenti del Consiglio privi della fiducia parlamentare, si sarebbe determinata una situazione analoga. Noi dobbiamo partire dall'idea di una dinamica di funzionamento del sistema che contempra solo fino ad un certo punto questa ipotesi di anomalia totale.

Ha ragione il collega Villone: dobbiamo distinguere il principio secondo cui, come in tutte le forme di governo semipresidenziale nel quale il « semi » si riferisce esattamente a questo, il Governo deve avere un rapporto fiduciario con il Parlamento, dalle modalità con le quali si procede a quest'accertamento. Lo stesso presidente Elia mi faceva notare che, per esempio, in alcune Costituzioni recenti neoparlamentari, come quella svedese, è

previsto esattamente un meccanismo di questo tipo. Vorrei quindi dire con chiarezza che l'esigenza del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento è un tratto costitutivo di questo modello di forma di governo. E tuttavia mi pare che questo meccanismo, questa dinamica consentano anche una maggiore chiarezza di svolgimento del sistema.

Piuttosto, io formulerei una proposta, per così dire autoemendativa, anche per eliminare altri rischi, altre preoccupazioni, nel senso di ridurre il *quorum* richiesto per la verifica della sfiducia: possiamo abbassare il *quorum* da un terzo ad un quinto. Torno a dire ancora una volta che qui il problema non è semipresidenzialismo o meno, è la questione del Governo di minoranza, del modo di funzionamento più agile del sistema.

Non considero (poi valuterà la Commissione) l'altra questione così dirimente e rilevante né dal punto di vista di principio (perché, ripeto, il principio è che il Governo intanto sta in piedi in quanto esiste il rapporto fiduciario con il Parlamento), né dal punto di vista di rischi e preoccupazioni di funzionalità del sistema, in quanto, se avessimo avuto un Presidente della Repubblica, in qualunque paese del mondo e comunque eletto, che avesse voluto mettere i bastoni tra le ruote in modo così contrastante con gli orientamenti del Parlamento, del Governo, del paese, non avremmo avuto nessun rimedio a questo se non l'attivazione delle procedure (le cui caratteristiche esamineremo all'articolo 12) per contestare un Presidente della Repubblica che si muova in questi termini.

In conclusione, rispetto alla mia proposta di emendamento sostituisco il *quorum* di un terzo con quello di un quinto, proprio perché non attribuisco un peso decisivo ai fini della caratterizzazione del sistema; poi deciderà la Commissione. A me pare che funzioni bene così, proprio in una logica nella quale sul versante semipresidenziale del modello cerchiamo di innestare elementi di razionalizzazione di tipo neoparlamentare.

PRESIDENTE. Per passare ai voti, metterei in votazione più che altro il principio.

MAURIZIO PIERONI. Svolgerò una brevissima dichiarazione di voto, presidente, su questo che per noi è un punto dirimente. Io voterò a favore dell'emendamento Russo e devo dire che ove l'emendamento Russo, nella forma di principio, fosse approvato, questo determinerebbe per il gruppo dei verdi una convinta e totale adesione, nei limiti in cui la Commissione sta lavorando, al modello che stiamo per varare.

Debbo dire che tutti gli argomenti portati a sfavore dell'emendamento Russo, compresi quelli patetici adottati dal collega Rotelli, hanno un torto, provano troppo, perché se è così pacifico, se è così vero, non riesco a capire che cosa osti e perché si facciano barricate a fronte dell'emendamento Russo. In fondo, che accade? Se il Presidente è omogeneo alla maggioranza, è ovvio che la fiducia parlamentare sarà espressa *de plano*; se il Presidente non è omogeneo alla maggioranza, si tradurrà in forma operativa quel principio che abbiamo già immesso nella parte precedente della Costituzione. Se fosse così pacifico e tranquillo, non vedo perché si opponga questa resistenza « con le unghie e con i denti ».

PRESIDENTE. La questione è diversa, perché la proposta del senatore Russo introduce un concetto differente, cioè che il caso di un primo ministro che non riceva la fiducia del Parlamento non attivi la possibilità di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica.

MAURIZIO PIERONI. Solo nella prima lettura, se non vado errato. Il Presidente neoeletto nomina, oppure dopo le elezioni il Presidente nomina; non credo che il collega Russo l'abbia proposto come fisiologia del sistema.

PRESIDENTE. No, lo ha proposto come fisiologia, perché dopo le elezioni abbiamo già previsto che per un anno non

c'è possibilità di scioglimento. Se questo principio diventa stabile, diventa costitutivo della fisiologia del sistema. È già previsto per un anno, non solo dopo le elezioni.

MAURIZIO PIERONI. Ma questo vale anche in caso di omogeneità.

FAUSTO MARCHETTI. Dichiaro il voto favorevole sull'emendamento del collega Russo, anche nell'interpretazione più estensiva che lei ora proponeva.

LEOPOLDO ELIA. Aderisco al voto sul principio della costituzione del rapporto fiduciario. Dell'emendamento presentato dal senatore Russo viene messa ai voti praticamente l'essenza della prima parte del testo sulla costituzione del rapporto di fiducia.

Mi si consenta però un'osservazione di carattere più generale. Vedo che c'è nell'aria una certa ostilità all'istituto della sfiducia costruttiva in generale, per timore di ribaltoni, eccetera. Vorrei far notare, sempre in via generale, che la benemerita maggiore della sfiducia costruttiva è quella di impedire la congiunzione di voti negativi di segno opposto. Se ci fosse stato quest'istituto, non sarebbe stato possibile che nel 1995 potessero congiungersi i voti negativi della destra e di rifondazione nei confronti del Governo Dini, il quale per salvarsi fu costretto a promettere di dimettersi a dicembre di quell'anno.

Questa è l'essenza della sfiducia costruttiva nella sua parte più positiva: impedire la sfiducia negativa, costringendo, per dare la sfiducia, a coagulare forze che siano omogenee, che si mettano d'accordo su un nome.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Noi dobbiamo votare norme giuridiche perché, se si deve votare il principio secondo cui il Governo deve avere la fiducia del Parlamento, io sono favorevole, in quanto fa parte di questa caratteristica di forma di governo.

PRESIDENTE. La norma giuridica è la seguente: « Entro dieci giorni dalla sua

formazione il Governo si presenta alla Camera per ottenerne la fiducia ».

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Questa è una norma giuridica, non è un principio. Su questa norma giuridica ho già svolto degli argomenti per i quali, mentre sono favorevole a che si preveda che il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati, ho dubbi sulla congruità di questo sistema e comunque mi rimetto alla Commissione, proprio perché non lo considero un punto che ha quel rilievo dirimente, di principio, ideologico che ad esso si è voluto dare.

PRESIDENTE. Io però ritengo che tale questione sia distinta dall'altra posta dal senatore Russo, cioè che qualora il Governo non abbia la fiducia questo non rientri nei casi di dimissioni del primo ministro e quindi non attivi la facoltà di scioglimento del Presidente. Mi sembra, infatti, che questa facoltà debba essere attivata, perché, seguendola nella sua indubbia passione per i paradossi, senatore Russo, si potrebbe dare il caso che, di fronte ad una crisi di Governo, un Presidente della Repubblica che non voglia sciogliere mandi alle Camere un primo ministro che non riceve la fiducia; ma lui non può sciogliere, ne manda un altro che non riceve la fiducia; lui non può sciogliere... Non vorrei vivere in un paese di questo genere! Lei capisce che il paradosso parlamentarista del suo meccanismo può produrre una stasi drammatica della vita politica.

GIOVANNI RUSSO. La soluzione che avevo proposto mi pareva invece razionale: di fronte alla sfiducia il Presidente della Repubblica può sciogliere, a meno che entro cinque giorni non venga presentata una mozione con l'indicazione di un nuovo primo ministro.

PRESIDENTE. Ma allora vede che il problema non è tanto del voto di fiducia, quanto della sfiducia costruttiva? Discutiamo in quella sede, perché quello mi pare il problema.

MAURIZIO PIERONI. Però, presidente, la norma che lei ci ha letto non ha nulla a che vedere con la preoccupazione che lei ha opportunamente espresso e che io condivido totalmente.

DOMENICO NANIA. Sulla sfiducia costruttiva abbiamo votato il subemendamento Russo IV.05.19.4 e l'abbiamo respinto. Quest'emendamento sarebbe precluso e dovrebbe essere richiesta la votazione per parti separate. Sulla prima parte aderiamo perfettamente alle argomentazioni testé illustrate dal presidente.

SERGIO MATTARELLA. Vorrei seguire le indicazioni fornite dal relatore, anche perché lo schema che ha presentato ha una sua logica entro la quale – piacciono o no tutti gli aspetti – occorre muoversi. Personalmente preferirei di gran lunga la fiducia espressa ad inizio di legislatura, di vita del Governo. Il relatore ha proposto la fiducia presunta e, poiché è uno schema che ha una logica, noi lo accettiamo.

Chiedo al relatore se in questo schema di fiducia presunta, che noi condividiamo perché rientra nella logica del testo del relatore stesso, sia possibile inserire l'emendamento precedentemente accantonato, quello che prevede che, nel caso in cui l'opposizione ne faccia richiesta, la fiducia possa essere verificata anche al momento in cui il Governo espone il programma. Non è indispensabile, perché l'articolo 9 consente la mozione di sfiducia. Potrebbe risolvere il problema lasciando il principio, che noi accettiamo perché rientra nella logica del progetto del relatore, della fiducia presunta.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Accetto la proposta dell'onorevole Mattarella.

GIUSEPPE CALDERISI. Mi sembra che l'articolo 9 così come formulato dal relatore preveda già questa possibilità, in quanto stabilisce che un terzo dei componenti – sono favorevole, come diceva il relatore, che sia un quinto, a maggior

garanzia – possa presentare anche all'inizio una mozione con cui chiedere il voto.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Se non ho inteso male, il collega Mattarella chiede che, nell'ambito della norma di cui stiamo parlando, ci sia un esplicito riferimento alla possibilità di attivare anche in quella fase il meccanismo previsto dall'articolo 9. Mi pare un giusto richiamo al fatto che fin dall'inizio vi è questa possibilità.

PRESIDENTE. Vorrei fare la proposta tecnica di tornare sul testo che abbiamo votato; a questo punto è più ragionevole.

In effetti, i meccanismi sono diversi (la mozione di sfiducia comporta i tre giorni). Attraverso questa norma si prevede la possibilità che, qualora una percentuale dei parlamentari ne faccia richiesta, ci sia il voto sulle comunicazioni del Governo, quando questo presenta il suo programma. Quindi, non è previsto il meccanismo fiduciario così come configurato attualmente, ma la possibilità per una minoranza di chiedere il voto sul programma del Governo; è cosa diversa dalla mozione di sfiducia, perché questa possibilità non dovrebbe richiedere i tre giorni, sarebbe contestuale al dibattito sul programma del Governo. In altri termini si prevederebbe in quel caso che una minoranza possa dire che il programma del Governo non è approvato.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Inserire all'articolo 7 questa norma può risolvere il quesito che poneva l'onorevole Servello sulla differenza fra i due rami del Parlamento.

GIUSEPPE CALDERISI. Va bene per i tre giorni, ma io qualificherei questo atto come una mozione di sfiducia, perché non può che essere votata con la stessa maggioranza di cui all'articolo 9.

PRESIDENTE. Su questo non c'è dubbio.

GIUSEPPE CALDERISI. Quindi, lascerai la previsione nell'ambito dell'articolo 9, precisando che all'atto dell'esposizione del programma del Governo la mozione è presentabile senza che siano richiesti i tre giorni.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Se non ho inteso male, è esattamente quello che ha proposto il collega Mattarella, a parte la questione dei tre giorni.

SERGIO MATTARELLA. La proposta nasce dal fatto che l'opposizione ha il diritto, quando il Governo si presenta, di esprimere la volontà che si verifichi l'effettiva esistenza della maggioranza che l'esecutivo presume di avere. Se poi si vuole che questa richiesta dell'opposizione, ossia la verifica della fiducia, sia fatta a maggioranza assoluta secondo quanto previsto dall'articolo 9, si può anche fare, sebbene sia un di più.

PRESIDENTE. Si può mantenere un meccanismo che prevede ovviamente un voto qualificato, come ha detto ora l'onorevole Mattarella.

DOMENICO NANIA. Condivido l'idea di inserire l'ipotesi all'interno dell'articolo 9 perché ciò che in questo momento stiamo discutendo riguarda solo marginalmente il Presidente della Repubblica, mentre afferisce sostanzialmente alla stabilità del Governo nel rapporto tra primo ministro e maggioranza.

Dobbiamo sempre partire dal discorso che abbiamo fatto più volte sul meccanismo elettorale, sulla necessità di un sistema stabile, di maggioranze omogenee e bipolari. Se inquadrriamo l'intero meccanismo nel voto di sfiducia, vi è un'assunzione di responsabilità, per cui una maggioranza che sa di essere risultata vincente dopo una competizione elettorale attraverso il meccanismo istituzionale dà vita ad un Governo nell'equilibrio dei soggetti istituzionali. Se questo passa attraverso un voto di sfiducia dato alle minoranze o all'opposizione ha un senso,

se passa attraverso un voto di fiducia diventa un modo surrettizio per esprimere un gradimento della stessa maggioranza sul nome del primo ministro, per dare adito a giochi interni alla realtà parlamentare.

Quindi, se la norma è formulata all'interno dell'articolo 9 come mozione di sfiducia per dare il diritto a chi si oppone di verificare ha un senso...

PRESIDENTE. Propongo una formulazione: in sostanza resterebbe la formulazione dell'articolo 9 sostituendo un terzo con un quinto; dopo la frase « La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione » si aggiungerebbe il periodo « La stessa percentuale di parlamentari » — questo è il concetto — « ha altresì la facoltà di proporre la reiezione del programma del Governo all'atto della sua presentazione alla Camera ».

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Dobbiamo stare all'interno della logica in cui si muoveva il collega Mattarella, la quale si basa sul presupposto dell'esistenza del rapporto fiduciario fin dall'inizio.

Poi — scusate — se il problema riguarda l'inserimento all'interno dell'articolo 7 o dell'articolo 9, in sede di coordinamento unifico le due previsioni in un unico articolo e risolvo la questione! Lo dico scherzosamente.

Come proponeva il collega Mattarella, si tratta di stabilire che lo strumento di cui all'articolo 9 può essere attivato — in tal caso non esiste il termine temporale dei tre giorni — al momento in cui il Governo si presenta alla Camera per l'esposizione programmatica. Siamo d'accordo su questo?

GIUSEPPE CALDERISI. Propongo la formulazione.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. No, la propongo poi io. Se siamo d'accordo su questo, secondo quello che mi sembra il senso della proposta

dell'onorevole Mattarella, credo che ci siano le condizioni per votare.

MASSIMO VILLONE. C'è bisogno di specificarlo?

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Non è un'assurdità. Il collega Mattarella, vista la discussione di principio che si è aperta, vuole risulti anche formalmente che il rapporto fiduciario si instaura fin dall'inizio; qualche collega infatti ne ha dubitato.

MASSIMO VILLONE. Allora, chiede un voto sulla fiducia, non sulla mozione di sfiducia.

PRESIDENTE. L'onorevole Mattarella chiede che una minoranza possa chiedere la verifica immediata.

MASSIMO VILLONE. Ma allora, senza questa maggioranza qualificata... Guardate, stiamo facendo confusione: salta il Governo con la maggioranza relativa!

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. La maggioranza assoluta è prevista per la sfiducia, come accade già oggi.

LEOPOLDO ELIA. È un *favor* per il Governo.

MASSIMO VILLONE. Allora, si può attivare un meccanismo ad opera di quel *quorum*, che però conduce all'espressione di un voto positivo.

DOMENICO NANIA. Siamo favorevoli alla proposta del relatore di attivazione del meccanismo dell'articolo 9 anche nel momento dell'esposizione del programma.

PRESIDENTE. Mi pare che il relatore proponga di accogliere la proposta Mattarella, salvo poi vedere la formulazione in sede di coordinamento.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. La formulazione è la seguente

« Un quinto dei componenti della Camera dei deputati può presentare la mozione motivata di sfiducia di cui all'articolo 9 al momento della presentazione del primo ministro alle Camere per esporre il suo programma ». La disciplina è quella dettata dall'articolo 9.

PRESIDENTE. In tal caso la mozione viene sottoposta al voto subito dopo la conclusione del dibattito, non dopo i tre giorni previsti.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Mi riservo di decidere in sede di coordinamento quale collocazione dare. Mi pare tuttavia che quella più naturale sia come quarto comma dell'articolo 7, rinviando però all'articolo 9.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Ho un'obiezione sulla collocazione di questo comma all'articolo 7: là si regola il meccanismo della fiducia presunta, qui si sta regolando il meccanismo della sfiducia. Per ragioni di sistema, ci terrei che risultasse chiaro che questa formulazione, su cui sono d'accordo, sta regolando un'ipotesi di sfiducia.

PRESIDENTE. La formulazione dice che si tratta di una mozione di sfiducia...

ANTONIO ENRICO MORANDO. Presidente, lei può ritenere che questa mia osservazione sia infondata, ma voglio farla lo stesso.

PRESIDENTE. No, la considero stilistica, non sostanziale.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Sarà certamente stilistica, ma non vorrei che inserendo la norma all'articolo 7 si introducesse surrettiziamente un meccanismo che introduce la fiducia e non la sfiducia.

MAURIZIO PIERONI. Ma è una facoltà della minoranza!

SERGIO MATTARELLA. Presidente, il relatore Salvi l'ha detto come battuta, io

lo propongo seriamente: per evitare questioni topografiche, unifichi nel coordinamento gli articoli 7 e 9.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Chiedo mandato alla Commissione di collocare questo comma nel luogo che mi apparirà più idoneo dopo la lettura del complesso...

PRESIDENTE. Salva l'ipotesi che venga respinto...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Naturalmente, lunedì può essere respinto.

GIUSEPPE CALDERISI. Come contributo al relatore in quest'opera di coordinamento, suggerisco l'ipotesi di sostituire la sua formulazione con la seguente: « La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione, salvo il caso di cui all'articolo 7, terzo comma ».

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Può essere una soluzione.

GIUSEPPE CALDERISI. Può lavorare su questa base, che è più stringata e chiara.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Va bene.

GIOVANNI PELLEGRINO. Con tutto il rispetto per il relatore, ho forti perplessità. Mi sembra che in questo modo il sistema stia sostanzialmente cambiando, perché non avremmo più una fiducia presunta, se non relativamente presunta. Secondo lo schema che avevamo scelto, la fiducia era presunta e quel rapporto si interrompeva per effetto della votazione della mozione di sfiducia. Se prevediamo che è all'origine che la fiducia si verifica, la presunzione diventa molto relativa.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Con tutto il rispetto per il senatore Pellegrino, non sono affatto d'ac-

cordo perché nell'ipotesi da me presentata consideravo addirittura ovvio che l'articolo 9 si potesse attivare fin dall'inizio; altrimenti avrei scritto che si poteva attivare dopo uno, sei, diciotto, quarantotto mesi.

PRESIDENTE. Non possiamo precludere ad una minoranza la richiesta di sfiducia al Governo fin dal primo momento della sua costituzione.

ERSILIA SALVATO. Presidente, sono d'accordo con lei. Vorrei tuttavia che rimanesse agli atti che stiamo discutendo di un sistema il quale preclude ad una maggioranza, che non si sa quale sia perché strettamente collegata al sistema elettorale, di potersi esprimere, di potersi nominare. L'opposizione avrà il diritto attraverso la mozione di sfiducia di chiedere un voto; la maggioranza dovrà essere sottoposta ad una sorta di meccanismo di silenzio-assenso, che inseriamo in Costituzione.

PRESIDENTE. Ritengo che questo emendamento non sia preclusivo della richiesta che si instauri il rapporto fiduciario; la metteremo ai voti. Questo emendamento raccoglie un'esigenza in una forma che non contrasta con il sistema della fiducia presunta.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Io, che notoriamente ho minore rispetto per il relatore, ritengo che una norma sulla fiducia o sulla sfiducia non possa essere lasciata al coordinamento. A me va benissimo il testo che è stato formulato dal relatore, ma non possiamo rinviare al coordinamento la sua redazione e collocazione.

Condivido le osservazioni del collega Morando; concordo anche sulla proposta, perché naturalmente il meccanismo rafforza la presunzione della fiducia; rendendo il voto eventuale, questa presunzione è ancora più presunta di prima, meno esplicitata che mai. Tuttavia, il relatore deve ripetere la previsione e dire dove intende collocarla.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Propongo la seguente nuova formulazione dell'articolo 9: « La Camera dei deputati esprime la sfiducia al Governo mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei componenti e votata dalla maggioranza assoluta dei medesimi. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione, salvo nel caso sia presentata in occasione dell'esposizione programmatica di cui al precedente comma ».

Propongo altresì di trasformare l'articolo 9 in quarto comma dell'articolo 7 e chiedo che tali proposte siano messe in votazione.

NICOLA SENESE. Vorrei sapere se la proposta del relatore non esaurisca – per così dire – il testo dell'articolo 9, rispetto al quale presumo che saranno votati gli emendamenti ancora in piedi.

PRESIDENTE. Non c'è dubbio.

Pongo in votazione il seguente capoverso, di cui all'emendamento Russo IV.9.8: « Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alla Camera per ottenere la fiducia ».

(È respinto).

Ci sono numerose proposte relative alla sfiducia costruttiva, sulla quale, peraltro, abbiamo già votato. Credo che la struttura dell'articolo 7 non preveda la possibilità di ricorrere alla sfiducia costruttiva. Mi chiedo, in particolare, se tale meccanismo sia compatibile con la norma costituzionale, che abbiamo già approvato, in base alla quale è il Capo dello Stato che nomina il primo ministro; va infatti considerato che la sfiducia costruttiva comporta di fatto una nomina assembleare. Di qui, una presunzione di preclusione rispetto agli emendamenti che si muovono in questa direzione. Abbiamo approvato il subemendamento Russo IV.0.5.19.4...

GIOVANNI RUSSO. Tale subemendamento prevede l'introduzione di un'eccezione al potere di scioglimento.

PRESIDENTE. Sì, nel caso in cui vi sia una sfiducia costruttiva.

GIOVANNI RUSSO. Sì, ma non era...

PRESIDENTE. Ma il principio era questo! La sfiducia costruttiva viene introdotta proprio al fine di precludere lo scioglimento. Se volete, possiamo rimettere in votazione... Non è un problema...

SERGIO MATTARELLA. Con mio rammarico, presidente, credo che gli emendamenti siano obiettivamente preclusi dall'approvazione di un emendamento che, di fatto, ha respinto la possibilità di applicare questo meccanismo.

PRESIDENTE. La sfiducia costruttiva viene proposta in quanto meccanismo preclusivo della facoltà di scioglimento. Se lo ritenete, posso mettere in votazione...

NICOLA SENESE. Sono uno dei presentatori dell'emendamento, ma ritengo che, in base ad un'interpretazione in buona fede, si debba accettare l'esistenza di una sostanziale preclusione.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Nell'ordinamento tedesco, che prevede la sfiducia costruttiva, il cancelliere è eletto dal Parlamento. Quindi, l'indicazione è di natura parlamentare; non è questo il nostro caso.

PRESIDENTE. L'emendamento D'Amico IV.9.12 propone l'inaffidabilità di mozioni di sfiducia contro singoli ministri. Se non sbaglio, il relatore si è espresso in senso favorevole a tale proposta.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sì, ho già argomentato la mia posizione al riguardo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento D'Amico IV.9.12.
(È approvato).

NATALE D'AMICO. Ho presentato un subemendamento all'emendamento del relatore volto a prevedere che la mozione di sfiducia sia votata per appello nominale, così come previsto dall'attuale Costituzione. Potrei essere favorevole a che si preveda lo scrutinio palese anziché l'appello nominale, ma non credo sia opportuno eliminare questo riferimento...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento D'Amico IV.0.9.14.1.
(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 9, così come modificato, compresa la proposta del relatore che esso diventi il quarto comma dell'articolo 7.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 10, al quale è stato presentato un emendamento, a firma del senatore Elia, che, pur essendo individuato nel fascicolo con il numero IV.0.8.11.3, è in realtà riferito all'articolo 10.

LEOPOLDO ELIA. L'emendamento rimette al Senato l'autorizzazione relativa alla sottoposizione alla giurisdizione ordinaria dei ministri e degli ex ministri, nonché del primo ministro. Le caratteristiche innovative rispetto al testo del relatore sono due. Anzitutto, ho colto l'occasione per chiarire il problema del concorso nei reati ministeriali, specificando che i soggetti interessati sono sottoposti alla giurisdizione ordinaria « insieme a coloro che in tali reati concorrono », in modo da esplicitare la possibilità che i laici siano coinvolti in questo tipo di processi.

La seconda proposta innovativa rispetto al testo del relatore riguarda la previsione in base alla quale le modalità del procedimento sono determinate non con legge bicamerale ma con legge costituzionale, come avviene attualmente, trattandosi di questioni che coinvolgono ga-

ranzie di diritti individuali. Credo sia più opportuno procedere con lo stesso tipo di atto in base al quale abbiamo proceduto fino ad oggi.

MASSIMO VILLONE. Ovviamente, per « modalità del procedimento » si intende il procedimento di autorizzazione. È così, professore Elia ?

LEOPOLDO ELIA. Secondo le norme stabilite con legge costituzionale...

MASSIMO VILLONE. In sostanza, si mantiene l'attuale schema.

LEOPOLDO ELIA. Probabilmente il periodo proposto è un po' lungo, ma potremmo aggiungere, dopo le parole « Senato della Repubblica », le seguenti: « secondo le norme stabilite con legge costituzionale ».

GIOVANNI PELLEGRINO. Il testo originario parlava di legge bicamerale. Perché preferiamo, invece, la legge costituzionale ?

LEOPOLDO ELIA. Perché adesso la materia è regolata dalla legge costituzionale.

GIOVANNI PELLEGRINO. Sì, ma ci sono punti di quella legge costituzionale che non ci piacciono; anzi, proprio il fatto che si tratti di legge costituzionale ci sta creando grosse difficoltà per modificarla. Penso, per esempio, alla previsione di un *quorum* altissimo, che praticamente non scatta mai.

LEOPOLDO ELIA. È difficile decostituzionalizzare questa materia; quest'ultima è stata divisa, probabilmente in modo opinabile, tra legge costituzionale e legge ordinaria. Oggi, infatti, abbiamo sia la legge costituzionale sia quella ordinaria. Mi chiedo: si può rinviare il tutto, globalmente, ad una legge bicamerale, malgrado tutto ordinaria ? Sinceramente ho dei dubbi.

MASSIMO VILLONE. Si potrebbe: si tratta di stabilire se vogliamo farlo.

GIOVANNI PELLEGRINO. Ad esempio, l'articolo 68 lo stiamo attuando con legge ordinaria.

LEOPOLDO ELIA. Nel nostro caso la materia è più delicata perché si tratta di processi...

GIOVANNI PELLEGRINO. Certo.

LEOPOLDO ELIA. Possiamo riservarci in sede di coordinamento di verificare se si possa procedere così come avviene per l'articolo 68, nel senso cioè di rinviare esclusivamente ad una legge ordinaria, sia pure bicamerale, o invece mantenere almeno un certo settore della materia nell'ambito della legge costituzionale.

MASSIMO VILLONE. Credo che questo sia opportuno.

PRESIDENTE. Qual è il parere del relatore ?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Mi rimetto alla Commissione.

MASSIMO VILLONE. Credo sia opportuno rinviare alla fase del coordinamento la definizione del punto relativo alla scelta tra legge costituzionale e legge bicamerale.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il collega Elia ha proposto due modifiche al mio testo. Il relatore, per entrambe, si rimette alla Commissione.

GIOVANNI PELLEGRINO. Riguardo al concorso non vi è alcun problema; avverto invece perplessità sulla scelta della legge costituzionale.

PRESIDENTE. Si tratta ora di votare il testo dell'emendamento Elia.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Propongo di tenere distinte le due proposte contenute in tale emenda-

mento e, quindi, di procedere a due votazioni diverse.

PRESIDENTE. I due aspetti andrebbero distinti sempre sulla trama del testo Elia?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sì.

PRESIDENTE. Ci sono però problemi formali...

ANTONIO SODA. Presidente, posso chiedere un chiarimento?

PRESIDENTE. Prego.

ANTONIO SODA. Nell'ipotesi di giurisdizione ordinaria relativa anche a coloro che potremmo definire concorrenti non qualificati, è configurata un'estensione dell'autorizzazione del Senato anche a costoro?

PRESIDENTE. Certo.

DOMENICO NANIA. Mi meraviglia che, mentre sul conflitto di interessi avvertiamo la necessità di una legge bicamerale, su una materia del genere vorremmo una legge costituzionale. Questo ci porterà ad essere accusati di voler proteggere con maggioranze blindate...

LEOPOLDO ELIA. Ci sarà un qualche motivo se nel 1989 è stata scelta la legge costituzionale!

DOMENICO NANIA. Mi sembra un procedere con due pesi e due misure in materie che hanno una loro importanza.

LEOPOLDO ELIA. Ci riserviamo una valutazione in sede di coordinamento; ma così, alla cieca, senza rileggere la legge costituzionale, non me la sento di degnarla a legge bicamerale *tout court*. È una questione di tuziorismo (*Commenti del deputato Calderisi*).

PRESIDENTE. Il conflitto d'interessi riguarda il primo ministro; quindi, si tratta sempre di tutelare la stessa persona, non sono tutele diversamente orientate.

Il senatore Pellegrino chiede che si voti il mantenimento della legge bicamerale.

Pongo in votazione innanzitutto l'inciso «insieme a coloro che in tali reati concorrono», accettato dal relatore (*Commenti*)...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il senatore Elia ha presentato due subemendamenti al mio emendamento. Il primo propone di aggiungere le parole: «insieme a coloro che in tali reati concorrono»; il secondo è volto a sostituire le parole: «la legge bicamerale» con le parole: «la legge costituzionale». Mi rimetto alla Commissione su entrambe le proposte di modifica.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'inciso: «insieme a coloro che in tali reati concorrono».

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento volto a sostituire le parole: «la legge bicamerale» con le parole «la legge costituzionale».

(È respinto).

Pongo in votazione l'articolo 10, con la modifica testé apportata.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 11.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Signor presidente, in quest'articolo si prevede un leader dell'opposizione (ma non possiamo usare parole inglesi), eletto da tutti i deputati che abbiano dichiarato di appartenere all'opposizione, ma sulla base di un'esposizione programmatica (lo dico ai colleghi che hanno presentato un emendamento soppresivo su questo punto).

Per quanto riguarda l'obiezione che possano esservi più opposizioni, la logica di questo sistema è che l'opposizione più

forte elegga un suo leader con i compiti che qui sono assegnati. L'inciso « sulla base di un'esposizione programmatica » (su cui, ripeto, è stato presentato un emendamento soppressivo), tende a risolvere il problema, posto dal collega Marchetti, della presenza di più opposizioni: non c'è un'indistinta opposizione, ma c'è quella che si qualifica su un programma d'opposizione, quella numericamente più consistente. Le altre opposizioni non per questo vengono escluse: l'ultimo comma dell'articolo 11 prevede, infatti, che il regolamento determini i poteri di altri gruppi parlamentari d'opposizione, cioè tutti quei poteri non collegati al ruolo del leader dell'opposizione non espressamente regolamentati nel primo e nel secondo comma dell'articolo 11.

Lo scopo della norma è evidente: si tratta di dare rilievo e presenza politica all'opposizione — tanto più in un sistema che presenta caratteristiche per le quali altrimenti potrebbe esservi soltanto una non maggioranza, incentivando per questa via il bipolarismo del sistema senza affatto precludere spazio e ruolo a gruppi e forze d'opposizione che non si riconoscano nei due poli principali.

PRESIDENTE. Sono stati presentati alcuni emendamenti.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, ritiro l'emendamento De Mita IV.11.3.

PRESIDENTE. Devo dire che a me non sembrava infondato. Che si debba prescrivere in Costituzione che si elegge il capo dell'opposizione « sulla base di un'esposizione programmatica »... Lasciamo che l'opposizione, già triste perché ha perso le elezioni, decida autonomamente come eleggersi il premier, senza doversi « sciappare » l'esposizione programmatica!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Se il presidente ha seguito il ragionamento da me svolto...

PRESIDENTE. L'ho seguito, ma forse non è necessario...

SERGIO MATTARELLA. Io ho dichiarato di voler ritirare l'emendamento, ma se il relatore preferisce mantenerlo...

PRESIDENTE. Manteniamo l'emendamento?

MARCO BOATO. Suggestisco ai colleghi di mantenerlo. È meglio non mettere in Costituzione cose...

PRESIDENTE. Oppure chiediamo al relatore di cassare l'espressione. Non sono contrario, ma mi lascia perplesso stabilirlo in Costituzione.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il tempo a nostra disposizione non mi pare sia tale da consigliarci di approfondire quest'aspetto. Pertanto, mi rimetto alla Commissione per qualunque decisione voglia assumere in proposito, perché non annetto particolare rilevanza a quest'inciso, anche se avevo cercato di spiegare la ragione: spingere l'opposizione a darsi un programma d'opposizione, così come il Governo ha un suo...

FAUSTO MARCHETTI. Signor presidente, ho chiesto di parlare prima di altri.

PRESIDENTE. Il senatore Marchetti ha chiesto di parlare prima, poi interverrà l'onorevole De Mita.

FAUSTO MARCHETTI. Presidente, la previsione in Costituzione di un capo dell'opposizione parte dall'opinione ferma che in Parlamento vi saranno una maggioranza ed un'opposizione che, insieme, copriranno il 95 per cento del Parlamento e che gli altri gruppi eventualmente avranno una presenza ben scarsa.

Si sta discutendo di leggi elettorali e si parla di accordi che vi sarebbero su tali leggi: credo che la pluralità politica esistente nel nostro paese dovrà trovare, attraverso leggi elettorali, la possibilità di far accedere al Parlamento non semplicemente un'opposizione preconstituita che assorba tutte le opposizioni. Non è un auspicio, il mio, perché non è che una

forza politica si collochi *a priori* all'opposizione, ma nel Parlamento – se la legge elettorale consentirà, appunto, l'espressione e la rappresentanza del pluralismo, sia pure non in modo chiaramente proporzionale – potrebbe esservi più di un'opposizione. Si tratta di una situazione che – ripeto – sia teoricamente sia praticamente si può presentare e che comunque non può essere esclusa in Costituzione.

Parlando di capo dell'opposizione si prevede – l'abbiamo letto – che vi siano in Parlamento anche altri gruppi parlamentari d'opposizione, che non appartengono a questa opposizione e nemmeno alla maggioranza, ma automaticamente si collocano, in questa norma, in una posizione non solo numericamente ma anche qualitativamente minoritaria all'interno del Parlamento. I presidenti dei gruppi, che ovviamente dovranno pesare – cosa che accade già – anche per la forza e la rappresentatività che hanno, qui già formalmente vengono collocati in una posizione subalterna, emarginata rispetto ad altri gruppi dell'opposizione.

La norma è da criticarsi proprio nella sua impostazione; non credo che, in caso di guerra o di grave pericolo per la sicurezza nazionale, debba essere sentito soltanto il capo dell'opposizione, in presenza appunto anche di altri gruppi d'opposizione. Se un paese è in guerra, se c'è un grave pericolo per la sicurezza nazionale, anche forze minori presenti in Parlamento (che poi non è detto che siano minori, perché vi potrebbero essere anche due opposizioni non così distanti l'una dall'altra) devono essere sentite dal Presidente della Repubblica.

Pertanto, criticiamo fortemente la concezione che emerge da quest'articolo. Credo che occorra affrontare il problema del ruolo dell'opposizione nel Parlamento; di fronte alle modifiche che stiamo apportando, ritengo opportuno che ci sia una norma che regoli i gruppi parlamentari diversamente da come oggi sono configurati e che le opposizioni abbiano precise garanzie per svolgere il loro ruolo nel Parlamento riformato quale uscirà

dalla revisione costituzionale che stiamo attuando; ritengo però che l'ispirazione dell'articolo 11 sia ultramaggioritaria, per così dire, di scarso rispetto per le opposizioni che non facciano parte di quella presunta grande opposizione che qui si prefigura.

CIRIACO DE MITA. Raccogliendo le osservazioni svolte dal senatore Marchetti (mi sembra l'orientamento anche del relatore), sarebbe il caso non di costituzionalizzare il ruolo dell'opposizione, ma di rinviare ai regolamenti parlamentari il modo di organizzarsi, anche per tener conto delle variazioni che possono intervenire. Costituzionalizzare il ruolo ed il modo di organizzarsi, mi pare una forzatura che potrebbe creare problemi.

PRESIDENTE. In parte l'articolo rinvia ai regolamenti parlamentari per quanto attiene alle garanzie per l'opposizione. Mi pare giusto. Fra l'altro, già nella parte sul Parlamento abbiamo previsto alcune norme di indirizzo per i regolamenti parlamentari (*Interruzione del senatore Marchetti*). Ho capito. Ho sentito il suo intervento (*Commenti*). È una questione personale, non riguarda il testo. Ogni volta che prendo la parola, vengo interrotto, a prescindere, diciamo così.

Il problema, invece, è se si debba o meno istituire – lo dico perché la questione ha formato oggetto di una lunghissima discussione, non è un'improvvisazione del relatore – la figura del leader dell'opposizione (che, com'è noto, esiste in altri ordinamenti), intendendosi ovviamente come il leader del maggior raggruppamento d'opposizione. È chiaro che questa figura deriva anche dall'ipotesi di legge elettorale di cui si è parlato che, se dovesse prevedere il ballottaggio tra le due coalizioni più forti, configurerebbe un meccanismo bipolare. Al di là dell'esistenza di una pluralità di opposizioni, questo sistema delinea sul campo un'opposizione « principale ». L'argomento è stato oggetto di una lunga discussione. Naturalmente sono d'accordo che si debba far rinvio ai regolamenti: ma si tratta di

vedere se intendiamo istituire o meno questa figura, al di là del passaggio dell'esposizione programmatica, che rappresenta effettivamente un dettaglio irrilevante.

CLAUDIA MANCINA. Ho qualche perplessità sulla figura del capo dell'opposizione, presidente, per motivi molto diversi da quelli illustrati dal senatore Marchetti e dall'onorevole De Mita. Ritengo vi sia invece una ragione di sistema: mi pare che, in realtà, questa figura residui da un altro modello istituzionale – sul quale ci siamo soffermati a lungo nella prima fase dei lavori della Commissione –, cioè sul sistema di governo del primo ministro; non vedo bene la sua collocazione nell'ambito di un modello di tipo semipresidenziale, sia pure originale.

È chiaro che il capo dell'opposizione sarebbe il candidato primo ministro sconfitto nella competizione elettorale; il concetto rinvia ad un'idea di questo tipo. La forma di governo fin qui delineata, invece, non prevede candidati primi ministri. Altro sarebbe riferirsi ad un'ipotesi di legge elettorale sulla quale comunque ancora non ci siamo soffermati e che non è riflessa al momento nelle norme che sono già state approvate.

Ritengo si debba sicuramente prevedere uno statuto dell'opposizione, operando un opportuno rinvio ai regolamenti. Ho invece serie perplessità sulla figura del capo dell'opposizione.

PAOLO ARMAROLI. Presidente, in coscienza non ritengo possibile un rinvio puro e semplice ai regolamenti. Io stesso ho presentato una proposta di legge costituzionale in materia, nella quale – oltre al capo dell'opposizione – ho stato previsto anche un direttorio dell'opposizione. Questo per le ragioni che lei ha ricordato: non siamo in un regime bipartitico, ma bipolare.

I regolamenti di Camera e Senato potrebbero disciplinare prevalentemente i rapporti all'interno dei due rami del Parlamento. Qui, invece, ci muoviamo alla luce dell'esperienza inglese, pur ricono-

scendo le valide ragioni esposte dall'onorevole Mancina, perché in effetti non conosciamo esattamente come si delinea la forma di governo e quindi quale sarà l'interlocutore esecutivo, il vertice dell'esecutivo.

Ritengo comunque del tutto opportuno un articolo della Costituzione che prenda in considerazione specificamente il tema dei contatti con il Presidente del Consiglio, con il Presidente della Repubblica, dell'informazione in merito a tutta una serie di questioni di politica estera. A quest'ipotesi io sarei del tutto favorevole.

ERSILIA SALVATO. Condivido gli argomenti esposti poco fa dalla collega Mancina, presidente. Evidentemente la figura del capo dell'opposizione trae origine dalla discussione su un altro modello, che poi non è stato adottato.

A prescindere da questo, vorrei ricordare che ieri è stato accantonato un emendamento del nostro gruppo riguardante proprio la materia dei diritti delle opposizioni. La proposta prevedeva che tali diritti debbano essere garantiti con riferimento alla formulazione dell'ordine del giorno ed a tutte le altre attività parlamentari. Chiedo che si discuta anche di questa proposta, altrimenti, a forza di accantonare, finiamo per dimenticare tematiche su cui abbiamo già ragionato. La nostra proposta, pertanto, è alternativa alla formulazione dell'articolo 11 contenuta nel testo base: riteniamo che quest'articolo dovrebbe essere sostituito dal nostro testo.

Vorrei inoltre porre un problema in forma interlocutoria, poiché non ho una risposta certa. Al di là dei ragionamenti politici che sono stati svolti in questa sede – e che condivido –, su un testo del genere si può sollevare una questione più generale di incostituzionalità. Si tratterebbe, infatti, di mettere su piani diversi i diritti e le garanzie di parlamentari e di gruppi all'interno di un Parlamento in cui tutti sono stati eletti (poco importa il numero dei voti o la forza parlamentare delle diverse componenti) per rappresentare la nazione senza vincolo di mandato.

Al di là dei compiti che una maggioranza, visibile o invisibile, deve avere per sostenere l'azione di un governo, questo non è possibile. Parlare di un'opposizione maggioritaria con più diritti degli altri potrebbe in realtà sconfinare in un'incostituzionalità di fatto, rispetto a quella prima parte della Costituzione che abbiamo già ampiamente stravolto (pur non essendo competenti ad intervenire).

PRESIDENTE. Si sostiene, quindi, che la figura del capo dell'opposizione residui dal modello istituzionale, che è stato abbandonato, del governo del premier. Si sostiene, inoltre, che l'articolo 11 dovrebbe essere trasformato in una norma di tutela dei diritti delle opposizioni, per il riconoscimento e la garanzia dei loro diritti. Sono soluzioni differenti. Vorrei soltanto ipotizzare che, nel caso di un'adesione alla seconda prospettiva che è stata avanzata, la formulazione potrebbe essere indicativamente la seguente: il Presidente della Repubblica ed il primo ministro, nei casi previsti dall'articolo, devono sentire i rappresentanti delle opposizioni; il regolamento della Camera dei deputati riconosce i poteri delle opposizioni, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno.

In sostanza, si tratterebbe di una norma di tutela dei diritti delle opposizioni, senza codificare la figura istituzionale del capo dell'opposizione; infatti, è stato detto, quella figura proviene dall'idea di un ballottaggio fra candidati primi ministri appartenente ad un diverso sistema.

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, già in altri momenti della nostra discussione – specificamente nell'ambito del testo sul Parlamento –, abbiamo previsti diritti e prerogative delle opposizioni; sono stati delineati istituti ben precisi, ed altri ne saranno esaminati nella parte del testo relativa alle garanzie. Quindi, ciò è già previsto non astrattamente, ma in via concreta.

PRESIDENTE. Non c'è dubbio.

GIUSEPPE CALDERISI. Ho qualche dubbio, invece, a parlare di «rappresentanti delle opposizioni».

Forse la soluzione migliore potrebbe essere mantenere per il momento la formulazione contenuta nel testo base, che è stata oggetto di una notevole riflessione e che tende a bipolarizzare il sistema (al di là del modello di riferimento). Rimaniamo, d'altra parte, disponibili ad approfondire ulteriormente questo tema in corso d'opera.

PRESIDENTE. In realtà, è stato sollevato un problema che dovrebbe trovarla sensibile. In sostanza, attraverso l'attuale formulazione dell'articolo 11 – che non ha più il fondamento che le poteva derivare dall'ipotesi di ballottaggio fra due candidati primi ministri –, si finisce per introdurre una diseguaglianza tra parlamentari: non si tratterebbe soltanto di differenziare la maggioranza dall'opposizione (coerentemente con il risultato elettorale), ma di distinguere – all'interno dell'opposizione – fra uno schieramento tutelato da speciali diritti ed una parte non tutelata, o tutelata meno. Questo crea un delicato problema di eguaglianza dei parlamentari nell'esercizio dei loro poteri. È una preoccupazione – sollevata da diversi colleghi – che mi sento di dover richiamare.

DOMENICO NANIA. Presidente, questa riflessione è condivisibile, ma nell'ambito del nuovo impianto un articolo come quello contenuto nel testo base potrebbe risultare coerente dal punto di vista logico. Mi riferisco sia alla riforma elettorale che si prospetta sia alla tendenza di parlamentarizzare sempre di più la figura del futuro candidato Presidente. Ciò detto, ci sentiamo di assumere pienamente l'impegno ad un'ulteriore riflessione su questo tema. La nostra proposta è di votare l'articolo 11; dichiariamo fin d'ora che siamo disponibilissimi ad un approfondimento. Non ci sentiamo impegnati in una guerra di religione, si tratta soltanto di riflettere ancora. Non crediamo però che sia opportuno complicare l'impianto con

la previsione di una pluralità di opposizioni.

PRESIDENTE. Penso che sul tema si possa riflettere ulteriormente. Intanto, però, sarebbe opportuno eliminare questa parte del testo. Come ha ricordato l'onorevole Calderisi, abbiamo già stabilito in diversi articoli, anche con formulazioni precise (relativamente alla formazione degli ordini del giorno, alla presidenza delle Commissioni di garanzia e di controllo), i diritti dell'opposizione. La questione è meritevole di un approfondimento ma, se approvassimo l'articolo, si susciterebbero polemiche. Questa strada rimane aperta: qualcuno potrà presentare un emendamento persuasivo nel mese di settembre.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Premetto senz'altro che condivido la proposta del presidente di una maggiore riflessione su questo tema. Fra l'altro, su questa materia sono già stati approvati alcuni testi. Vorrei puntualizzare per quale motivo la formulazione sia stata mantenuta. Innanzitutto, occorre coordinare in questa sede le norme approvate in sede di Comitato sul Parlamento; in secondo luogo, anche se un meccanismo del genere è molto più congruo rispetto ad un sistema di governo del premier, il tratto saliente della norma è l'obbligo di consultazione istituzionale, dovendosi chiarire che in alcuni passaggi della vita di un paese vi è corresponsabilità fra l'opposizione principale e chi governa; in terzo luogo, ho molto rispetto per gli argomenti esposti circa l'eguaglianza dei parlamentari e sul vincolo di mandato, ma, se portassimo queste tesi alle loro estreme conseguenze, dovrebbero cadere in blocco tutte le norme dei regolamenti parlamentari che si applicano da qualche decennio (gruppi, presidenti dei gruppi, numero minimo per la costituzione...).

Manteniamo, allora, i principi già approvati con l'ultimo comma dell'articolo 19 del testo base sul Parlamento e con l'emendamento Urbani II.7.7; nel frattempo, si potrà riflettere circa l'opportunità o meno di istituire nel sistema che si

è delineato la figura del leader dell'opposizione, il cui significato – lo ripeto – riguarda essenzialmente la previsione di un obbligo costituzionale di consultazione con i vertici in carica.

Ritiro pertanto l'articolo 11 contenuto nel testo base.

PRESIDENTE. Sta bene.

Passiamo all'esame dell'articolo 12 e del complesso degli emendamenti ad esso presentati.

L'emendamento Elia IV.12.9, interamente sostitutivo, tende a ripristinare il testo dell'articolo 90 della Costituzione.

LEOPOLDO ELIA. Come sapete, l'articolo 12 del testo base prevede una forma di responsabilità politico-istituzionale per il Presidente della Repubblica a certe condizioni, con la possibile sanzione della rimozione inflitta dal Parlamento in seduta comune.

Propongo innanzitutto di riprendere la responsabilità penale prevista dalla Costituzione francese, ma anche da altre Costituzioni, e di vedere se le inadempienze che erano colpite da una forma di rimozione nell'articolo 12, per la loro gravità e per maggior garanzia invece che al Parlamento in seduta comune non debbano essere sottoposte alla Corte costituzionale, naturalmente integrata.

Do pertanto lettura del mio subemendamento IV.0.12.10.1: « Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento e attentato alla Costituzione, ovvero per gravi e colpevoli inadempienze ai suoi doveri costituzionali. In tali casi è messo in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi membri. Per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, la Corte costituzionale determina la sanzione penale entro i limiti del massimo di pena previsti dal codice penale al momento del fatto, nonché adeguate sanzioni costituzionali, amministrative e civili. Negli altri casi si applica la sanzione della rimozione dall'ufficio ».

Credo che non dovrebbe esservi difficoltà per quello che riguarda la responsabilità penale, anche per le precisazioni che qui si fanno: si toglie infatti ogni dubbio circa il fatto che non si devono andare a ritrovare i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione nel codice penale militare o cose del genere, perché è da qui che deriva la figura del reato. Si trasferisce dalla legge costituzionale a questa norma della Costituzione il principio della pena contenuta nel massimo previsto dal codice penale. Tutto questo dovrebbe essere pacifico, perché mi pareva ci fosse una lacuna vera e propria in tema di responsabilità penale.

Invece la parte più nuova, ma naturalmente più discutibile, è quella relativa alle inadempienze di cui ai doveri costituzionali attribuita alla Corte, mentre la formula dell'articolo 12 proposta dal relatore dice che, quando il Parlamento ritenga che il Presidente della Repubblica abbia violato norme costituzionali, può deliberarne la decadenza con la maggioranza dei due terzi dei componenti. È evidente che non deve trattarsi della violazione di qualsiasi norma costituzionale (per esempio aver promulgato il trentunesimo giorno anziché il trentesimo), mi pare perciò più serio parlare di gravi e colpevoli inadempienze ai suoi doveri costituzionali.

Ho comunque posto un problema più che risolverlo.

MASSIMO VILLONE. Capisco il senso del subemendamento del professor Elia, che sostanzialmente riconduce la disciplina a quella attualmente vigente. Vorrei chiedergli però se ritenga opportuno che con un sistema così diverso vi sia sostanzialmente lo stesso meccanismo che nei confronti di un Presidente solo di garanzia. Ho un dubbio di fondo circa il fatto che ciò sia possibile.

L'articolo 12 che abbiamo di fronte, pur da precisare e rivedere, a mio parere dava una risposta al cambiamento di natura del Capo dello Stato. È una risposta che bisogna dare in qualche modo, semmai mettendo insieme i due testi: non

credo che possiamo cavarcela attestandoci su una disciplina che non è molto lontana da quella attuale.

LEOPOLDO ELIA. Nella Costituzione francese, sia pure con un'Alta Corte diversa dalla nostra, vi è la responsabilità per alto tradimento, per l'altra questione dobbiamo scegliere se, a seguito della elezione diretta del Presidente, del suo potere diretto di influenza e di orientamento, della sua maggiore valenza politica rispetto ad oggi, vogliamo introdurre o meno una forma di *impeachment*.

MASSIMO VILLONE. Io penso di sì, credo che la formula Elia debba in qualche modo aggiungersi all'articolo 12, perché non vedo alternative tra le due ipotesi.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Questa soluzione è molto ingegnosa e c'è anche un riferimento, certamente non inconsapevole, ad un tema che riconosciamo essere scoperto nel sistema, cioè l'ordinaria responsabilità penale del Presidente della Repubblica per i reati commessi. Questa materia recentemente è stata risolta dalla Corte suprema degli Stati Uniti a danno del presidente in carica, con riferimento alla nota vicenda che non aveva particolare rilievo politico. Però, proprio per la complessità e la delicatezza della questione, se il collega Elia è d'accordo suggerirei di porla tra gli argomenti da approfondire nell'analisi successiva. In questo senso avevo espresso parere favorevole all'emendamento Pera IV.12.10, che nella sostanza riproduce il meccanismo attuale, per consentire un approfondimento nella fase successiva. Questo non per considerare risolto il problema, ma per vedere come si coordini l'ipotizzata iniziativa parlamentare di *impeachment* con il resto.

LEOPOLDO ELIA. Nessuna difficoltà.

PRESIDENTE. Il relatore propone di ripristinare l'attuale testo della Costitu-

zione in materia di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica.

MASSIMO VILLONE. Vorrei sottoporre al relatore il fatto che questo è uno dei punti centrali del sistema di *checks and balances* del futuro modello, quindi non possiamo assolutamente mantenere lo schema attuale che risponde a tutt'altra logica. Vi deve essere un'intesa seria che sarà superato.

PRESIDENTE. Non vi è dubbio che nel nuovo modello si debba, per esempio, trovare un sistema per sanzionare un Presidente della Repubblica, che è tenuto a nominare il primo ministro sulla base dei risultati elettorali, che violi sistematicamente questa indicazione costituzionale.

MARCELLO PERA. Segnalo al relatore che il mio emendamento IV.12.10 si intende integrato con il primo comma dell'attuale articolo 90 della Costituzione.

GIOVANNI PELLEGRINO. Non ho l'esperienza di diritto costituzionale comparato del presidente Elia, ma dal mio punto di vista ciò che non dovrebbe essere riprodotto neppure transitoriamente nel testo che dobbiamo licenziare è un principio di irresponsabilità quale quello che abbiamo nella nostra Costituzione. Questo mi sembra il vero nodo. Capisco la sottoposizione ad un regime di responsabilità differenziato sia quanto all'iniziativa, sia quanto ad organo di giudizio, sia quanto a parametri di giudizio; ma il principio di irresponsabilità mi sembra strettamente legato ad uno schema complessivo che stiamo abbandonando.

LEOPOLDO ELIA. Si potrebbe dire che il Presidente della Repubblica può essere messo in stato d'accusa per attentato alla Costituzione e alto tradimento prescindendo dalla questione dell'irresponsabilità, che finora però è stata considerata significativa per lo *status* del Presidente, che non è esposto a tutte le accuse per la vita pregressa come un qualsiasi cittadino.

Questa è stata l'interpretazione giurisprudenziale, contestata da una parte notevole della dottrina.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. È una materia che va disciplinata, credo che le intenzioni del proponente e dei colleghi non fossero quelle di accantonare il problema, ma di non fornire in questa sede una soluzione definitiva. Per questo si è ipotizzato di riproporre l'attuale disciplina costituzionale, con l'impegno ad approfondire una questione che – ripeto – non può essere lasciata aperta.

LEOPOLDO ELIA. L'irresponsabilità era comunque limitata agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni.

PRESIDENTE. Comprendo il problema posto dal senatore Villone, tuttavia è difficile che possa trovare subito una soluzione, a meno che egli non intenda proporre una norma. È chiaro che il relatore, nel proporre di mantenere il testo dell'attuale articolo 90, non ha rinunciato alla volontà di intervenire.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il testo base, che suggerisco di emendare nel senso indicato, già prevede il meccanismo dell'*impeachment*; il problema che poneva il subemendamento del collega Elia è quale seguito abbia poi questa iniziativa. Nel testo base si parla semplicemente di una delibera di decadenza con la maggioranza dei due terzi.

MASSIMO VILLONE. Potrebbe essere sollevato, per esempio, un conflitto tra poteri.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Poiché c'è comunque un seguito da dare a questa vicenda, credo sia meritevole di un approfondimento. Se ci sono altre proposte, mi rimetto alla Commissione.

MASSIMO VILLONE. Non ne faccio una questione, ma forse avrei mantenuto

il testo base integrandolo con la proposta Elia.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Mi rimetto alla Commissione.

PRESIDENTE. Se manteniamo il testo della Costituzione, non vi è dubbio che per ora non proponiamo nessuna riforma su questo tema; se invece manteniamo il testo base, proponiamo una riforma che tuttavia riteniamo essere lacunosa – per usare un'espressione cara al relatore – ed è una cosa diversa. Se riteniamo la riforma lacunosa, forse conviene lasciare l'attuale testo costituzionale.

LEOPOLDO ELIA. Si potrebbero lasciare sia l'articolo 90 della Costituzione sia la procedura prevista dall'articolo 12 del relatore.

PRESIDENTE. Il senatore Elia propone di aggiungere all'articolo 90 dell'attuale Costituzione la procedura prevista dal testo del relatore. Questa procedura in effetti è aggiuntiva.

MASSIMO VILLONE. Mi pare una buona proposta; non è incompatibile.

PRESIDENTE. È una procedura di *impeachment* che può essere promossa dai due terzi del Parlamento, aggiuntiva rispetto a quella della messa in stato d'accusa; anche gli organi sono diversi.

MASSIMO VILLONE. Così è chiaro che si tratta di altra cosa: mi sembra che la proposta del professore Elia sia saggia.

MARCELLO PERA. Signor presidente, ciò che lei aveva proposto a me sembra opportuno; mi rifaccio così anche a quanto osservava il relatore Salvi: si potrebbe mantenere l'attuale testo della Costituzione, segnalando il problema. Questo significherebbe non impegnarci adesso in una riforma: d'altronde, se presentassimo due testi, sarebbe la prima volta.

LEOPOLDO ELIA. La questione si può chiarire nella relazione.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il senso di quanto osservava il presidente è che, se presentiamo una proposta di riforma, dobbiamo essere convinti che essa funzioni; una norma di questo tipo, però, andrebbe certamente coordinata con la normativa che abbiamo approvato in precedenza in materia di scioglimento delle Camere, di mozioni parlamentari e così via; inoltre essa è collegata con le competenze della Corte costituzionale. Possiamo quindi accogliere la proposta del collega Pera rispetto alla decisione che dobbiamo assumere questa sera; se poi nei prossimi giorni riusciremo a trovare una formulazione che sia convincente, sia nel meccanismo sia nel collegamento di sistema, la potremo esaminare e votare.

PRESIDENTE. Solo se vi è una tale intesa che può essere votata senza esame, perché lunedì avremo una giornata cruciale.

DOMENICO NANIA. Signor presidente, siamo d'accordo per un approfondimento.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione la proposta del relatore di adottare come articolo 12 il vigente testo dell'articolo 90 della Costituzione, con riserva d'integrarne eventualmente la formulazione con riferimento alle tematiche sollevate da alcuni degli emendamenti presentati.

(È approvata).

Abbiamo dunque concluso la parte relativa alla forma di governo.

Avevamo stabilito di proseguire il lavoro fino alle ore 21, ma se il cambio di materia può essere motivo per rinviare a domani, non ho difficoltà; domani, però, andremo ad esaurimento.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, vorrei chiederle se gli emendamenti

accantonati sui testi precedenti, che sono pochi, saranno esaminati alla fine dell'itinerario complessivo oppure nei ritagli di tempo.

PRESIDENTE. Saranno esaminati alla fine se vi sarà il tempo; altrimenti saranno ripresi in considerazione quando esamineremo tutti gli emendamenti dei colleghi.

SERGIO MATTARELLA. Se mi consente, vorrei ricordare il mio emendamento sulla codificazione, che trovava largo consenso in Commissione ma che è stato accantonato per trovare una migliore definizione, che peraltro è stata trovata. Sarei rammaricato se non si potesse votare...

PRESIDENTE. È stata trovata una definizione migliore e vi è un largo consenso?

SERGIO MATTARELLA. Sì, è stata trovata una definizione migliore e sembra che vi fosse un largo consenso.

PRESIDENTE. Possiamo allora esaminarlo: colleghi, avevamo accantonato un emendamento dell'onorevole Mattarella che era ampiamente condiviso nelle intenzioni ma che era formulato in modo insoddisfacente; è l'emendamento relativo alla codificazione, cioè alla redazione di testi unici con relativo sfolgimento della giungla normativa. Ci eravamo detti tutti d'accordo ma la sua formulazione non convinceva; qual è la nuova formulazione?

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, il testo del primo comma è sostanzialmente quello che lei ha letto al momento dell'accantonamento anche se è stato rielaborato: «La legge bicamerale regola le procedure con cui il Governo propone alle Camere la codificazione delle leggi vigenti nei vari settori»; il secondo comma è quello originario e prevede l'inammissibilità di proposte di legge che non indichino espressamente le norme da sostituire o da modificare.

PRESIDENTE. Onorevole Mattarella, se lei consegna il testo scritto, lo metterò in votazione domani mattina all'inizio della seduta; in tal modo, se qualcuno ha delle osservazioni le metterò per iscritto, altrimenti si apre nuovamente un dibattito: lo esamineremo quindi prima di passare al tema delle garanzie.

Informo i colleghi che sono depositati gli emendamenti del relatore sulla magistratura: chi è interessato li ritiri, perché domani mattina, all'inizio della seduta, scadono i termini per la presentazione dei subemendamenti.

Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta di domani, alle 9.30.

La seduta termina alle 20.25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 23,25.*
