

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

66.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 OTTOBRE 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

66.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 OTTOBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C. 3931 - S. 2583):		D'Onofrio Francesco (gruppo CCD)	2633
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	2629	Elia Leopoldo (gruppo PPI)	2646
2631, 2632, 2633, 2634, 2635, 2638, 2639, 2640		Lisi Antonio (gruppo alleanza nazionale) .	2659
2641, 2642, 2643, 2644, 2648, 2649, 2650, 2651		Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2631, 2635, 2655
2652, 2653, 2657, 2658, 2659, 2662, 2664, 2665		Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2632, 2661
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	2635	Nania Domenico (gruppo alleanza nazionale)	2638, 2647
2650, 2651, 2652, 2653		Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2639, 2640, 2652
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .	2629	Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2649
2631, 2637, 2638, 2639, 2641, 2651		Pera Marcello (gruppo forza Italia)	2631
2652, 2654, 2656, 2657, 2663, 2664			2634, 2640
Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .	2642, 2660, 2664, 2665		
De Mita Ciriaco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2644, 2645, 2655, 2657		

	PAG.		PAG.
Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	2661	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore sulla forma di governo</i> .	2631
	2664	2636, 2637, 2638, 2639, 2640, 2641	
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	2648	2645, 2649, 2650, 2651, 2652, 2653, 2654	
Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia)	2631, 2632, 2634, 2644, 2650	2657, 2658, 2659, 2662, 2663, 2664, 2665	
Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2635, 2648, 2654, 2660	Schifani Renato Giuseppe (gruppo forza Italia)	2651
Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2632	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	2630, 2633, 2652
		2653, 2659, 2662, 2663	

La seduta comincia alle 9.50.

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

Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C. 3931 - S. 2583).

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

Procediamo all'esame degli articoli concernenti la forma di governo e dei relativi emendamenti già pubblicati nell'apposito fascicolo, cominciando dall'articolo 67, nel testo rielaborato dal Comitato ristretto sulla base degli emendamenti presentati (v. *allegato Commissione bicamerale*).

GIUSEPPE CALDERISI. Chiedo di parlare, signor presidente.

PRESIDENTE. Sull'articolo 67, onorevole Calderisi, o in generale?

GIUSEPPE CALDERISI. Vorrei intervenire, signor presidente, per un'osservazione di carattere generale in qualche modo introduttiva (ma forse anche per facilitare l'afflusso in aula di altri colleghi). Voglio intervenire perché resti agli atti una posizione ed anche una forte preoccupazione che, in qualche modo, ho manifestato anche ieri in sede di Comitato ristretto.

Nel momento in cui ci accingiamo a discutere la parte sulla forma di governo, credo che si debbano svolgere una brevissima riflessione ed un'osservazione di carattere generale che, evidentemente, non è volta a disconoscere l'intesa sulla forma di governo raggiunta nel giugno scorso. Voglio dirlo subito per evitare ogni equivoco di sorta: quella di giugno fu un'intesa di alto significato politico che, dopo il voto sulla forma di governo, sancì e confermò quel voto e in qualche modo salvò i nostri lavori; si tratta quindi di un'intesa che, dal punto di vista politico, è definita di alto valore per i nostri lavori.

L'osservazione che voglio fare è che allora, a giugno, fu fortemente valutata ed approfondita la parte sulla forma di governo, fu raggiunta un'intesa sulla forma di governo ma, forse, altrettanta attenzione non fu posta ad una visione d'assieme, complessiva, ad un equilibrio di sistema. Sicché si cercò un equilibrio, un temperamento al sistema semipresidenziale e all'elezione diretta del Presidente della Repubblica all'interno della forma di governo, nei rapporti tra Presidente e Parlamento, tra Presidente e primo ministro; diciamo che si cercò in quell'ambito un temperamento, un equilibrio, un gioco di pesi e contrappesi. Credo che quest'ultimo vada ricercato alla luce del sistema nel suo complesso, alla luce dell'equilibrio dei pesi e contrappesi nel suo complesso.

La preoccupazione molto forte, che abbiamo già manifestato quando abbiamo esaminato le altre parti, è che sono carenti - molto carenti a nostro avviso - i due contrappesi, che sono fondamentali

nel momento in cui variamo un sistema comunque di tipo semipresidenziale, comunque con una elezione diretta del Presidente della Repubblica. I contrappesi dovrebbero essere invece ricercati in un forte riequilibrio della distorsione, che è prevalentemente italiana, del rapporto Stato-mercato (rapporto pubblico-privato). Da qui la nostra preoccupazione per l'aspetto privatizzazione, che certo non rientra in una riforma costituzionale ma di cui non si può non tener conto nel momento in cui variamo una riforma costituzionale, in quanto non si possono ignorare i dati dell'economia.

Da qui, a maggior ragione, la nostra preoccupazione sia sul principio di sussidiarietà, che a giugno era contenuto nel testo e che ora noi non troviamo più nella sua effettiva formulazione di ambito riservato all'iniziativa dei privati, dalla quale, pertanto, è esclusa la mano pubblica, sia sull'altro contrappeso fondamentale di un riequilibrio, di una distribuzione dei poteri tra Stato centrale e autonomie territoriali. Anche qui, infatti, noi riscontriamo una forte carenza, e su questo aspetto abbiamo presentato emendamenti che proporremo in Assemblea. Non siamo affatto soddisfatti ma preoccupati della carenza di questo equilibrio e del fatto che alla parola « federale » usata per definire l'ordinamento della Repubblica non corrisponda poi una sostanza di ordinamento effettivamente federale.

In questo giudizio risulta conseguentemente inadeguata la parte sul bicameralismo. Un Senato a composizione mista difficilmente potrà essere sede di snodo, di tutela, di sviluppo delle autonomie. Si rischia di introdurre un procedimento bicamerale estremamente macchinoso e farraginoso, con il pericolo di creare ostacoli alla funzionalità della forma di governo.

Ho svolto queste osservazioni, signor presidente, perché ritengo che, nel momento in cui dovremo varare il testo per l'Assemblea, sarà necessario svolgere una riflessione per tentare di trovare una nuova intesa, di profilo più alto, che riguardi tutti gli aspetti della riforma. Mi

auguro che ciò sia possibile farlo tutti insieme. Lo dico perché noi sottolineeremo questi aspetti. Infatti, se troviamo questo tipo di equilibri di natura e di sistema, signor presidente, credo che venga anche ad allentarsi quella preoccupazione che può creare – che crea in noi, tanto per intenderci – l'elezione diretta del Presidente della Repubblica; il sistema nella forma di governo può essere sollevato da quel tipo di preoccupazioni e anche questa materia può trovare migliore forma laddove, come sappiamo, in questo ambito esistono ambiguità sul ruolo del Presidente della Repubblica: per alcuni è infatti, in qualche modo, un ruolo di governo; per alcuni è invece quasi esclusivamente un ruolo di garanzia. Vi sono norme che, come sappiamo, sono ambigue ed il pericolo di instabilità e di conflitto è molto forte, in relazione ad una separazione fra legittimazione diretta da un lato e responsabilità e poteri conseguenti dall'altro lato. Siamo quindi preoccupati per questi aspetti, evidentemente in un'ottica liberale. È un'osservazione di carattere generale, presidente, che credo fosse opportuna, perché la nostra parte politica sente in maniera molto forte questi problemi ed è bene che rimanga agli atti come considerazione che può indurre ad un accordo di più alto profilo su tutti i livelli della riforma.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, sarò brevissimo perché questa specie di disputa, o di chiarimento, che poi semina altri dubbi sulla strada, vi è già stata ieri nel Comitato; in quella sede, ho già chiarito il punto di vista di alleanza nazionale e speravo che Sisifo-Calderisi non insistesse sull'argomento. Indubbiamente siamo tutti tesi a migliorare il testo, ma è questo il testo base che la Commissione bicamerale ha ritenuto di adottare, sia pure con una disponibilità ad ulteriori perfezionamenti, il che, però, non può significare una critica globale. Altrimenti se ne dovrebbero trarre conclusioni diverse, che penso non siano nello spirito e nella lettera dell'intervento del collega Calderisi.

PRESIDENTE. Mi sembra che vi sia un dissenso tra voi e comunque è un problema che approfondirete in altra sede, poiché in questa si accolgono proposte ed emendamenti più che riflessioni politiche, che pure sono sempre legittime.

MARCELLO PERA. Presidente, in effetti, queste dichiarazioni erano per illustrare emendamenti e proposte.

PRESIDENTE. Mi sembravano considerazioni di carattere generale...

MARCELLO PERA. No, danno un senso a emendamenti e proposte.

PRESIDENTE. ...anche su parti che abbiamo già esaminato, come il federalismo, il Parlamento; è del tutto legittimo, ma in sede di dibattito generale. Ora siamo qui per esaminare gli emendamenti agli articoli 67 e seguenti; comunque, non ho impedito all'onorevole Calderisi di prendere la parola.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Poiché siamo qui per proporre emendamenti, è ciò che per l'appunto intendo fare...

PRESIDENTE. All'articolo 67?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. No, credo che si potessero illustrare gli emendamenti relativi a tutto il titolo, ma se non è questo il momento lo farò dopo. Intendo riproporre alcuni emendamenti, peraltro già proposti in precedenza, che non riguardano in maniera specifica l'articolo 67, l'unico dell'intera Costituzione che a me va bene!

PRESIDENTE. Allora, approviamolo; poi vedremo i seguenti.

Passiamo all'esame dell'articolo 67: il relatore propone un testo identico nel primo periodo e l'aggiunta di un secondo periodo. L'articolo 67 afferma il principio dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica.

FAUSTO MARCHETTI. Signor presidente, chiediamo che vengano posti in votazione gli identici emendamenti soppressivi Diliberto C.67.4 e Marino S.67.6: abbiamo infatti sempre contrastato l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica e continuiamo ad esservi nettamente contrari.

PRESIDENTE. Il gruppo di rifondazione comunista, quindi, chiede che si voti sul principio contrario, cioè sull'elezione parlamentare del Presidente della Repubblica.

Pongo in votazione congiuntamente gli identici emendamenti soppressivi Diliberto C.67.4 e Marino S.67.6.

(Sono respinti).

Pongo in votazione l'articolo 67 nel testo riformulato.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti ad esso riferiti, non integralmente assorbiti come da elenco in allegato.

Passiamo all'esame dell'articolo 68. Vi è soltanto una correzione di carattere formale; il relatore propone il termine « obblighi » anziché « vincoli »: mi sembra una formulazione migliore del medesimo concetto.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor presidente, sull'articolo 68, chiediamo una riflessione ed eventualmente un voto per integrare l'articolo aggiungendo « Il Presidente della Repubblica rappresenta la Repubblica nei rapporti internazionali ». Ci sembra un modo per dare attuazione a quella parte dell'articolo 69 nella quale si riconosce al Presidente della Repubblica un ruolo in materia di politica estera e di difesa; si precisa così, come per certi versi abbiamo detto nel Comitato ristretto, che indubbiamente il Capo dello Stato rappresenta la Repubblica nei rapporti internazionali. Credo quindi che sia bene esplicitare questa previsione.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo.* Il parere del relatore è con-

trario, perché se questa formula fa riferimento al potere di rappresentanza nel diritto internazionale è superflua, spettando esso al Presidente della Repubblica in quanto Capo dello Stato secondo le norme del diritto internazionale comune; se invece vuole alludere al problema non della rappresentanza della nazione nel senso del diritto internazionale, ma della partecipazione e del ruolo per quanto riguarda riunioni di organismi internazionali, il problema, che esiste, a mio avviso dovrà essere esaminato in sede di esame dell'articolo 69, lettera *a*). In quella sede sarà possibile precisare, anche attraverso il dibattito, qual è il significato dell'organizzazione dei poteri in questo campo.

PRESIDENTE. Mi sembra che si debba votare la proposta Calderisi.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, dichiaro il nostro voto contrario alla proposta dell'onorevole Calderisi che, se accolta, altererebbe la fisionomia dell'impianto emerso a giugno e revocherebbe in dubbio l'intero equilibrio conseguito, modificando la natura degli organi e dei loro rapporti. Di conseguenza il nostro voto è contrario.

ERSILIA SALVATO. Signor presidente, anche noi voteremo contro la proposta Calderisi, pur nella consapevolezza che, avendo scelto l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, l'attribuzione dei poteri, al di là di quello che riusciremo a scrivere in Costituzione, viene nelle sue fondamenta messa in discussione. È evidente che un Presidente della Repubblica eletto direttamente dai cittadini assomma in sé, non solo simbolicamente, ma vorrei dire anche materialmente, un *surplus* di poteri che sarà poi difficile contrastare sul terreno concreto. Da qui nasce la nostra opposizione di fondo all'elezione diretta del Presidente della Repubblica: la questione non è se questa forma sia più antica o più moderna, è quale idea della democrazia e soprattutto della partecipazione dei cittadini si ha e quale debba essere l'equilibrio fra i poteri. Aver scelto

questa forma dà adito, a nostro avviso, ad una concentrazione di poteri nelle mani di uno solo (o, come vedremo quando si discuterà del Governo, di pochi). Queste riflessioni su quanto discusso e deciso ieri in questa sede, con il nostro voto contrario, ci avviamo evidentemente verso una forma di Repubblica in cui si potrebbe recitare il *de profundis* per il Parlamento e per la democrazia fondata sulla rappresentanza nonché sui diritti e poteri dei cittadini.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Nel dichiarare che voterò a favore della proposta avanzata dal collega Calderisi, desidero svolgere alcune considerazioni. Premesso che il primo comma dell'articolo 68 prevede che il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato, intendo rilevare che la parola « capo » non dovrebbe figurare in nessuna repubblica, o monarchia, che fosse democratica, perché non vi sono capi, bensì soggetti dell'ordinamento ed organi, i quali svolgono determinate funzioni. Tra l'altro, l'espressione « capo » appartiene al periodo fascista (Capo del Governo) e non dovrebbe essere recepita in un ordinamento moderno.

Ricordo inoltre che alcuni emendamenti presentati (che in sede di Comitato a mio avviso non sono stati presi nella dovuta considerazione) fanno osservare come, avendo stabilito giustamente, su mia esplicita proposta, che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato, il Presidente della Repubblica sarebbe il Capo dello Stato e non delle regioni, delle province e dei comuni. Quindi, alla luce dell'articolo 1, comma 1 (che in realtà è l'articolo 55), questa sarebbe una definizione riduttiva. Lo dico perché vi sono emendamenti presentati da colleghi delle regioni a statuto speciale, i quali non riconoscono che il Presidente della Repubblica sia anche Capo rispetto alla regione cui appartengono.

Ricordo inoltre di aver presentato un emendamento volto ad inserire, al comma 2 dell'articolo 68, l'espressione « della comunità nazionale », anziché « della nazio-

ne». Conseguentemente, nello stesso comma si dovrebbe prevedere che il Presidente della Repubblica «rappresenta la comunità nazionale», mentre l'espressione «unità» va riferita all'aspetto istituzionale: non vi è un'unità della comunità nazionale, ma un'unità della Repubblica, come infatti è scritto negli articoli 1 e 5 dell'attuale Costituzione. Tuttavia, per una questione di economia procedurale, non ripropongo tale proposta e mi limito a dichiarare che voterò contro queste formulazioni.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Preannuncio che voterò a favore della proposta dell'onorevole Calderisi, anche per una ragione di coerenza del testo. Infatti, nella stesura proposta dal relatore non viene specificato, né nella parte relativa al Presidente della Repubblica né in quella riguardante il Governo, chi rappresenti l'Italia nei rapporti internazionali, mentre un aspetto del genere non può restare indefinito. Condivido comunque le osservazioni del senatore Rotelli, che però rientrano tra quelle ragioni culturali che talvolta non hanno la possibilità di ricevere il sostegno del voto.

In conclusione, la funzione di rappresentanza dell'Italia nei rapporti internazionali può essere attribuita al Presidente della Repubblica oppure al Governo, ma non è possibile lasciare indeterminata una questione centrale per l'ordinamento costituzionale.

Condivido pertanto la proposta dell'onorevole Calderisi, in quanto coerente con l'insieme del sistema che tende a prevedere per il Capo dello Stato una funzione che sia più di garanzia costituzionale, rispetto a quella del Governo, con riferimento alla necessità di assicurare il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali.

FRANCESCO SERVELLO. Ricordo di aver già osservato ieri, in sede di Comitato, che questo aspetto del tema relativo ai poteri del Presidente della Repubblica, al suo ruolo di rappresentanza dell'Italia

nei rapporti internazionali, come prevede l'emendamento Pisanu C.68.23, è questione che andrebbe definita nel contesto di quanto prevede lo stesso articolo 68 allorché usa l'espressione «assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali», nonché nell'ambito dell'articolo 69, laddove si prevede che il Presidente della Repubblica presieda il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa. Tra gli articoli 68 e 69 si riscontra, in qualche misura, un vuoto che andrebbe colmato: infatti, può il Presidente della Repubblica presiedere il Consiglio supremo per la politica estera ed assicurare il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali (ONU, Unione europea e così via), se non si prevede che questi elementi di responsabilità si traducano anche in una sua presenza nell'ambito dei rapporti internazionali?

Dal punto di vista dei principi, l'emendamento Pisanu, che ho richiamato, è assolutamente coerente; sul piano dell'estrinsecazione pratica di questo tipo di rappresentanza all'estero, si possono indubbiamente determinare aspetti conflittuali con il Presidente del Consiglio e con il ministro degli esteri, in un certo senso suo delegato su questo versante. Quindi, come ha sottolineato il relatore, la formulazione andrebbe studiata anche in rapporto all'articolo 69.

Comunque, se viene posto in votazione tale emendamento, per una questione di coerenza non possiamo votare contro. Devo però rilevare che il problema che ho evidenziato si pone già nella formulazione attuale e si porrà anche in caso di accoglimento dell'emendamento Pisanu, perché la questione non può non essere collegata con i poteri del Governo e del primo ministro.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il principio proposto dall'onorevole Calderisi.

(È respinto).

Pongo in votazione l'articolo 68, nel testo riformulato.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti ad esso riferiti, non integralmente assorbiti come da elenco in allegato.

Passiamo all'esame dell'articolo 69, al quale il relatore ha proposto varie modifiche, tra cui quella relativa alla lettera *f*) ha un carattere forse più sostanziale.

Ricordo che in sede di Comitato si è discusso a lungo, senza raggiungere un'intesa, su un testo, che dovrebbe essere stato distribuito, volto ad introdurre nello stesso articolo 69 la lettera *c-bis*), in cui si attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di inviare il primo ministro alla Camera per verificare se goda della fiducia del Parlamento. Poiché su questo aspetto non vi è stato consenso in sede di Comitato, si è deciso di rimmetterlo alla valutazione della Commissione plenaria, su proposta del collega Passigli. La proposta Passigli *c-bis*) (ovviamente richiederebbe un riordino) recita: « può chiedere al Primo ministro di presentarsi alla Camera dei deputati, per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia; ».

MARCELLO PERA. Vorrei ricordare che avevo presentato un emendamento relativo alla lettera a); se lei ritiene, possiamo prima votare l'emendamento *c-bis*) e quindi quello sulla lettera a).

PRESIDENTE. Come è noto, ci sono moltissimi emendamenti; abbiamo deciso di procedere all'esame non di tutti gli emendamenti, ma di quelli più eminenti...

MARCELLO PERA. Ne abbiamo uno eminente sulla lettera a).

PRESIDENTE. ...soggettivamente ritenuti tali. Di quale emendamento si tratta?

MARCELLO PERA. Di quello sulla presidenza del Consiglio dei ministri da parte del Presidente della Repubblica.

PRESIDENTE. Proponete che il Presidente della Repubblica presieda il Consiglio dei ministri?

MARCELLO PERA. Se desidera che illustri questo emendamento...

PRESIDENTE. No...

MARCELLO PERA. La risposta è sì.

PRESIDENTE. È un tema molto rilevante, mi è chiaro.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Anche alla luce del dibattito che si è svolto dopo il licenziamento del testo, sarebbe stato molto ragionevole che ci si orientasse nel modo seguente: si escludesse che il Consiglio supremo fosse anche un Consiglio supremo per la politica estera, perché la separazione tra politica estera e politica interna è tutt'altro che ovvia; si escludesse l'autorizzazione del Presidente della Repubblica alla presentazione alle Camere di disegni di legge di iniziativa del Governo, perché ove questa norma venisse interpretata in senso sostanziale si determinerebbe palesemente un conflitto, in quanto alla lettera significa che tutte le volte che il Governo delibera un disegno di legge il Capo dello Stato, nella misura in cui autorizza, può anche non autorizzare; a fronte di ciò si ammettesse invece che il Presidente della Repubblica presiedesse il Consiglio dei ministri, salvo delegare il Primo ministro. Sarebbe stata a mio parere una razionalizzazione.

Considero invece una amenità quella che è stata proposta da colleghi professori — colleghi in quanto professori, non in quanto membri della bicamerale — i quali avrebbero voluto che il Presidente della Repubblica presiedesse il Consiglio dei ministri, ma senza avere diritto di voto. Figuriamoci! Un organo collegiale composto da tutti i ministri che il Presidente della Repubblica ha scelto e può revocare, dove tuttavia, quando si ha di fronte a sé, non può partecipare alle votazioni!

Questo sarebbe stato ragionevole, ma siccome è noto che esiste un irrigidimento nei confronti dell'ipotesi che il Presidente

della Repubblica presieda il Consiglio dei ministri, allora ci si deve attestare sulla linea proposta dal relatore che conserva l'autorizzazione a presentare alle Camere i disegni di legge e ci si attesta sul fatto che questo Consiglio supremo si occupa anche della politica estera, che rimane comunque un'anomalia.

Faccio tuttavia osservare un aspetto che almeno in questa sede non è stato ancora rilevato. Nel caso di decreti-legge, il Presidente della Repubblica può chiedere il riesame; non è detto espressamente, ma nel caso in cui il Presidente della Repubblica non autorizzi la presentazione alle Camere dei disegni di legge, non può chiedere il riesame perché non è previsto, oppure è implicito; non capisco come possa chiedere il riesame se è un decreto-legge e non possa chiederlo se si tratta di un disegno di legge. Ad ogni modo, forse il relatore ha una risposta.

Sarebbe stata ragionevole la presidenza del Consiglio dei ministri da parte del Presidente della Repubblica, la soppressione della politica estera dal Consiglio supremo e l'eliminazione dell'autorizzazione alla presentazione alle Camere di disegni di legge di iniziativa del Governo (trattasi di un residuo dello Statuto albertino, di una monarchia costituzionale pura).

GIOVANNI RUSSO. Intendo dichiarare il mio voto contrario alla proposta Passigli *c-bis*) e il mio voto favorevole, se il presidente ritiene di metterli in votazione, ai due emendamenti soppressivi delle lettere a) e d) S.69.39 e S.69.37.

Confermo in quest'occasione il mio dissenso rispetto alla scelta adottata dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica e in tal senso ho espresso il mio voto favorevole all'emendamento soppressivo proposto dai colleghi del gruppo di rifondazione comunista. Se tuttavia resta l'elezione diretta, credo che dobbiamo evitare di accentuare le possibilità di conflitto tra i due poteri che a mio parere rappresenta il lato negativo della scelta che abbiamo compiuto. Se il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio su

premo per la politica estera, abbiamo nella direzione della politica estera una duplicazione tra due soggetti che possono essere espressione di orientamenti politici diversi. La stessa cosa accade per l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, perché mentre oggi tale autorizzazione si inquadra in un puro potere di garanzia, un Presidente della Repubblica direttamente eletto potrebbe esercitare questo potere di autorizzazione secondo una logica politica di contrasto con l'orientamento del Governo.

Allora, credo che, una volta compiuta la scelta dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, vadano tuttavia evitate queste accentuazioni di possibilità di conflitto.

Esprimerò pertanto il mio voto favorevole ai due emendamenti soppressivi e il mio voto contrario alla proposta Passigli *c-bis*).

MARCO BOATO. Desidero solo annunciare il mio voto favorevole al testo presentato dal collega Passigli, ritenendo che dal punto di vista sistemico sia utile prevedere esplicitamente questa ipotesi in Costituzione, anche se il fatto che ci sia o non ci sia non ha una rilevanza così spiccata, così come era apparso ad alcuni colleghi. Credo tuttavia che sia opportuno prevederla, come del resto aveva proposto lo stesso relatore.

FAUSTO MARCHETTI. Presidente, vorrei che venisse messo in votazione l'emendamento Marino S.69.11, con il quale alla lettera a) si sopprime l'espressione « per la politica estera »; pertanto, il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa diventerebbe il Consiglio supremo per la difesa. Vorrei altresì che venisse posto in votazione l'emendamento S.69.18, con il quale alla lettera b) si sostituisce l'espressione « nomina il Primo ministro » con le parole « conferisce l'incarico ».

PRESIDENTE. Do la parola al relatore per esprimere il suo parere, dopo di che passeremo alle votazioni.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il mio parere è favorevole alla proposta Passigli di introdurre una lettera *c-bis*). Mi rimetto alla Commissione per quanto riguarda l'emendamento soppressivo della lettera *d*). Sono contrario agli altri emendamenti. Illustrando le ragioni di questa posizione, colgo l'occasione per fare qualche rapida considerazione sul sistema complessivo che si sta adottando in Commissione bicamerale.

Anche questa mattina abbiamo sentito critiche di segno opposto le quali, tuttavia, sembrerebbero avere un punto di convergenza su un dato: l'elezione popolare del Presidente della Repubblica contiene in sé pericoli e rischi. Secondo alcuni pericoli e rischi in via assoluta: abbiamo sentito la senatrice Salvato, che dall'elezione diretta del Presidente della Repubblica desume rischi per il Parlamento, per i diritti dei cittadini e per la rappresentanza. Secondo altri si tratta di rischi che deriverebbero dal non attribuire al Presidente della Repubblica sufficienti poteri, perché un Presidente privo di poteri di governo sarebbe inevitabilmente destinato a sconfiggere nell'arbitrio e nella sopraffazione.

Mi permetto di far osservare ai colleghi che questo tipo di argomentazione contrasta con le tendenze istituzionali recenti delle democrazie europee, a meno che non si debba ritenere che, per una disgrazia storica, il popolo italiano e la democrazia italiana debbano essere considerati immaturi e tali per cui l'attribuzione di un potere ulteriore ai cittadini dovrebbe determinare chissà quali negativi sconvolgimenti. Le tendenze del costituzionalismo europeo recente, nella formulazione di nuove costituzioni o nella revisione di costituzioni preesistenti, vanno tutte esattamente nella direzione che si sta scegliendo in questo paese: modelli, cioè, di semipresidenzialismo temperato, che prevedono tutti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e nei quali al Presidente della Repubblica eletto non vengono attribuiti né poteri di governo — ciò, come dovrebbe essere noto, vale anche in Francia: chiunque segua semplicemente la cronaca quotidiana dovrebbe sapere che oggi in Francia non governa il

Presidente della Repubblica — né poteri puramente di garanzia. L'idea che un Presidente della Repubblica, da chiunque eletto, abbia poteri di garanzia, poteri privi di incidenza e di interferenza politica, contrasta con la conoscenza di sistemi politici ed anche con dati culturali. Tutti i poteri presidenziali, quali più quali meno, hanno una connotazione politica; i poteri particolarmente accentuati nel sistema di intervento di risoluzione delle crisi politiche sono poteri di alta politica, pur non essendo, evidentemente, poteri di governo. Ma, lo ripeto, in Europa nessun Presidente della Repubblica ha poteri di governo.

Il sistema, quindi, ha un suo equilibrio; risponde ad una sua logica. Torno a dire che non capisco perché in Italia dovrebbe essere foriero di pericoli. Cito un esempio, che ho già ricordato ieri in sede di Comitato ristretto: una nuova democrazia dell'est europeo, la Polonia, con una forma di governo di questo tipo ha affrontato per due volte, negli ultimi anni, una alternanza di maggioranza tra coalizioni contrapposte, che venivano addirittura da un nodo profondo, da una incisione profonda nella storia di quel paese, come è quella dei successori del partito comunista polacco e dei successori di Solidarnosc; l'ha affrontata per due volte, in regime di semipresidenzialismo temperato e in un sistema di coabitazione e tutto ciò è accaduto senza particolari sconvolgimenti, senza crisi istituzionali, senza incidenti e senza quegli scontri micidiali che, chissà perché, si dovrebbero prefigurare in Italia e soltanto in Italia. Dunque, la tesi secondo la quale l'elezione diretta del Presidente della Repubblica è o un pericolo in sé per la democrazia, o un pericolo per la democrazia nel caso in cui l'eletto non abbia anche poteri di governo è, a mio avviso — me lo consentiranno i colleghi —, espressione di profonda non conoscenza di come funzionino oggi i sistemi democratici e delle tendenze più recenti del costituzionalismo comparato europeo.

Detto questo, credo che con l'accordo raggiunto a giugno si sia trovato un buon

punto di equilibrio, soprattutto avendo presente l'esigenza che sia chiaro nel sistema il rapporto tra i rispettivi poteri, fin dove arriva la sfera di intervento politico, che tale è, è inutile negarlo; perché l'espressione « garanzia » quando si tratta di decidere se sciogliere o no le Camere, a chi affidare l'incarico, se rinviare o meno un provvedimento di legge, se autorizzare o meno la presentazione di un disegno di legge non capisco a cosa si riferisca. Si tratta di stabilire se abbiamo definito con chiarezza, in modo corrispondente ad una logica di sistema, il rapporto tra Presidente della Repubblica eletto direttamente dai cittadini e primo ministro con la sua maggioranza, anch'esso eletto dai cittadini.

Mi permetto di aprire una parentesi: noto nell'onorevole Calderisi un empito innovatore su diversi punti delle conclusioni della Commissione, ma non mi sembra di notare analogo empito innovatore in materia di legge elettorale...

GIUSEPPE CALDERISI. Chi l'ha detto !

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Non te l'ho sentito dire, quanto meno: ho sentito citare tutto, tranne questo punto. Ma chiudo qui la parentesi.

Si tratta di individuare, dicevo, se quel punto di equilibrio è stato raggiunto o meno. Ora, la logica è che il potere di governo come direzione della politica nazionale appartiene, come in tutti i sistemi di semipresidenzialismo più o meno temperato, essenzialmente al *continuum* primo ministro-maggioranza parlamentare. Per la politica estera e di difesa c'è un campo di dominio diviso, come accade in genere nelle democrazie moderne ma, in particolare, in questo tipo di meccanismo, sia per il carattere tendenzialmente bipartitico, come si dice adesso, che hanno i temi di politica estera e di difesa nella vita delle grandi nazioni, sia perché le scelte sono tendenzialmente scelte di continuità, di lungo periodo, non legate alla alternanza delle maggioranze di governo. Il luogo di composizione, la sede di

definizione del dominio diviso nel campo della politica estera e di difesa è il Consiglio supremo previsto nell'articolo 69; questa è la logica – mi permetto di dire al collega Rotelli – per la quale è stato previsto tale organismo. La legge istitutiva del Consiglio supremo per la politica estera e la difesa sarà un'importante legge, che dovrà definire in particolare questi luoghi di decisione.

La lettera *c-bis*) alla quale si è fatto riferimento costituisce una integrazione del sistema. Ciò in quanto formalizza espressamente, come potere del Presidente della Repubblica, un potere di intervento nelle ipotesi nelle quali possa sorgere il dubbio che il Governo, pur senza che il primo ministro presenti formalmente le dimissioni, pur senza che siano attivati meccanismi e mozioni di sfiducia, si trovi in una situazione di difficoltà, di stallo nel rapporto con il Parlamento tale da far ritenere che sia venuta meno la sussistenza del rapporto fiduciario. A questo punto, il potere presidenziale, che passa da una prassi di consiglio e suggerimento ad un potere espressamente previsto – ed io credo che sia giusto prevedere espressamente i poteri del Capo dello Stato, soprattutto in questo nuovo sistema che stiamo delineando, piuttosto che rimmetterli alla prassi – è certamente un potere di intervento che colma una lacuna rispetto al sistema che abbiamo approvato a giugno: l'ipotesi in cui, per le più diverse ragioni, la crisi di Governo non si formalizzi esplicitamente ma tuttavia esista una situazione latente di crisi, di non governo, di non funzionamento almeno ad avviso del Presidente della Repubblica. Questo in alcune proposte emendative si traduceva in un potere di scioglimento previsto in tali circostanze, però attraverso clausole generali che, comunque, presentano un inconveniente che va, a mio avviso, evitato per le ragioni che dicevo prima, l'inconveniente di essere rimesso sostanzialmente alla discrezionalità decisionale del Presidente della Repubblica. È preferibile, allora, dal momento che questi emendamenti proposti in particolare dai colleghi di forza Italia facevano tutti più o meno

riferimento ad una difficoltà di funzionamento del rapporto tra il Governo e il Parlamento, la formula nella quale vi è un espresso potere presidenziale di chiedere che si svolga un dibattito parlamentare che si concluda con un voto, per accertare se la situazione di crisi latente sussista o meno.

Ai colleghi del gruppo popolari e democratici-l'Ulivo, ma anche di altri gruppi, che hanno espresso preoccupazioni sul fatto che, con l'attribuzione di questo nuovo potere presidenziale, si possa in qualche misura alterare l'equilibrio dei rapporti, vorrei ricordare che la conclusione dell'esercizio di questo potere, ancora una volta e com'è giusto che sia – perché il sistema che si è scelto attribuisce al *continuum* Primo ministro-maggioranza parlamentare il potere di governo –, si conclude con un voto parlamentare. E se il voto parlamentare conferma la sussistenza del rapporto fiduciario, il potere di iniziativa presidenziale si esaurisce qui, e non vi sono ulteriori conseguenze. Quindi, l'aspetto semiparlamentare del sistema, che è particolarmente presente, dal punto di vista dell'esito del sistema stesso, ne viene confermato e rafforzato. Né è immaginabile, credo, un abuso di questo potere da parte del Presidente della Repubblica, proprio perché si tratta di un potere che termina con una decisione che spetta al Parlamento. Un Presidente che si mettesse in contrasto con la maggioranza parlamentare si troverebbe in una situazione di oggettiva difficoltà e subirebbe quella sanzione della responsabilità politica o sociale diffusa che è la principale cui può andare incontro, fino al caso estremo dell'attentato alla Costituzione.

Perciò, senza volere enfatizzare, come è stato fatto, questa norma, mi pare che essa rientri nella logica del sistema e rappresenti un'utile clausola di chiusura per alcune possibili ipotesi nelle quali la funzione attribuita al Presidente della Repubblica di risolutore delle crisi – non nel senso di affermare la propria soluzione per la crisi di governo ma in quello di intervenire se e quando il rapporto Primo ministro-maggioranza parlamen-

tare incontra difficoltà di funzionamento – rafforza questo aspetto.

Per quanto riguarda, infine, l'emendamento soppressivo della lettera *d*), mi rimetto al voto della Commissione. Certamente, le considerazioni che faceva...

GIUSEPPE CALDERISI. Era un punto fondamentale dell'accordo di giugno.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Ma tutti i punti sono fondamentali.

PRESIDENTE. Non vi è più alcun accordo, perché si propongono cose totalmente estranee a quell'accordo, come per esempio il fatto che il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri. Mi pare che siamo in un campo libero: non vedo accordi, sinceramente.

DOMENICO NANIA. Una cosa sono le iniziative dei singoli un'altra quelle dei partiti politici.

PRESIDENTE. Quindi la proposta di Calderisi non vi impegna?

DOMENICO NANIA. No...

PRESIDENTE. Mi fa piacere. Lo si dica.

DOMENICO NANIA. ...ma anche il PDS ha presentato una proposta sul doppio turno elettorale. Era qualcosa che faceva parte dell'accordo, ma il PDS – con lei che è venuto tra i banchi – ha presentato una proposta sul doppio turno.

PRESIDENTE. Caro collega Nania, io non ho riproposto qui e ora il doppio turno elettorale.

DOMENICO NANIA. Sto dicendo che ci sono proposte di cui all'accordo e proposte che appartengono alla storia di ciascun partito politico.

PRESIDENTE. Benissimo.

GIUSEPPE CALDERISI. Voglio ricordare che anche i colleghi del gruppo popolare hanno emendamenti di bandiera, come l'onorevole Mattarella ha ricordato anche ieri. È legittimo che abbiano la loro posizione su alcune cose, ma credo che anche agli altri gruppi dovrebbe essere consentito di avere posizioni di questa natura, presidente. Altra cosa è mettere in discussione l'impianto.

PRESIDENTE. Collega Calderisi, non le ho affatto contestato di aver avanzato proposte diverse dagli accordi, perché secondo me quegli accordi sono un fatto politico e non hanno alcuna rilevanza istituzionale. Le faccio presente che è stato lei a sollevare questo problema, non io.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Come relatore – posso sbagliare, ma cerco di attenermi ad una posizione di rispetto degli accordi di giugno – esprimo le ragioni per le quali a mio avviso il punto *d*), rispetto alla logica della forma di Governo che è stata definita, non è qualificante; tant'è vero che l'eliminazione di questo punto viene proposta, come ricordava il collega Rotelli, anche da studiosi estranei ai nostri lavori (nel senso che non sono presenti in questa sede istituzionale), che però ritengono che sia un miglioramento del sistema.

Come ho detto prima, è bene che i poteri previsti per il Presidente della Repubblica siano effettivi, abbiano un senso. Per questo ho introdotto un punto non previsto nel vecchio testo per quanto riguarda i decreti-legge: è giusto che si formalizzi un potere a volte esercitato di fatto (perché sappiamo che quando il potere viene formalizzato e diventa trasparente acquista una connotazione diversa). Il Presidente della Repubblica può chiederne al Consiglio dei ministri il riesame, evidentemente con argomenti e valutazioni, ma il Governo può procedere ugualmente.

Per quanto attiene all'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, il punto un po' ambiguo della norma ri-

guarda i meccanismi di soluzione nell'ipotesi di conflitto. Nel corso dei dibattiti, quando si solleva questa osservazione, si afferma che il Governo può farli presentare comunque dalla propria maggioranza parlamentare nel caso in cui ritenesse il veto immotivato. Mi sembra una soluzione che sa un po' di *escamotage*: a mio avviso il punto non è dirimente e non incide sulla sostanza del meccanismo. Se i colleghi ritengono diversamente...

Per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio dei ministri, sono contrario alla formula che è stata proposta, intanto perché non corrisponde alla logica del sistema che stiamo approvando, in cui il Presidente della Repubblica non ha poteri di Governo (salvo i poteri divisi in materia di politica estera e di difesa); in secondo luogo, in questo senso poteva anche avere una logica l'idea di un Presidente della Repubblica che non partecipa al voto del Consiglio dei ministri (ma allora capisco l'obiezione del collega Rotelli, secondo cui è inutile che lo presieda). Nello stesso sistema francese il potere di presiedere il Consiglio dei ministri da parte del Presidente della Repubblica è molto spesso più una ragione di fastidio e di difficoltà del funzionamento del sistema che di un suo ordinato funzionamento. Quindi, su questo esprimo parere contrario.

STEFANO PASSIGLI. Presidente, visto che saranno posti in votazione emendamenti non considerati ieri dal Comitato e riproposti per ragioni di bandiera, la pregherei di porre in votazione anche l'emendamento S.69.82 sottoscritto, oltre che da me, anche dai colleghi Spini, Besostri, Gualtieri e altri, che mira, al punto *b*), a eliminare l'espressione «tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati», se non altro per registrarne il formale non accoglimento da parte della Commissione. La logica dell'emendamento è quella, poiché credo che si debba considerare pleonastica l'espressione, essendo difficile ipotizzare che un Presidente della Repubblica non tenga conto dei risultati elettorali nella nomina; oppure si tende a limitare

il ruolo arbitrale, in caso di crisi, che già oggi il Presidente possiede, ma noi riteniamo che questo ruolo arbitrale debba essere conservato. Chiedo pertanto che l'emendamento sia posto formalmente in votazione.

PRESIDENTE. Sì, ma avevamo deciso un certo metodo di lavoro, cioè quello di procedere alle votazioni sui punti fondamentali attraverso il vaglio del Comitato. Ora si dice che su questo articolo dovremo votare una ventina di emendamenti per ragioni di bandiera: le bandiere sono nobilissime, ma ci sono le Assemblee di Montecitorio e di Palazzo Madama, dove ognuno può alzarle. Vorrei dire chiaramente che, se qui prendiamo un altro indirizzo, apro il fascicolo degli emendamenti, perché non credo che vi possa essere diversità di diritti tra i parlamentari che sono qui e quelli che non ci sono, che hanno presentato i loro emendamenti e hanno diritto anch'essi alle loro legittime bandiere. Allora, sospendiamo i lavori e seguiamo un altro metodo, cioè quello di votare tutti gli emendamenti.

STEFANO PASSIGLI. Ritiro tranquillamente la mia richiesta, ma vorrei che anche gli altri...

PRESIDENTE. Naturalmente, voteremo tutti gli emendamenti finché ci è dato tempo dai Presidenti delle Camere, e per il resto rimetteremo il testo.

MARCELLO PERA. Signor presidente, avevo chiesto la parola già da qualche tempo in relazione alla lettera a) dell'articolo 69 perché lei aveva detto – e su questo concordo – che qui si tratta di prendere in considerazione, discutere e votare il testo così come è uscito dal Comitato ristretto, salvo alcuni punti fondamentali; ed io vorrei appunto sollevare uno di questi punti.

Penso che se avessi potuto sollevarlo prima, probabilmente il relatore avrebbe svolto una replica di tipo diverso. Innanzitutto sono stupito della tesi sostenuta dal relatore, secondo cui in Europa non vi

sono presidenti eletti che governano. In Francia vi è un Presidente della Repubblica eletto che governa.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. C'è in Serbia, non in Francia!

MARCELLO PERA. Se avrà una maggioranza parlamentare contraria quando presiederà il Consiglio dei ministri lo farà con fastidio, come lei diceva, proprio perché in minoranza, ma tutto si può dire tranne che questo poveretto non governi.

D'altro canto, se ha ragione il senatore Salvi sul fatto che quella qui espressa è una figura di Presidente della Repubblica che né governa né garantisce – perché anche questo ha detto il senatore Salvi – allora è vero che stiamo prevedendo una figura molto ambigua, perché quella di un presidente che non fa propriamente né l'una né l'altra cosa è una figura istituzionale molto indecisa. In realtà è vero – e questo è un punto fondamentale – che qui esiste un'ambiguità: chi dice che stiamo prevedendo un presidente della Repubblica che governa fa riferimento ad alcune parti del testo, da cui si capisce che ha effettivamente un potere di indirizzo di governo (la sua elezione diretta, il fatto che sia eletto da una maggioranza politica, il fatto che autorizza la presentazione dei disegni di legge del Governo e il fatto addirittura che, una volta eletto, può sciogliere il Parlamento: questo è un tipico potere di indirizzo politico e di Governo); chi dice che si tratta invece di un presidente di garanzia fa riferimento ad altre parti del testo.

La figura dunque è veramente ambigua e la preoccupazione che aveva espresso il collega Calderisi questa mattina e che lei, signor presidente, ha trovato un po' impropria, faceva riferimento alla esigenza di precisare meglio questa figura, perché sarebbe rischioso e pericoloso attribuire ad un presidente della Repubblica poteri indefiniti e sarebbe invece preferibile attribuirgli poteri maggiori o minori, ma ben definiti.

Stiamo uscendo – se mai ci riusciremo – da una cosiddetta prima Repubblica i

cui ultimi presidenti si sono arrogati, oppure hanno esercitato legittimamente, dei poteri indefiniti, creando parecchi dissidi e tensioni di carattere istituzionale. Non vorrei che nella seconda Repubblica, in cui entreremo con la seconda Costituzione, avessimo un presidente della Repubblica altrettanto ambiguo di quello precedente. Ecco perché si tratta non di mettere in discussione gli accordi di giugno, signor presidente, ma di precisare meglio un testo per sapere che tipo di Costituzione avremo; sarà certamente all'italiana, sarà certamente un presidente diverso dagli altri, ma se fosse all'italiana nel senso della indecisione, allora sarebbe rischioso.

Il senso dell'emendamento che non intende mettere in discussione né il testo base del Comitato né l'accordo di giugno, è quello di attribuire al presidente della Repubblica la facoltà di presiedere il Consiglio dei ministri. Introduco anche una ipotesi subordinata nel senso di specificare che presiede il Consiglio dei ministri sulle materie di politica estera e di difesa.

Desidero sottolineare un'altra ambiguità del testo: quando alla lettera a) si afferma che presiede il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa, non è chiaro — lo sarà forse nella legge approvata dalle due Camere; quindi neppure in una legge costituzionale — se tale Consiglio supremo abbia carattere consultivo o deliberativo. Questa è un'altra ambiguità che ci trasciniamo nella Costituzione.

Allora, non per mettere in discussione un accordo raggiunto, ma per precisare meglio e quindi per dare una più netta configurazione ed evitare i rischi che possono esserci, insistiamo su questo emendamento che prevede la facoltà del presidente della Repubblica di presiedere il Consiglio dei ministri, con la subordinata del riferimento alle materie di politica estera e di difesa, che apparentemente sono, se non riserve, sue tipiche prerogative, perché già l'attuale lettera a) prevede qualcosa di analogo.

Per quanto riguarda la lettera d), la consideriamo altrettanto fondamentale e

quindi siamo contrari alla sua soppressione. Valuto invece positivamente la proposta Passigli relativa alla lettera c)-bis, che si muove anch'essa nel senso di una maggiore precisazione dei poteri del presidente della Repubblica. Diversamente avremo un presidente di cui potremo dire che è di lotta e di governo, la qual cosa potrebbe anche essere auspicabile dal punto di vista politico, ma non lo sarebbe dal punto di vista costituzionale.

GIUSEPPE CALDERISI. Intervendo sull'ordine dei lavori, signor presidente, vorrei dire che siccome riteniamo importanti e decisive le posizioni che esprime il relatore e siccome quest'ultimo in sede di Comitato sulla lettera d) non aveva espresso la posizione che abbiamo ascoltato oggi qui in Commissione; siccome, ripeto, la posizione del relatore è decisiva, anche in prospettiva del lavoro in Assemblea — una cosa è il voto qui in Commissione, altra cosa è quello in Assemblea, per il quale è decisivo se il relatore si rimette all'Assemblea o esprime un parere in una direzione o in un'altra —; siccome, dicevo, in sede di Comitato ristretto il relatore si era espresso per mantenere la lettera d), se oggi ritiene di confermare quel parere, evidentemente la mia osservazione non ha senso; altrimenti riterrei che si debba tornare nel Comitato ristretto.

PRESIDENTE. Sono state qui sollevate molte questioni, su cui si è chiesto il voto; la richiesta non era stata annunciata in Comitato ristretto.

GIUSEPPE CALDERISI. Il problema è che della lettera d) si è parlato nel Comitato ristretto ed il relatore aveva espresso il suo parere nel senso di mantenere tale punto. In questa sede egli ha invece espresso un'opinione diversa. Sorge dunque una questione specifica su questo aspetto; se il relatore vuole chiarire questo punto, forse è bene che lo faccia.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Signor presidente, per non

dare ragione ad ulteriori pretestuosi interventi che, al di là delle oggettive intenzioni dell'onorevole Calderisi, rischiano di farci perdere inutilmente del tempo prezioso, ritiro il parere espresso, che peraltro derivava da una richiesta di un collega dell'onorevole Calderisi, il senatore Rottelli, che fa parte dello stesso gruppo di forza Italia; quindi, se questo gruppo si intendesse prima su cosa ritiene essenziale e decisivo, aiuterebbe i nostri lavori.

PRESIDENTE. Avverto che è stata ritirata la richiesta di votazione dell'emendamento S.69.82.

ARMANDO COSSUTTA. Signor presidente, non ritorno sulla posizione già espressa con chiarezza dai colleghi Salvato e Marchetti circa la nostra netta e recisa contrarietà alla elezione diretta del presidente della Repubblica. Abbiamo già ribadito qui, e non ci ritorno, che presenteremo con forza questa nostra opposizione nell'aula sia della Camera sia del Senato e immagino che per quanto riguarda l'elezione diretta del Presidente della Repubblica si dovrà tener conto che tutti i 35 deputati e gli 11 senatori del mio gruppo parleranno contro ognuno degli articoli di questa parte della Costituzione ed a favore dei moltissimi emendamenti che al riguardo sono stati presentati e saranno ripresentati.

Non ci ritorno (anche se le affermazioni del relatore Salvi richiederebbero qualche riflessione ulteriore), perché al di là delle diverse esperienze e realtà dei paesi europei, si manifestano nel nostro paese, in questa Commissione e nelle aule parlamentari due visioni diverse, che io non definisco l'una reazionaria e l'altra progressista. Si va verso l'estensione della partecipazione alla direzione della cosa pubblica di forze, di strumenti e di mezzi, oppure si va ad una politica istituzionale che conduce gradualmente e sempre di più alla passivizzazione politica? Sono queste le due concezioni che si scontrano e che bisogna avere ben presenti nel momento in cui si dovrà affrontare questo dibattito non solo nell'ambito di questa autorevolissima Commissione.

Per quanto riguarda il gruppo di rifondazione comunista, peraltro, tutti sanno che non siamo stati invitati – né avremmo gradito l'invito – a partecipare a quell'incontro di giugno promosso dal dottor Letta nel quale, come abbiamo saputo, si sono stabiliti, al di là delle regole istituzionali, degli accordi di carattere politico tra diverse forze politiche. Non abbiamo quindi alcun vincolo neppure dal punto di vista formale. A questo proposito, però, visto che il tema è ritornato sia pure tra parentesi, desidero dire che invece abbiamo aderito pienamente al testo dell'ordine del giorno sulla legge elettorale che abbiamo responsabilmente contribuito a redigere parola per parola e che chiederà una sua trasformazione in un vero e proprio disegno di legge al più presto, tenendo anche conto che su questo stesso tema – lo voglio dire perché non nego affatto la legittimità dell'opinione espressa dal presidente D'Alema di poter ripresentare non qui e non ora la sua proposta circa l'elezione a doppio turno nei collegi – la Commissione ha respinto a larghissima maggioranza con il voto di tutti i gruppi parlamentari escluso quello del partito democratico della sinistra la proposta del presidente D'Alema.

Detto questo, esprimeremo voto contrario sull'articolo, ma vorrei pronunciarmi anche sugli emendamenti di cui stiamo discutendo. Da essi, sia per quelli sui quali il relatore ha espresso parere negativo sia su quelli sui quali ha espresso parere positivo, emerge – lo dico in modo molto pacato ma molto preoccupato – un ulteriore aggravamento della concezione presidenzialista contenuta nel testo e negli accordi di cui si è parlato, quando si respinge l'emendamento che propone di sopprimere la lettera a) dall'articolo 69, quella che attribuisce al Presidente della Repubblica la funzione di presiedere il consiglio supremo per la politica estera. Effettivamente questa è una novità assoluta rispetto al nostro ordinamento e certo in corrispondenza al fatto che introduciamo la novità assoluta dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica che, nel momento in cui si dovesse con-

fermare che presiede il consiglio supremo per la politica estera, appare non solo il *dominus* della vita politica nazionale ma anche il portatore, attraverso questo incarico di un conflitto che potrebbe diventare gravissimo data la rilevanza della questione tra Presidente della Repubblica e Governo o tra Presidente della Repubblica e Parlamento.

La politica estera deve essere dominio non del Presidente della Repubblica ma del Governo e del Parlamento; nel momento in cui il Presidente della Repubblica viene chiamato ad assolvere anche a questo compito si determina non solo un'accentuazione dei suoi poteri padronali nei confronti della politica nazionale, ma anche un'accentuazione del pericolo di conflitto che è certamente cosa che bisognerebbe cercare di evitare perlomeno nella definizione dei nostri testi costituzionali. Insisto quindi per votare a favore dell'emendamento che propone la soppressione di questa attribuzione di funzioni.

Esprimo invece parere negativo a proposito dell'emendamento presentato dal collega Passigli e accettato dal relatore con il quale si affiderebbe al Presidente della Repubblica la possibilità di chiedere al primo ministro di presentarsi alla Camera dei deputati per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia. Questo comporterebbe non soltanto una nuova ulteriore accentuazione del dominio del Presidente della Repubblica sulla vita politica italiana, ma rappresenterebbe anche qualcosa di estremamente pericoloso rispetto a quegli equilibri che viceversa sono la condizione di un buon funzionamento delle istituzioni.

Vorrei riferirmi (ne ho parlato anche ieri nel Comitato ristretto) alla vicenda che si è appena conclusa della crisi aperta e chiusa del Governo Prodi nella scorsa settimana. Se avessimo avuto un Presidente della Repubblica con i poteri proposti dall'onorevole Passigli e avessimo avuto un Presidente che ha – per usare un termine utilizzato ieri da un collega – in antipatia il Governo espressione della maggioranza del paese e del Parlamento,

egli con la propria iniziativa avrebbe potuto introdurre una forzatura che avrebbe determinato una situazione che viceversa è stato possibile evitare, cioè una crisi senza sbocchi con lo scioglimento delle Camere e l'indizione di nuove elezioni anticipate. Nei confronti del Governo Prodi è stato espresso da parte di una componente della maggioranza un dissenso molto forte, ma Prodi non ha sentito la necessità di porre la questione di fiducia, per la semplice ragione – immagino – che pensava di poter ottenere nel prosieguo delle discussioni e del confronto le condizioni per evitare quella spaccatura che avrebbe potuto portare ad una crisi irreparabile. E i fatti gli hanno dato ragione. Quindi, ha evitato di porre la questione di fiducia e d'altra parte le opposizioni di centro-destra per ragioni loro non hanno ritenuto di porre la questione di sfiducia nei confronti del Governo, cosa che probabilmente avrebbe a sua volta potuto determinare uno sbocco irreparabile alla crisi politica; dunque, il Presidente della Repubblica, al quale venissero conferiti i poteri proposti con il suo emendamento dal collega Passigli, sarebbe potuto intervenire attivamente nella crisi politica attraverso un atto che avrebbe potuto determinare conseguenze gravissime. Ho portato un esempio recentissimo, ben presente a tutti noi, ma potrei insistere ulteriormente sull'assurdità di questa posizione.

Dunque, siamo nettamente contrari a quest'emendamento, ci auguriamo che esso venga respinto, se non altro perché una sua reiezione renderebbe meno pesante e grave ciò che già è tale, cioè il ruolo di dominio che il Presidente della Repubblica acquisirebbe a seguito della sua elezione diretta da parte dei cittadini italiani.

PRESIDENTE. Avevo annotato prima i nomi di diversi colleghi che chiedevano di intervenire; vorrei ora verificare se i chiarimenti che sono stati forniti li inducano a ritirare tale richiesta. Va bene, non è così, in questo caso do la parola al collega Rotelli.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Intervengo anche perché il relatore Salvi mi ha fatto dire qualcosa che io non avevo detto. Continuo a non condividere il modo in cui il relatore Salvi svolge la sua funzione; avevo detto semplicemente che sarebbe stato ragionevole – opinione, peraltro, largamente condivisa dalla pubblicistica – che da un lato si ammettesse, come avviene in Francia, la possibilità di presiedere il Consiglio dei ministri da parte del Presidente della Repubblica ove egli non delegasse tale funzione (ed ho presentato un emendamento in tal senso), dall'altro che si eliminassero la politica estera e l'autorizzazione. Rilevavo che sarebbe stato ragionevole effettuare quello che ho definito uno scambio. Ciò non è avvenuto, prendo atto di questa circostanza e ribadisco che sarebbe stato ragionevole se ciò fosse avvenuto.

Tutte le altre considerazioni hanno ben poco valore: il sistema di prendere in considerazione un comma, un pezzetto di un articolo della Costituzione per argomentare in un modo o in altro non significa assolutamente niente. Il fatto che vi sia un Consiglio supremo per la politica estera, che quindi per quella parte è sottratta al Governo, anche se fosse scritto in tutte le Costituzioni del mondo, sarebbe comunque qualcosa di poco funzionale, come emerge ogni qualvolta ci si rechi a Parigi dopo la recente coabitazione.

Ciò non è avvenuto e quindi io sono per lasciare l'integrità del sistema e considero un fatto negativo che il relatore si sia rimesso alla Commissione relativamente alla lettera *d*).

PRESIDENTE. Tutto questo, però, è stato superato perché il relatore ha dichiarato di essere contrario.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Voglio però far osservare che l'emendamento proposto dal collega Passigli, che ad un certo punto, se non viene ritirato, il presidente metterà ai voti, si presta ad essere considerato positivamente in base al ragionamento per il quale abbiamo talmente indebolito il Presidente della

Repubblica che tutto ciò che lo rafforza è filopresidenzialista. Io che sono un presidenzialista – non un semipresidenzialista – non ritengo che questo sia il modo di procedere perché il presidenzialismo, prima ancora di essere un principio a tutela del Governo, è a tutela del Parlamento.

Faccio osservare al collega Passigli e in generale a tutti gli altri che l'espressione utilizzata è « può chiedere al Primo ministro », un verbo davvero molto ambiguo perché « può chiedere » non vuol dire che necessariamente ottenga, in quanto gli si potrebbe rispondere di no, se le parole hanno un senso (e sappiamo come le parole con cui è scritta una Costituzione possano venire interpretate).

Inoltre, faccio un'osservazione di ordine più sistematico e di segno presidenzialista per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia. Una volta approvato il nostro progetto di revisione costituzionale, la dottrina, che ha come funzione storica quella di razionalizzare il sistema, potrà anche sostenere che vi è una fiducia presunta, però in realtà il rapporto di fiducia non c'è: nel regime che abbiamo tracciato vi è soltanto la possibilità, da esercitare subito o successivamente, di negare la fiducia, cioè vi è soltanto la sfiducia. Quindi, in questo caso si tratterebbe di verificare la sussistenza di un rapporto di fiducia che per la verità non sussiste perché non c'è e, per affermarne l'esistenza, bisogna dire che è presunto, il che costituisce una brillante – ammesso che tale sia – costruzione dottrinarica, ma niente di più. Quindi, la formulazione dell'emendamento Passigli, anche se si presta ad essere considerata positivamente perché appare rafforzare i poteri del Presidente della Repubblica, in realtà introduce un rafforzamento di un rapporto di fiducia che è in contrasto con la negazione del rapporto di fiducia e con l'affermazione del solo rapporto di sfiducia.

CIRIACO DE MITA. Credo che gran parte delle difficoltà che incontriamo e probabilmente incontreremo nella discus-

sione di queste norme sia legata non tanto allo sforzo di perfezionare la razionalità delle scelte che abbiamo compiuto quanto ad un tentativo continuo di riproporre una questione che poi avremmo deciso e che rende difficile la prosecuzione dei lavori.

Alcuni emendamenti si fanno carico non tanto di rendere funzionale il sistema quanto di reintrodurre una scelta che con un voto abbiamo eliminato (*Interruzione del senatore Pera*). Se mi permetti di terminare, Pera, potrò chiarire il mio pensiero.

Se non partiamo dal presupposto che la scelta del Presidente della Repubblica eletto è legata alla scelta conseguente secondo la quale il medesimo non ha poteri di governo, la discussione diventa davvero difficile. Entro nel merito degli emendamenti proposti perché, se dovessi avanzare un'obiezione (lo dico al relatore Salvi, lo ripeto avendolo spiegato più volte), se dovessi individuare un limite in questa proposta, esso non starebbe tanto nella definizione dei poteri quale qui è stata delineata quanto nella mancata definizione del governo parlamentare che con queste norme prefiguriamo. In questo sta la difficoltà, non in altro.

Nel merito, guai se dovessimo immaginare di definire tutte le facoltà che il Capo dello Stato ed il Capo del Governo avranno; mi è venuto in mente che nella nostra Costituzione non è affatto previsto quando il Capo dello Stato compia atti autonomi e quando, viceversa, tali atti siano legati ad iniziative di governo. Sono state la dottrina, la prassi e l'esperienza a spiegarci poi come e in quale circostanza queste cose si verificavano. In Parlamento se ne discusse dopo la Costituente solo in occasione della legge istitutiva della Corte costituzionale, perché per i giudici di nomina del Capo dello Stato qualcuno proponeva la controfirma del ministro non come atto formale ma come concorso alla decisione del Capo dello Stato (emendamento Fumagalli).

Perciò non condivido la riproposizione dell'emendamento Salvi, fatto proprio da

Passigli, poi accettato poi di nuovo ricusato da Salvi...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Quello lo conservo.

CIRIACO DE MITA. Per la verità, non lo ritengo dirompente. Lo dico solo ai fini dell'organizzazione del sistema. Che il Capo dello Stato abbia la possibilità, in presenza di difficoltà del Governo, di chiedere a quest'ultimo di presentarsi in Parlamento non mi pare che debba essere previsto per forza dalla legge.

Se vogliamo discutere sul serio il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento dovremmo riflettere nell'individuazione di meccanismi diversi, perché che il Capo dello Stato abbia o meno questa facoltà, il risultato è che se la maggioranza parlamentare conferma la fiducia al Governo, quest'ultimo resta, mentre in caso contrario, evidentemente, il Governo deve dare le dimissioni. Allora, quella di un Governo che esiste senza avere, però, la capacità di un governo efficiente, mi sembra una preoccupazione astratta, direi addirittura rischiosa dal punto di vista del sistema democratico. Infatti, la capacità di gestione del Governo non è evidentemente legata all'essere attaccati alla macchina produttiva di un'azienda industriale, perché il Governo governa la complessità dei processi politici del paese.

Né capisco la discussione sulla facoltà autorizzativa del Capo dello Stato. Trovo davvero singolare la discussione sulla facoltà di autorizzare la presentazione del disegno di legge e, viceversa, la conservazione, in capo al Capo dello Stato, della possibilità di non promulgare la legge approvata e di rinviarla al Parlamento per un'ulteriore considerazione. La logica del sistema è che, con riferimento ad un provvedimento, il Capo dello Stato eserciti un minimo sindacato di costituzionalità della presentazione del disegno di legge, cosa che può fare in via preventiva, prima che il disegno di legge venga autorizzato, e in via successiva quando il Parlamento ha deliberato per la prima volta sul disegno di legge.

Mi pronuncio quindi a favore della conservazione del testo così com'è perché ha una sua razionalità. Credo che con discorsi del tipo «Ma se il Capo dello Stato non lo fa?» salti la democrazia rappresentativa, perché si potrebbe anche dire: perché il Presidente del Consiglio nominato anziché svolgere la sua attività si diverte? Credo che queste siano cose inimmaginabili. Con questo tipo di discussione non andremo da nessuna parte.

Quindi, lo dico adesso per quando poi ci arriveremo: io mi preoccuperei di più di definire meglio il rapporto tra crisi del Governo o, meglio, difficoltà del Governo, inefficienza del Governo e potere di scioglimento da parte del Capo dello Stato definendolo in maniera più precisa, perché è questo il problema, anziché avere la tentazione di modificare la scelta di fondo che è all'origine di queste norme e che prevede l'elezione diretta del Capo dello Stato senza poteri di Governo, come è in gran parte dei sistemi europei. Adesso non ho in mente i riferimenti precisi ma voglio dire all'onorevole Cossutta, che ho sollevato il problema, che anche in altri ordinamenti, dove il Capo dello Stato eletto non ha poteri di Governo, esso presiede il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa, ritenendosi — credo in modo abbastanza pacifico — che la politica militare e la politica estera costituiscano un tutt'uno nell'interesse di rappresentanza e dell'unità del paese.

LEOPOLDO ELIA. Mi auguro, con il mio intervento, di affrontare anche la questione che si porrà poi con l'articolo 76 a proposito del potere di scioglimento del Presidente neoeletto. Credo che alcuni chiarimenti possano agevolare ed accelerare la discussione.

Penso, senza rimettere in discussione le deliberazioni assunte a giugno su questa materia, che si possano evitare discussioni dottrinali le quali potrebbero dar luogo ad esiti opinabili: vi è chi, per esempio, nega la stessa categoria della forma di Governo semipresidenziale perché ritiene che, in realtà, prevalga il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, prevalga l'ele-

mento governo parlamentare, inteso in senso anche tradizionale, a cui si aggiunge l'elezione diretta del Capo dello Stato. Non entro in questa *querelle*, mi fermo solo su un punto che mi sembra particolarmente rilevante.

A giugno abbiamo detto che mentre da una parte vi era un potere di garanzia istituzionale in senso lato, cioè quello del Presidente della Repubblica, dall'altra vi erano i poteri di governo, cioè quelli del Primo ministro e degli altri ministri, come risulta dalla definizione secondo la quale il Governo dirige la politica nazionale. Questa divisione importa comunque degli elementi di dualismo una volta che il Presidente della Repubblica sia eletto. Su questo sono tutti d'accordo, chi parla di orleanismo, chi richiama altre nozioni. Ma un certo elemento di dualismo contrapposto al monismo di tipo inglese, del *premier*, per intenderci, è certamente implicito nella forma di governo che si va a prescegliere.

Cos'è che può generare dubbi e confusione? Potrebbe esserlo la nozione di politica. Si dice che anche la garanzia quando si esplica nello scioglimento ha riflessi e conseguenze politiche. Sì, d'accordo, però vi sono elementi che dobbiamo stare attenti a introdurre non per conservatorismo più o meno nobile ma per ragioni di funzionalità. Dire che anche gli interventi del Presidente della Repubblica hanno un carattere politico, non dovrebbe indurci a cancellare la distinzione tra poteri di garanzia e poteri di Governo, soprattutto per prevenire conflitti. È proprio del costituente, quali noi in questa opera di revisione siamo in realtà, evitare conflitti. È vero che in Polonia non sono successi sfracelli, ma in altre situazioni, purtroppo, i conflitti hanno invece dato luogo (è inutile richiamarci ai precedenti tra le due guerre) a situazioni molto gravi.

Dobbiamo stare attenti. Il criterio che dovrebbe guidarci è quello di evitare che, anche così come lo andiamo formando, con elementi dualistici, il conflitto non sia favorito ma prevenuto. Allora, invece di avvolgere un po' tutti questi confini nella

nozione di politica, che rischia di confondere anziché aiutare, atteniamoci alla nozione di carattere partitico o partigiano di certi interventi. Sono contrario alla proposta relativa alla lettera *c-bis*) del senatore Passigli perché bisogna distinguere quell'ipotesi dall'intervento del Presidente della Repubblica che giunge dopo le dimissioni del Governo, come nel caso Prodi, in cui il Presidente è poi intervenuto rinviandolo alle Camere ma dopo che Prodi aveva dato le dimissioni e poi le aveva ritirate. Invece, far intervenire il Presidente *ex ante*, in una funzione per così dire di provocazione, gli dà una sorta di potere sostitutivo di quello che altrimenti avrebbe la minoranza e gli dà un carattere partigiano. Vorrei veramente che questo non fosse, quindi che questa norma non fosse inclusa e, per quanto riguarda la disposizione che prevede la possibilità di scioglimento da parte del Presidente neoeletto e le obbligatorie dimissioni del Primo ministro, vorrei avvertire che non conviene, nel nostro sistema, far ingaggiare una lotta su qual è l'ultima manifestazione di volontà popolare, come in Francia, dove, quando il Presidente ha la maggioranza, ha anche poteri di governo. Non conviene innescare una lotta per avere l'ultima manifestazione di volontà popolare a vantaggio dell'uno o dell'altro personaggio, perché i mandati, nel nostro sistema, sono diversi: uno è di garanzia, un altro è di governo.

Quindi, la rincorsa fra chi esprime per ultimo la volontà popolare non dovrebbe aver luogo. Questo spiega perché io sia contrario contemporaneamente alla proposta Passigli sulla lettera *c-bis*) e alla previsione per cui il Presidente neoeletto deve ricevere le dimissioni obbligate del Primo ministro. Mi pare che ad un'inquadatura sistematica per la futura interpretazione dell'intera organizzazione costituzionale di governo gioverebbe in qualche modo la chiarezza dei nostri lavori.

DOMENICO NANIA. Signor presidente, condividiamo quanto lei diceva con riferimento agli emendamenti: pensiamo che

si debba cercare in qualche modo di ridurre la tendenza a moltiplicare il numero di quelli che vengono posti in votazione ed il gruppo di alleanza nazionale ha infatti scelto di presentarne pochissimi, proprio nel quadro del mantenimento complessivo degli impegni presi.

Evidentemente, apprezziamo la tendenza al miglioramento dell'impianto ma sempre nell'ambito dei temi che abbiamo già affrontato insieme, come nel caso della proposta Passigli, che non nasce all'improvviso ma riguarda un argomento che, nel momento in cui si andavano a realizzare le intese, è stato affidato ad un successivo approfondimento. Non possiamo invece condividere – mi sembra che il relatore lo abbia già precisato – che si rimetta all'Assemblea la decisione relativa alla lettera *d*) (« autorizza... »), perché riteniamo che quella parte sia significativa nell'ambito dei poteri che vanno attribuiti al Presidente della Repubblica. Non si tratta di perdere tempo qui per capire se si tratta di un Presidente di garanzia o governante: si occuperanno poi coloro che studieranno il sistema di definire di quale tipo di Presidente si tratti. Non vi è dubbio, come è stato detto, che si tratta di una figura di Presidente peculiare, che esercita i poteri che ha nell'ambito del sistema politico italiano: ciò che possiamo dire è che certamente ha poteri di influenza e di interferenza, che l'« autorizza... » ha un'incidenza nel quadro complessivo dei poteri del Presidente della Repubblica.

Non possiamo, giorno dopo giorno, mettere e togliere qualche potere, anche se questo può avvenire nel quadro di un'intesa complessiva. Non è che sosteniamo che non si possa migliorare l'impianto, o che non si possa modificare un'intesa, ma la modifica deve nascere da un accordo, da un confronto; non possiamo trovarci all'improvviso di fronte ad un problema che non era stato posto precedentemente e sul quale non si era discusso. Da questo punto di vista, tendiamo a rafforzare il nostro convincimento che un'intesa è stata raggiunta, una bozza è stata votata, dei poteri sono stati

attribuiti: se vi è un'intesa, si può discutere e migliorare i poteri; quello che è certo è che siamo consapevoli che non abbiamo dato al Presidente della Repubblica né i poteri di un notaio né i poteri di un Presidente che governa, ma i poteri che ha e che esercita nel modo che sarà a seconda delle varie contingenze. Nel tempo si vedrà se, con l'evoluzione del quadro politico e istituzionale italiano, avremo un Presidente più di garanzia o più governante.

Resta il fatto che, a nostro avviso, dobbiamo rispettare la sostanza di un patto che è emerso dopo confronti ed approfondimenti politici. Concludendo, riteniamo che quel patto non si possa snaturare, semmai migliorare, e che in ogni caso ci dobbiamo attenere alle posizioni sulle quali abbiamo raggiunto insieme, quasi unanimamente, un diffuso e convinto consenso.

GIORGIO REBUFFA. Vorrei fare soltanto una notazione: certamente l'equilibrio che era stato raggiunto in giugno sulla forma di governo rappresentava un patto; altrettanto certamente discutere soltanto della forma di governo, senza valutare i contrappesi che devono esservi nelle altre parti dell'ordinamento, mi sembra una miopia. Sicuramente, però, come ha osservato anche il collega Nania, decidere lungo un processo politico quello che sarà il tipo di Presidente eletto mi sembra, con molta semplicità, estremamente rischioso: quindi, tutto ciò che va nel senso della definizione dei poteri (anche nel senso della restaurazione del governo parlamentare puro, lo dico per paradosso ma non tanto) è meglio di una confusione istituzionale che scarichiamo sulle spalle del sistema politico, e quindi degli italiani.

Sulla questione che è stata sollevata per gli emendamenti, credo pertanto che sia dovere di tutti rendere il testo più chiaro in un senso o nell'altro, poiché affidare tutto a qualcosa che si vedrà mi sembra privo di responsabilità.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione la proposta Pera di premettere alla lettera *a*) la previsione che il Presidente della Repubblica abbia la facoltà di presiedere il Consiglio dei ministri.

(È respinta).

Passiamo alla proposta Russo tendente a sopprimere la lettera *a*), cioè la previsione che il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa; un'altra proposta tende invece alla sola soppressione delle parole « la politica estera » nella medesima lettera *a*).

GIOVANNI RUSSO. Presidente, ritiro la proposta di sopprimere la lettera *a*) e sottoscrivo la proposta di sopprimere le parole « la politica estera » della medesima lettera.

PRESIDENTE. Sta bene.

Pongo in votazione la proposta Marino S.69.11, relativa alla soppressione del riferimento alla politica estera per quanto riguarda il Consiglio supremo presieduto dal Presidente della Repubblica.

(È respinta).

Pongo in votazione l'emendamento S.69.12 (di cui non vedo comunque il valore sostanziale) che reca la firma del collega Marino ed è stato riproposto dal senatore Marchetti, volto a prevedere che il Presidente della Repubblica « conferisce l'incarico » anziché « nomina il primo ministro ».

(È respinto).

Il collega Passigli ha rinunciato a due dei suoi emendamenti, mentre insiste sull'introduzione, nell'articolo 69, della lettera *c-bis*), in cui si attribuisce al Presidente della Repubblica la facoltà di chiedere al Primo ministro di presentarsi alla Camera dei deputati per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia.

Pongo in votazione tale proposta.

(È approvata).

Dobbiamo ora procedere alla votazione dell'emendamento Malavenda C.69.119, soppressivo della lettera *d*).

GIOVANNI PELLEGRINO. Preannuncio che voterò contro questo emendamento, anche perché mi sembra che ci si stia appassionando su questioni che non meritano grande attenzione. È evidente che il Presidente della Repubblica eserciterà la facoltà di autorizzare la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa nell'ambito del potere di cui all'articolo 68, comma 3, ossia per garantirne la costituzionalità. D'altro canto, non avrebbe senso esorbitare da questi poteri, in quanto la maggioranza parlamentare potrebbe presentare immediatamente lo stesso disegno di legge.

PRESIDENTE. Questo è del tutto evidente: dobbiamo sopporre tutto il male possibile per quanto riguarda gli attori istituzionali!

Pongo in votazione la proposta di sopprimere la lettera *d*) dell'articolo 69. (*È respinta*).

Pongo in votazione l'articolo 69, come modificato. (*È approvato*).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Passiamo all'esame dell'articolo 70, al cui testo il relatore ha apportato rilevanti modifiche, che potrà successivamente illustrare; sono state altresì avanzate alcune proposte di correzione delle stesse modifiche.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Le innovazioni effettivamente rilevanti che propongo sono due (le altre sono di natura formale, di *drafting*): la prima riguarda la presentazione delle candidature, la seconda l'ipotesi, che non era stata prevista nel testo precedente (si trattava di una lacuna), di morte o impedimento permanente di un candidato durante il procedimento elettorale.

Per quanto riguarda la prima modifica, tenendo conto degli emendamenti presentati e dei punti di vista espressi dalle forze politiche, propongo di aggiungere alla precedente stesura, che prevedeva un'unica tipologia di presentazione delle candidature (parlamentari italiani ed europei, consiglieri regionali, presidenti di province e sindaci), il riferimento ad altri due soggetti titolari del potere di presentare le candidature: il primo è rappresentato da un gruppo parlamentare delle Camere, il secondo da un numero di elettori che si è identificato in 500 mila. Sostanzialmente, quindi, possono presentare le candidature soggetti eletti, gruppi parlamentari oppure 500 mila elettori.

La seconda modifica che propongo tiene conto anche di quanto previsto nell'ambito di sistemi costituzionali analoghi a quello che stiamo proponendo, peraltro molto diffusi in tutta Europa senza che questo susciti particolari turbamenti: in queste Costituzioni si prevede, tra le altre evenienze, quelle in cui nel corso della procedura elettorale sopravvenga la morte o l'impedimento permanente di uno dei candidati, per cui si rende necessario intervenire per ripristinare le condizioni di una competizione elettorale così rilevante che altrimenti potrebbe risultare falsata.

La proposta che avanzo (alla quale il collega Boato ha proposto una modifica che giudico persuasiva, a parte un aspetto) è quella di stabilire che nei casi citati la procedura elettorale venga sospesa. Sarà naturalmente la legge attuativa a prevedere i relativi meccanismi.

Come dicevo, il collega Boato ha presentato un emendamento che giudico nel complesso persuasivo, a parte un'aggiunta che gli chiedo di apportare, e che tende a distinguere (in alcune normative straniere esiste tale distinzione) tra l'ipotesi in cui le sciagurate vicende in questione accadano ad uno dei candidati precedentemente al primo turno elettorale ed il caso in cui le stesse vicende si verifichino in fase di ballottaggio.

Nella prima ipotesi, la riapertura complessiva del procedimento elettorale non

appare necessaria, in quanto è sufficiente prevedere un meccanismo che consenta ai soggetti titolari del potere di presentare il candidato di sostituirlo; evidentemente, in sede di legge attuativa si dovrà individuare il soggetto, che dovrà essere inevitabilmente più ristretto (comitato o quant'altro), titolare di questo potere sostitutivo.

Nel caso in cui, invece, ci si trovi nell'imminenza del ballottaggio, si rende necessaria una vera e propria riapertura del procedimento elettorale.

In conclusione, propongo all'onorevole Boato di accogliere la seguente riformulazione del suo emendamento: « la quale prevede anche le modalità per il rinvio delle elezioni e per la sostituzione di uno dei candidati in caso di morte o impedimento permanente ». È infatti possibile che, se l'evento nefasto si verifica non molto tempo prima del primo turno elettorale, non vi sia il tempo per procedere al rinnovo della candidatura e per assicurare quel minimo di pubblicizzazione della stessa che è necessario.

MARCO BOATO. Concordo con la riformulazione proposta dal relatore.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. In tal caso, accolgo la proposta dell'onorevole Boato che, dopo la riformulazione, risulta del seguente tenore: « Al quarto comma, aggiungere in fine le seguenti parole: 'la quale prevede anche le modalità per il rinvio delle elezioni e per la sostituzione di uno dei candidati in caso di morte o impedimento permanente' ». Inoltre, al settimo comma si propone di sostituire le parole « di un candidato » con « di uno dei due candidati »; ritengo che tale modifica consenta di chiarire che la vera e propria riapertura del procedimento elettorale avviene solo se il venimento di uno dei due candidati si verifica nei quattordici giorni che intercorrono tra il primo e il secondo turno.

PRESIDENTE. Vi sono obiezioni o proposte di correzione su questo articolo?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Avevo presentato gli emendamenti (nella prima

edizione) S.70.55, S.70.23, S.76.107 e il S.77.109.

L'emendamento S.70.55 riguardava la durata di quattro anni del mandato del Presidente della Repubblica ed era collegato alla norma, peraltro già votata e superata a proposito del Parlamento, della contestualità tra il secondo turno dell'elezione del Presidente della Repubblica e l'elezione del Parlamento, come il presidente ricorderà.

La proposta soppressiva del potere di scioglimento era collegata all'emendamento S.76.107 che sopprimeva il voto di sfiducia ed al successivo emendamento S.77.109 che a proposito della composizione del Governo prevedeva che il Presidente della Repubblica potesse presiedere il Consiglio dei ministri.

Tengo a sottolineare che l'insieme di questi emendamenti — l'esclusione dello scioglimento e della sfiducia in uno con la contemporaneità delle elezioni e quella composizione del Governo — avrebbe dato luogo ad un regime che aveva tutti i titoli per definirsi un regime presidenziale.

PRESIDENTE. Un presidenzialismo con un alto grado di probabilità di sostegno parlamentare!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Il Presidente quando ancora non era stata costituita la Bicamerale fu da me informato della mia proposta, che comunque è una proposta di regime presidenziale. Tale regime non viene meno per la circostanza che è previsto anche un Primo ministro e che i poteri di governo sono esercitati nella sede collegiale. Ho ritenuto di segnalare questa circostanza perché mi sarebbe parso strano che in questa occasione non comparisse il regime presidenziale, che anche nella cultura istituzionale italiana ha una nobilissima e autorevolissima tradizione. Purtroppo il relatore nei vari momenti della sua attività non ha mai voluto prendere in considerazione questa ipotesi al di là delle due di cosiddetto premierato e di cosiddetto semipresidenzialismo.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Vorrei esprimere a nome del mio gruppo alcune riserve sulle modifiche introdotte dal relatore al comma 4 dell'articolo 70, più significativamente in ordine all'argomento dell'accredito elettorale.

Ricordo come a giugno in sede di votazione in questa Commissione si registrò a questo proposito una forte convergenza sul richiamo alla procedura del modello francese. Si dibattè a lungo sull'ipotesi della possibilità di proposta elettorale da parte di un certo numero di elettori e la forte convergenza di questa Commissione fu in chiave negativa.

Oggi registriamo questa proposta; ci teniamo a mantenere la nostra riserva su questa proposta di modifica da noi non condivisa, così come non è condivisa l'ulteriore proposta che legittima un gruppo parlamentare a promuovere una candidatura a Presidente della Repubblica. Temiamo in questo modo di rinviare ad un meccanismo parlamentare che, oggetto di modifica regolamentare, può dare la possibilità della costituzione di gruppi di modesta entità. Ricordo che attualmente al Senato il numero minimo di componenti per la costituzione di un gruppo è soltanto di dieci senatori; i futuri regolamenti potrebbero ridurre la composizione numerica dei gruppi, per cui rischiamo di delegare ai regolamenti parlamentari la legittimazione propositiva alla candidatura di Presidente della Repubblica.

MARCO BOATO. Nell'annunciare il voto favorevole, mi associo alle considerazioni del collega Schifani su questo punto, sulla previsione dei gruppi parlamentari nell'ambito della riformulazione.

PRESIDENTE. Introdurremo norme più severe per la costituzione di gruppi parlamentari.

GIUSEPPE CALDERISI. Cinque, come abbiamo tentato di approvare...

PRESIDENTE. Quella era un'eccezione per le minoranze linguistiche, non era un principio generale.

GIUSEPPE CALDERISI. È stata la prima eccezione di una lunga serie!

PRESIDENTE. Era una garanzia data a minoranze che godono di una particolare tutela costituzionale

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. È una norma liberale che l'onorevole Calderisi non ha condiviso.

PRESIDENTE. Comunque, è stata respinta; non aprirei polemiche su questioni che non ci riguardano.

Volevo domandare se su questi aspetti, ossia la facoltà per 500 mila elettori ovvero per singoli gruppi, ci siano richieste di votazioni per parti separate. Mi pare di no, mi sembra che vi sia semplicemente una riserva che resta a verbale.

Pongo in votazione l'articolo 70, come riformulato.

(È approvato).

Risultano pertanto respinti tutti gli emendamenti relativi a tale articolo.

MARCO BOATO. Ho presentato alla presidenza un'ipotesi di disposizione transitoria, la quale affronta una questione che credo dobbiamo verificare subito nel suo fondamento, anche se eventualmente si può pensare di provvedere dal punto di vista normativo più avanti.

Nel momento in cui, come auspico, entrerà in vigore questa seconda parte della Costituzione, per rendere operativo il meccanismo di elezione diretta previsto dall'articolo 70 che abbiamo testé votato, come Parlamento dobbiamo tempestivamente approvare le due leggi bicamerali - potrebbe essere unica - previste dal quarto e quinto comma. In assenza di quelle due leggi, è evidente che l'operatività di questo modello costituzionale non ci sarebbe e quindi si pone un problema, ovviamente legato ai tempi dell'approvazione della riforma costituzionale e delle successive leggi attuative, di che cosa

accadrebbe nell'ipotesi in cui scadesse il mandato presidenziale ed anche in scia-gurate ipotesi di altra natura (abbiamo appena esaminato le ipotesi di altra natura). Dobbiamo aver chiare dal punto di vista costituzionale tutte le possibilità perché non si può paralizzare la Costituzione.

Ho quindi presentato una proposta di disposizione transitoria, in base alla quale, finché non siano state approvate dal Parlamento le due leggi di attuazione previste dal quarto e quinto comma, restano in vigore — è a mio avviso ovvio anche non scrivendolo, ma bisognerebbe renderlo esplicito a scanso di equivoci — le norme costituzionali previgenti per quanto riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica. Chiederei di riflettere sul punto; mi pare che questa sia la sede opportuna per farlo; ho posto pubblicamente la questione dopo l'approvazione dell'articolo 70, in modo da evitare ogni sospetto o preoccupazione che fosse uno strumento relativo alla non condivisione di quell'articolo.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente...

PRESIDENTE. Non si apre un dibattito sull'ipotesi che muoia il Capo dello Stato.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei solo dire al collega Boato che valuteremo un'ipotesi di questa natura quando arriveremo alla fine...

PRESIDENTE. Penso che la questione posta dall'onorevole Boato sia complessa, valga non soltanto per queste norme...

FRANCESCO SERVELLO. Non voglio entrare nel merito...

PRESIDENTE. ...penso che se ne debba discutere nel Comitato...

FRANCESCO SERVELLO. ...è complessa, ma è tale da legittimare il dubbio che poi non se ne faccia nulla...

PRESIDENTE. Il testo prevede numerose leggi di attuazione. Una valutazione della indispensabilità di tali leggi di attuazione ai fini della possibilità che entrino in vigore le nuove norme costituzionali deve essere fatta, secondo me, per diversi aspetti del testo; quindi rinvio alla sede di coordinamento. Credo che in quella occasione dovremo compiere, anche con l'aiuto degli uffici, una attenta valutazione di tutta questa problematica e, in tale quadro, esamineremo anche il problema sollevato dall'onorevole Boato.

MARCO BOATO. D'accordo.

GIUSEPPE CALDERISI. Non voglio alimentare il dibattito ma soltanto fare una sollecitazione del tipo di quella del collega Boato, acconsentendo alla sua impostazione, presidente. Vorrei, dunque, ricordare che al tempo in cui il senatore Elia era ministro per le riforme istituzionali e si discuteva sul voto degli italiani all'estero, in attesa dell'approvazione di una legge costituzionale, che poi non intervenne, fu varata una norma elettorale ordinaria che, nel caso in cui fosse stata approvata quella costituzionale, già introduceva la disciplina di attuazione (*Commenti del deputato Boato*).

Ritengo che si debba valutare una proposta a suo tempo avanzata dal ministro per le riforme istituzionali, senatore Elia; infatti, se i tempi non consentono diversamente, la strada allora seguita potrebbe essere eventualmente riutilizzata.

PRESIDENTE. Passiamo all'articolo 71 nel testo riformulato dal Comitato ristretto.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Propongo una modifica formale, presidente. Come sempre, bisognerebbe parlare di « situazioni di ineleggibilità e di incompatibilità » e non viceversa.

STEFANO PASSIGLI. Mi permetta di ricordare, presidente, di avere ieri proposto al Comitato ristretto di prendere in

considerazione il mio emendamento S.71.5 mirante a vanificare dubbi circa la possibilità di disporre con legge ordinaria limiti all'esercizio del diritto di proprietà o, in eventuali situazioni, alla stessa titolarità di alcuni beni. Il Comitato ha ritenuto che l'articolo 42 della Costituzione, laddove prevede che per motivi di interesse generale si possano disporre tali limiti, si applichi anche alla fattispecie del conflitto di interessi e, quindi, che sia superfluo considerare in questa sede la questione.

Presumo che la Commissione sia dello stesso avviso del Comitato e convenga di rinviare la questione alla legge ordinaria, quindi non le chiedo di porre in discussione il mio emendamento e dichiaro di votare a favore dell'articolo. Se, invece, la Commissione fosse di diverso avviso, chiederei che il mio emendamento venisse esaminato.

MARCO BOATO. Sollevo soltanto una questione di carattere formale. Ieri abbiamo approvato l'articolo 91, il quale recita: «La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato e di senatore». La stessa sequenza – prima ineleggibilità e poi incompatibilità – è già prevista all'articolo 66 della Costituzione vigente, quindi chiederei al relatore di invertire la successione prevista all'articolo 71.

PRESIDENTE. Il relatore lo ha già detto in apertura dell'esame dell'articolo 71. Ha preventivamente accolto questa sua osservazione.

MARCO BOATO. Chiedo scusa a lei e al relatore per la mia momentanea distrazione.

FRANCESCO SERVELLO. Desidero dichiarare il consenso del mio gruppo a questo articolo 71, anche perché dal punto di vista degli interessi privati e delle situazioni di incompatibilità il Parlamento era carente. Vi sono, infatti, disegni di legge pendenti su questa materia ma si è preferito alimentare, molte volte ad arte o,

forse, in maniera enfaticata, una grossa polemica politica al riguardo; finalmente arriva una norma costituzionale che imporrà al Parlamento di provvedere.

Nel merito, rivolgo al relatore la richiesta di cambiare un verbo. Al primo comma si dice: «A tal fine la legge individua le situazioni...»: sembra quasi che debba indicare caso per caso quali siano. Si dovrebbe comunque adoperare un'espressione onnicomprensiva, ma il termine «individua» dà la sensazione che si debbano indicare Tizio o Caio, piuttosto che un criterio di carattere penetrante sì, ma generale.

PRESIDENTE. Si parla di situazioni, non di persone.

FRANCESCO SERVELLO. Le situazioni sono sempre riferite alle persone che ad esse stanno dietro.

PRESIDENTE. Le situazioni fanno riferimento a fattispecie astratte.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il senatore Servello potrà fornirci qualche indicazione in sede di coordinamento.

MARCO BOATO. Si potrebbe dire «regola» o «prevede».

FRANCESCO SERVELLO. «Regola» è già meglio, presidente.

PRESIDENTE. Va bene. Esamineremo la questione in sede di coordinamento.

Pongo in votazione l'articolo 71, come riformulato.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti riferiti a tale articolo.

Passiamo all'articolo 72 nel testo riformulato dal Comitato ristretto, nel quale non vi sono correzioni di sostanza.

Nessuno chiedendo di parlare, lo pongo in votazione.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti ad esso riferiti, non integralmente assorbiti come da elenco in allegato,

Passiamo all'esame dell'articolo 73 nel testo riformulato dal Comitato ristretto.

Al secondo comma il Comitato ha apportato una correzione abbastanza sostanziale rispetto al complesso meccanismo dei poteri di scioglimento del Presidente con riferimento alle date di svolgimento. Forse è opportuna una spiegazione da parte del relatore.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. La prima correzione al secondo comma dell'articolo 73 riguarda una questione che risolvemmo, in sede di Commissione, all'ultimo momento e che non fu adeguatamente istruita e pertanto rischia di creare un conflitto tra norme. Il limite al potere di scioglimento viene fissato nei dodici mesi successivi alla elezione della Camera, come norma di copertura.

L'ultimo comma proposto dal Comitato accoglie un emendamento presentato dall'onorevole Mattarella al fine di evitare ingorghi di elezioni. Lo scopo, cioè, è quello di distanziare almeno di un anno elezioni che abbiano valenza nazionale, quelle del Parlamento e quelle del Presidente della Repubblica. Nel caso in cui il termine ordinario della legislatura scada nel penultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica, si riduce di un breve spazio di tempo, che evidentemente non può superare i sei mesi, la durata della legislatura precedente, appunto per evitare che si determini, magari nello stesso anno, il susseguirsi di tre elezioni: del Parlamento, del Presidente della Repubblica ed ancora del Parlamento. La proposta del collega Mattarella mi è parsa di razionalizzazione del sistema e quindi da accogliere. Si tratta di modifiche non di sostanza ma che scandiscono, al fine del buon funzionamento del sistema, i passaggi elettorali nel tempo.

GIOVANNI RUSSO. Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sul mio

emendamento S.73.12, che tende a limitare i casi di scioglimento a quelli in cui si determina una impossibilità per il Parlamento di esprimere un Governo. Sostanzialmente, si dice che il Presidente della Repubblica può sciogliere nel caso di diniego di sfiducia o di mozione di sfiducia, salvo che il Parlamento con la mozione di sfiducia indichi un nuovo primo ministro, oppure entro breve termine dal diniego di fiducia approvi una mozione con l'indicazione di un nuovo primo ministro. In questo caso, alla sfiducia, e quindi alla caduta del Governo, non consegue l'impossibilità per il Parlamento di esprimere un Governo, perché contestualmente il Parlamento manifesta questa possibilità. Mi sembra perciò che venga meno la ragione per cui il Presidente della Repubblica eserciti il potere di scioglimento. Quindi, l'emendamento è espresso in questi termini: ai sensi dell'articolo 76 (che poi è diventato 77), comma 5, lettere *b*) e *c*), salvo che entro cinque giorni dal diniego della fiducia sia presentata da almeno un quinto dei componenti della Camera, e successivamente approvata con la maggioranza assoluta dei medesimi, una mozione con l'indicazione del nuovo Primo ministro, ovvero che la mozione di sfiducia approvata ai sensi dell'articolo 76 contenga l'indicazione del nuovo Primo ministro.

GIUSEPPE CALDERISI. Al collega Russo vorrei far notare che il meccanismo della sfiducia costruttiva è estraneo a quello che abbiamo concepito.

Ma ho chiesto di intervenire, presidente, per sottoporre all'attenzione dei colleghi l'emendamento C.73.35 Pisanu, che prevede di aggiungere, dopo il primo periodo del comma 1 dell'articolo 73, a proposito dei poteri di scioglimento, il seguente periodo: «qualora si determini un grave stato di crisi nei rapporti parlamentari tale da pregiudicare l'unità di indirizzo politico del Governo».

Nel codificare il potere di scioglimento, presidente, abbiamo previsto una limitazione molto forte rispetto non solo al sistema francese ma anche agli attuali

poteri del Presidente della Repubblica. Mi sembra che si sia ecceduto e che si sia scelta la strada non felice della casistica (avrei preferito la soluzione francese); pur rimanendo all'interno della casistica, dovrebbe essere considerata l'ipotesi di una crisi che non si formalizza, ma con un Governo inerte, una situazione cioè rispetto a cui il Presidente della Repubblica è impotente e che non produce governabilità, determinando una situazione di stallo. Abbiamo poc'anzi approvato la proposta Passigli alla lettera *c-bis*), che prevede una certa facoltà di intervento in questi casi: il Presidente della Repubblica può chiedere al Primo ministro di andare davanti alle Camere per verificare se abbia la fiducia. Tale previsione è importante ma non sufficiente, e voglio ricordare soltanto ciò che si verificò in Germania, quando Genscher passò di campo: una settimana prima votò la fiducia, e poi fece il ribaltone. Sappiamo che esprimere un voto di fiducia può non essere sufficiente ad impedire una situazione di stallo, di Governo inerte. Allora, prevedere una possibilità significativa di intervento per il Presidente della Repubblica in casi come questo — mi pare che un'osservazione in questo senso l'abbia fatta anche il collega De Mita —, eventualmente facendo riferimento a deliberazioni parlamentari che siano la dimostrazione della crisi di fatto dell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo (si può fare riferimento a deliberazioni: vi sono tre emendamenti graduati, ed io ho proposto il primo, ma se ne può scegliere anche un altro) costituirebbe un elemento di correzione.

È vero che nell'attuale sistema è prevista una controfirma che qui non c'è, ma è altrettanto vero che la dottrina prevalente ritiene che essa (non sarebbe così nel nuovo sistema) sia un mero atto dovuto. Quindi, di fatto, configureremmo un potere di scioglimento drasticamente ridotto rispetto a quello dell'attuale figura del Presidente della Repubblica. Non so se questa sia la scelta migliore e mi chiedo se non si debba ragionare per dare una maggiore possibilità di intervento al Pre-

sidente, eventualmente lavorando di celloso nell'individuare questo ulteriore caso nell'ambito della casistica.

FAUSTO MARCHETTI. Desidero richiamare l'attenzione sugli emendamenti del nostro gruppo Carazzi C.73.8 e Marino S.73.3 e S.73.4, che tendono a non rendere esercitabile il potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica se non nel caso in cui non sia possibile, dopo la votazione della sfiducia, la formazione di un nuovo Governo.

Sono formulati in modo diverso da ipotesi più ampie l'emendamento Carazzi, che prevede i casi in cui non risulti possibile dar vita a un nuovo Governo che abbia la fiducia del Parlamento e l'emendamento Marino S.73.4 che rende possibile lo scioglimento soltanto qualora non sia stato proposto un nuovo Primo ministro. L'insieme di questi emendamenti si muove nell'ottica dell'emendamento illustrato dal collega Russo, che mi pare riassume il complesso delle ipotesi previste nelle nostre proposte. Pertanto, voterò a favore dell'emendamento Russo S.73.12.

CIRIACO DE MITA. Credo che il discorso ripreso dal collega Calderisi (che ho ascoltato anche in precedenza) sull'efficienza del Governo, rischi di portarci nel mondo delle nebbie perché non ha un riferimento di sostanza certa. Nell'ordinamento che ci stiamo dando, ma non solo in questo, il problema che dobbiamo affrontare e risolvere, perché è risolvibile, è quello della stabilità del Governo. I Governi indefiniti sono quelli che non sono stabili; poi l'attività di Governo è sottoposta ad un giudizio politico, e quindi è difficile recuperare in una norma il giudizio sull'efficienza del Governo.

Trovo allora un po' contraddittoria la posizione di chi ha votato la proposta Passigli, che consente al Capo dello Stato quella che secondo me è una facoltà implicita, che noi abbiamo esplicitato, cioè di verificare il raccordo fiduciario tra Parlamento e Governo attraverso la sua iniziativa di inviare il Primo ministro in Parlamento, perché si rimette al Parla-

mento la decisione. Siamo attenti, perché se vogliamo rendere funzionale questo percorso, ipotizzare che in presenza della crisi si sciogla il Parlamento, anziché creare condizioni di efficienza concorrerebbe a determinare una situazione di difficoltà, perché rispetto alla verifica parlamentare, se esistesse il rischio prevedibile e quasi certo che, in presenza della crisi, il Capo dello Stato scioglie anziché risolvere la crisi – vedo che questo è stato recuperato nell'emendamento Russo – concorreremmo ad imbalsamare la situazione anziché a renderla agevolmente superabile. Allora, confermando l'emendamento già votato, di cui recupero la logica, chiedo al relatore – questa è la questione vera – se non sia il caso di togliere dagli articoli 76 e 77 le due condizioni ivi previste di dimissioni del Governo in presenza di mancata fiducia o di sfiducia. Non credo sia necessario prevedere questo in Costituzione: in caso di sfiducia il Governo si dimette, in caso di mancata fiducia il Governo non ha vita.

La novità vera che introduciamo nella situazione attuale – lo dico al collega Calderisi – che mi sento di sostenere perché ha una sua razionalità, anche se discutibile, è la previsione che il Governo si dimetta in presenza della elezione del nuovo Capo dello Stato, non come doveroso atto di omaggio, ma perché questa elezione potrebbe configurare una ipotesi di diversa maggioranza tra il Parlamento eletto in precedenza e l'elezione appunto del Capo dello Stato. La previsione delle dimissioni consentirebbe al Capo dello Stato, se questo valuta ci sia tale disparità, di accettare le dimissioni ed indire le elezioni. Al di là di questo, quanto si prevede, secondo me, invece di aiutare, complica la situazione. È contraddittorio rimettere al Parlamento la decisione; il Capo dello Stato manda il Governo in Parlamento per verificare se esso conservi la fiducia, ma minacciare che qualora non vi sia la fiducia vi è lo scioglimento... perché, come è scritto, siccome il Capo dello Stato teoricamente può sciogliere in presenza delle dimissioni, dopo che il

Governo si è dimesso il Capo dello Stato potrebbe far ricorso alle elezioni.

Si tratta di recuperare la razionalità e l'organicità delle norme che ci siamo dati: il Governo vive della fiducia del Parlamento e quindi i meccanismi sono quelli di garantire la stabilità dell'esecutivo, anche attraverso la verifica del rapporto di fiducia Parlamento-Governo. Il solo caso – il collega Calderisi dice che si tratta di instabilità, ma l'efficacia del Governo è data dalla stabilità nel rapporto di fiducia; non esiste altro metro di misura – ove potremmo verificare il carattere di straordinarietà è la disparità tra la maggioranza espressa in Parlamento in precedenza e la maggioranza che si è formata nella elezione del nuovo Capo dello Stato. Questa norma straordinaria credo sia spiegabile e sostenibile, viceversa attribuire al Capo dello Stato una sorta di valutazione sulla condizione di operabilità del Governo, anziché aiutare, secondo me, è potenziale di conflitti irrisolvibili tra il Capo dello Stato ed il Governo parlamentare.

GIUSEPPE CALDERISI. Sarò brevissimo, signor presidente, ma credo che le osservazioni del collega De Mita richiedano una risposta. Condivido quanto ha detto il collega De Mita quando ha affermato che il potere di scioglimento è da legare alla stabilità dei governi. Infatti ritengo che anche l'articolo 88 dell'attuale Costituzione sia da intendere – come ha inteso Mortati e come si evince dal dibattito in Assemblea costituente – come fattore di stabilità dei governi, talché ho criticato e critico il Presidente della Repubblica non perché in alcune circostanze non abbia detto in anticipo che avrebbe sciolto le Camere, come è stato chiesto sia nel 1994 sia in questa circostanza, ma perché in anticipo ha detto che non avrebbe sciolto le Camere, perché il silenzio sull'esercizio o meno del potere di scioglimento, che deve essere pieno, è il fattore di stabilità dei governi, come sottolineato appunto dal Mortati. Per cui il riconoscere un potere di scioglimento più pieno è proprio l'elemento che non produce, perché non si può produrre qual-

cosa che non c'è, ma favorisce la stabilità dei governi. Questa è l'ottica in cui ho proposto l'emendamento.

Farei volentieri a cambio nel senso di approvare l'emendamento che ho proposto e non quello del collega Passigli, che abbiamo approvato prima nell'ipotesi che fosse difficile che passasse quest'altro. Se ora si registrasse un consenso dei colleghi popolari su tale previsione, potremmo benissimo rinunciare all'emendamento Passigli relativo all'articolo 69, lettera *c-bis*) (*Commenti del relatore*). No, perché evidentemente è un'ipotesi che copre l'altra e non un mercato. Questa previsione infatti è maggiormente ampia e copre l'altra che è più riduttiva. Non vi è più bisogno dell'altra formulazione se si approva questa, che la ricomprende. In questo senso volevo chiedere se vi possa essere una riflessione su questo aspetto: quando si parla del potere di scioglimento si fa riferimento e si pensa ad un meccanismo che favorisca la stabilità dei governi e non ad altro.

CIRIACO DE MITA. Collega Calderisi, la stabilità del governo non è data dal giudizio del Capo dello Stato ma dal rapporto di fiducia Parlamento-Governo.

PRESIDENTE. Colleghi, dovremmo votare. È chiaro che il nostro programma di lavoro è saltato: non fa nulla, la Commissione si riconvocherà oggi alle 16. Siamo qui per servire la Repubblica, ma non possiamo neanche avere una sorta di dibattito in cui si interviene tre o quattro volte sullo stesso argomento e si propongono scambi di emendamenti (*Commenti del deputato Calderisi*). Ho capito, ma è una questione che abbiamo lungamente discusso, caro Calderisi, e deliberato.

GIUSEPPE CALDERISI. Sì, ma lei non ha il diritto di parlare di riflessioni di colleghi della Commissione come se si trattasse di uno scambio di non so cosa, presidente.

PRESIDENTE. Le ho dato la parola due volte sullo stesso argomento; cosa che,

come lei sa, collega Calderisi, non avrei potuto fare. Comunque non fa nulla.

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, lo fanno tutti i colleghi, ma lei rivolge questo appunto sempre solo a me. Ho parlato meno di molti altri colleghi.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Se il collega Calderisi consente, vorrei esprimere il parere su due emendamenti: sono contrario su entrambi. Su quello del collega Russo per due ragioni: la prima è che la logica del sistema su cui stiamo lavorando è che nell'ipotesi di crisi di Governo subentri il potere arbitrale del Presidente della Repubblica, che ha la funzione di decidere se nello stesso Parlamento possa esprimersi un nuovo Governo o se si debba invece procedere ad elezioni anticipate (*Commenti*). Succede così in tutto il mondo senza che questo abbia determinato effetti dittatoriali; può succedere anche in Italia.

La seconda ragione è che una norma molto rilevante del sistema prevede che si debba tener conto, ai fini della nomina del primo ministro, dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati; questa norma vale evidentemente non soltanto per la prima nomina e quindi il Presidente della Repubblica è vincolato, anche nella ricerca di soluzioni diverse rispetto al primo Governo, ad una soluzione che rispetti i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati. Ammettendo invece la possibilità di sfiducie costruttive senza limiti e senza altri vincoli, sarebbe possibile in Parlamento, eventualmente con combinazioni trasformistiche, modificare il senso del risultato elettorale della Camera dei deputati. La funzione arbitrale del Presidente della Repubblica ha in questo senso anche questo compito di garanzia politica rispetto al voto che i cittadini hanno espresso nella elezione della Camera dei deputati.

Sono inoltre contrario all'emendamento dell'onorevole Calderisi perché la parte che mi sembra fondata e che rientra nella logica di tipizzazione che ci siamo

dati è stata già accolta dalla Commissione con l'emendamento Passigli. Qualunque altra formula reintroduce un elemento di ambiguità, che invece giustamente si vuole eliminare: c'è una valutazione del tutto discrezionale da parte del Presidente della Repubblica relativamente al fatto se ci sia o meno lo stato di crisi nei rapporti parlamentari. La scelta adottata, invece, è che, se il Presidente ritiene che ci sia uno stato di crisi nei rapporti parlamentari, ha il potere di verificarlo nei modi e nei tempi che ritiene opportuni. Il suo ruolo in questo caso si esprime con la soluzione accolta votando l'emendamento Passigli.

Per quanto riguarda il rapporto del potere di scioglimento del Presidente attuale con la controfirma, la dottrina può sostenere le tesi più diverse, ma è certo che se non c'è quella seconda firma le Camere non possono essere sciolte. Nel nuovo sistema invece non sarà così, quindi certamente una modifica di sistema c'è.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Russo S.73.12, sul quale converge anche l'onorevole Marchetti, che prevede che la facoltà di scioglimento sia condizionata dal fatto che la mozione di sfiducia può essere costruttiva o che comunque nei cinque giorni successivi all'apertura della crisi di Governo la maggioranza dei parlamentari possa indicare il nome di un altro Presidente del Consiglio.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Pisanu C.73.35 che prevede la possibilità di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica anche nel caso in cui non si sia formalizzata, attraverso le dimissioni, una crisi di Governo, ma si registrino difficoltà, impedimenti o inerzie della maggioranza di Governo, anche sulla base di voti parlamentari.

(È respinto).

Pongo in votazione l'articolo 73, come riformulato.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Pongo in votazione l'articolo 74 riformulato.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Passiamo all'esame dell'articolo 75. Mi pare vi sia stata una lunga discussione nel Comitato ristretto nel quale è stato superato il problema sorto in quella sede circa il potere dei due terzi dei parlamentari di sospendere il Presidente dalle sue funzioni; tale potere è stato rimesso alla Corte costituzionale, come prevede la legge costituzionale attuale.

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Risultano pertanto respinti tutti gli emendamenti relativi a tale articolo.

Passiamo all'esame dell'articolo 76. Do la parola al relatore per illustrare le numerose correzioni introdotte.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. C'è una nuova formulazione in particolare del comma 4, che tende a sottolineare il ruolo del primo ministro, prevedendo che l'attività dei ministri si svolga nell'ambito di direttive emesse dal Presidente del Consiglio.

C'è poi un'esigenza di coordinamento perché nel testo sul Parlamento, all'articolo 115, abbiamo previsto una riserva di regolamento per quanto riguarda la struttura e la composizione del Governo. Credo quindi che quella parte dell'articolo 115, che non riguarda le fonti ma la struttura del Governo, vada portata in questa sede e che ad essa vada comunque collegata la norma che prevede che i ministeri possano essere istituiti nelle materie riservate alla competenza dello Stato. Si è chiarito ieri nel corso della discussione in Comitato ristretto, in cui si era posta anche l'ipotesi di sopprimerla, che la norma va intesa con riferimento ai

ministeri come strutture dell'apparato dello Stato, non alla funzione dei ministri – quelli che oggi vengono chiamati ministri senza portafoglio – che possono essere nominati indipendentemente dal riferimento al riparto di competenze dello Stato.

Nel comma 4 si è aggiunto il riferimento ad altre unità amministrative accanto ai ministeri, anche qui per consentire che in eventuali riforme dell'esecutivo l'organizzazione dell'esecutivo nazionale non si basi solo sulla struttura degli apparati tradizionali, ma possa prevedere anche moduli organizzativi di tipo diverso e più moderni.

FRANCESCO SERVELLO. Desidero solo rivolgere alcune domande. Né in questo capitolo del titolo III, né in altre parti della Costituzione figurano i sottosegretari. Come sapete c'è una disputa che dura da quarant'anni sul numero, il potere e le deleghe dei sottosegretari. Può darsi che la mia sia una deformazione di carattere parlamentare, ma credo che già non fissare il numero massimo dei ministri costituisca un'anomalia del sistema politico italiano, che dal dopoguerra ad oggi ha visto Governi con pochi, molti o moltissimi ministri, spesso con l'abuso al ricorso dei ministri senza portafoglio. Mi pare che questo problema sia del tutto disatteso anche nella nuova Costituzione: si lascia la scelta al primo ministro, compatibilmente con la limitazione che i ministeri possono essere istituiti per le materie riservate alla competenza dello Stato: poiché le competenze sono almeno 27, potrebbero anche esserci 27 ministri.

Da questo punto di vista c'è un'incompletezza, una genericità, o addirittura una carenza che dà al potere politico, a chi forma il Governo, la possibilità di allargare o di restringere il numero a seconda delle circostanze o delle opportunità, a meno che non ci sia una legge che possa agire su questa materia in maniera più penetrante rispetto alla generale e generica definizione della composizione del Governo che viene data in questo titolo III della Costituzione.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il collega Servello coglie un punto reale. Sia nella Commissione De Mita-Iotti sia, per quello che può valere, nelle proposte presentate dal nostro gruppo si faceva un esplicito riferimento alla costituzionalizzazione della struttura dell'esecutivo ed al numero massimo dei viceministri. Tuttavia, è prevalsa l'idea, che forse ha un fondamento, che la scelta di lasciare all'esecutivo una certa elasticità nella sua organizzazione sia preferibile, anche per non creare irrigidimenti rispetto a moduli ed evoluzioni che potranno esservi.

In sede di coordinamento, lavorando sull'articolo 115 nel quale si fa riferimento ad una struttura di governo rimessa al regolamento, nell'ambito di tale riserva di regolamento si possono aggiungere alcune formulazioni che facciano riferimento ai temi sollevati ora dal collega Servello perché, per il modo in cui la norma è formulata, effettivamente sembra soltanto una conferma della situazione esistente, mentre lo spirito della riforma dovrebbe essere quello di lasciare un margine alla riforma dell'esecutivo rispetto a come è attualmente strutturato.

FRANCESCO SERVELLO. E per i poveri sottosegretari?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Possiamo vedere quale destino riservare loro o chi debba decidere al riguardo (*Commenti del senatore Lisi*).

PRESIDENTE. Sono stati parificati a noi, quindi non possiamo...

ANTONIO LISI. Pertanto, non sono più poveri.

PRESIDENTE. In quanto non lo siamo neanche noi, non è una loro prerogativa.

Pongo in votazione l'articolo 76, come riformulato.

(È approvato).

Risultano pertanto respinti tutti gli emendamenti relativi a tale articolo.

Passiamo all'articolo 77.

GIOVANNI RUSSO. A quest'articolo ho presentato insieme con alcuni colleghi l'emendamento S.76.41, che tende a prevedere la fiducia come condizione perché il Governo assuma le sue funzioni. Mi pare che il fatto di prevedere la fiducia iniziale non sia incoerente con le scelte che si sono compiute e con il disegno complessivo dei rapporti Presidenza della Repubblica-Governo-Parlamento contenuto in questo progetto.

Il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro, ma mi sembra giusto prevedere che questi passi fin dall'inizio alla verifica del Parlamento. Tra l'altro, questa norma darebbe giustificazione e fondamento alla risposta che il relatore mi ha fornito circa il precedente emendamento, quando ha detto che in qualche modo il Presidente della Repubblica è garante che non si verifichino modificazioni di maggioranza rispetto ai risultati elettorali. Quest'argomento ha un senso se il Governo fin dall'inizio nasce con la fiducia del Parlamento, perché in tale ipotesi effettivamente la sfiducia può segnalare una crisi nel rapporto tra maggioranza e Governo.

Se, invece, il Governo non ha fin dall'inizio la fiducia, non è assolutamente vero che la sfiducia successiva denunci una crisi nell'ambito della maggioranza. Facciamo l'ipotesi che in un passaggio parlamentare (non all'inizio, perché vi è la clausola dei dodici mesi) a seguito di dimissioni del Governo il Presidente della Repubblica nomini un Primo ministro di sua fiducia che non gode dei favori della maggioranza del Parlamento. A questo punto, il Parlamento, che avrebbe una maggioranza capace di esprimere un Governo, si trova di fronte all'alternativa o di votare la sfiducia al Primo ministro nominato dal Presidente della Repubblica stabilendo quindi le condizioni per il proprio scioglimento, oppure di accettare quel Governo. Mi pare che questo si eviterebbe se si stabilisse che fin dall'inizio s'incardina un rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.

Infine, con il medesimo emendamento proponiamo la soppressione del primo

periodo del sesto comma, cioè della previsione di dimissioni del Governo in caso di elezione del Presidente della Repubblica. È un argomento sul quale si è ampiamente discusso; io ribadisco la mia posizione contraria perché nella logica del sistema, che prevede due elezioni diverse per il Parlamento e per il Presidente della Repubblica, non esiste, a mio avviso, la necessità che, eletto il Presidente della Repubblica, si vada a verificare se il Parlamento eletto in precedenza abbia ancora una sua maggioranza o no, in quanto può essere anche volontà dell'elettorato esprimere un Parlamento ed un Presidente della Repubblica di segno diverso. Del resto, non accade il contrario perché, seguendo la stessa logica, si dovrebbe arrivare alla conclusione che, eletto il Presidente della Repubblica e successivamente eletto un Parlamento in cui si evidenzia un orientamento politico diverso nel paese, il Capo dello Stato abbia l'obbligo di dimettersi. Non è così: il sistema prevede queste due fonti di potere e quindi, qualora siano espressione di orientamenti politici diversi, debbono trovare il modo di coesistere. Per questo, a mio parere, va soppressa la previsione di obbligo di dimissioni in caso di elezione del Presidente della Repubblica.

ARMANDO COSSUTTA. Condivido la proposta testé avanzata dal collega Russo relativamente alla soppressione del comma dell'articolo 77 che obbliga il Presidente del Consiglio dei ministri a dimettersi nel momento in cui vi sia un nuovo Presidente della Repubblica e condivido anche le argomentazioni che egli ha usato.

Ho presentato anch'io un emendamento a questo riguardo nel quale si prevede un'eventualità di altra natura: secondo la Costituzione che stiamo riformando, spetta al Presidente della Repubblica designare il Capo del Governo; vi è una logica nel fatto che il Capo del Governo in carica, di fronte al nuovo Presidente della Repubblica, presenti le dimissioni del suo Governo e si rimetta alle sue decisioni, in quanto è a lui che

spetta designare il Presidente del Consiglio dei ministri. Tuttavia, questo non deve comportare obbligatoriamente lo scioglimento della Camera, perché può darsi che il Capo del Governo abbia ancora la fiducia della Camera e che tale fiducia sia l'espressione di una realtà distinta da quella che ha portato all'elezione del Presidente della Repubblica, tanto più che può essere avvenuta anche non molto tempo prima dall'elezione del Presidente della Repubblica.

Per tale motivo presento dunque un emendamento molto breve nel quale si dice che il Primo ministro presenta le dimissioni del Governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica e si aggiunge « il quale lo invita a presentarsi alla Camera dei deputati per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia ». Se tale fiducia vi è, ovviamente la Camera non si scioglie; se non vi è più, ovviamente si scioglie. Tuttavia giungere in modo automatico, una volta eletto il Presidente della Repubblica, allo scioglimento della Camera mi pare una forzatura ed è comunque una cosa che noi non condividiamo.

SERGIO MATTARELLA. Vorrei illustrare il nostro emendamento soppresivo del quinto comma dell'articolo 77, quello che per l'appunto prevede l'obbligo per il Primo ministro di dimettersi all'atto dell'elezione del nuovo Capo dello Stato. Non impegnerò il tempo della Commissione avendo ampiamente illustrato questa nostra posizione nel corso delle sedute svoltesi nel mese di giugno.

Riteniamo inevitabile – come, peraltro, oggi avviene ed è sempre avvenuto – che il Governo si dimetta nelle mani del nuovo Capo dello Stato per motivi di stile, ma codificare ciò conferisce a questo gesto una natura ed un significato diversi. Non è detto naturalmente che, date le dimissioni, si vada allo scioglimento della Camera, perché il Capo dello Stato neoletto potrebbe respingere quelle dimissioni; tuttavia, per i motivi che ho illustrato e che non ritengo opportuno ripetere riteniamo che questo sarebbe un errore e convinta-

mente chiediamo ai colleghi di votare a favore del nostro emendamento soppresivo.

L'emendamento poc'anzi illustrato dall'onorevole Cossutta, sulla base del quale si prevede che in questi casi il Capo dello Stato possa rinviare il Governo alle Camere, potrebbe costituire un utile punto di incontro tra le diverse esigenze, perché manterrebbe questo momento identificato nell'offerta del Governo al Capo dello Stato con il rinvio alle Camere dentro il sistema che si è disegnato. Quindi, anche questa potrebbe essere una soluzione accettabile; comunque, noi chiediamo nuovamente un voto favorevole all'emendamento da noi presentato.

MAURIZIO PIERONI. Chiedo, signor presidente, che le due questioni poste dal collega Russo siano votate separatamente perché, almeno per quanto attiene alla nostra sensibilità, esse hanno un peso diverso. Voteremo a favore dell'emendamento proposto dal collega Cossutta ma non nego che l'argomentazione del senatore Salvi, cioè che, sia pure in termini diversi, debba prevalere l'ultima espressione del corpo elettorale, non sia stata forse valutata con adeguata attenzione. Credo che la formula proposta dall'onorevole Cossutta possa essere un utile elemento di mediazione, ma considero questa questione veramente meno centrale rispetto all'altra sollevata dal collega Russo, la quale potrebbe semplicemente esprimersi con il mantenimento dell'attuale comma, per cui entro 10 giorni dalla formazione del Governo il Primo ministro espone alle Camere il suo programma, con l'aggiunta delle semplici parole « il voto di fiducia ». Per noi questo aspetto è di gran lunga più centrale.

In questo dibattito, i colleghi di forza Italia ricorrono spesso alla formula per cui si tratta di una questione di pesi e contrappesi, la quale fa sì che all'atto dell'insediamento di un nuovo Governo nel nostro paese vi sia un paritetico intervento della Presidenza della Repubblica ed una sanzione parlamentare. Il meccanismo della fiducia presunta è

estremamente punitivo nei confronti del Parlamento e del tutto ingiustificato; infatti, se nel conferimento dell'incarico il Presidente della Repubblica deve tener conto del risultato elettorale, non si riesce assolutamente a capire per quale motivo il Parlamento non debba poi pronunciarsi. Sembra úproprio un'umiliazione di bandiera nei confronti del Parlamento del tutto inutile e innecessaria.

FRANCESCO SERVELLO. Onorevole presidente e, soprattutto, onorevole relatore, tempo fa, quando si è parlato della riforma del Senato, ricordo che con una battuta mi chiesi se i futuri senatori, che succederanno agli attuali, me compreso, avrebbero avuto il bene di vedere il Governo in fotografia o in maniera diversa.

Ad un certo punto è stato adottato un emendamento, che vedo qui riportato al secondo comma, in base al quale il Primo ministro espone alle Camere il suo programma. Quindi andrà al Senato. Ma qui cosa accadrà? I senatori faranno scena muta? Già qualche giorno fa è accaduto un fatto un po' strano, che abbiamo vissuto sia io, sia il collega Salvi sia l'amico, presidente Maceratini: il Presidente del Consiglio è venuto al Senato, per un'ora e mezzo ha svolto una lettura quasi completa del testo che aveva pronunciato alla Camera e dopo aver chiesto scusa perché aveva altre cose da fare ci ha salutati e se ne è andato; ci siamo poi rivisti quando tutto era concluso e definito, quando aveva ottenuto la fiducia dalla Camera, per cui «buona notte ai suonatori!», tant'è che quel dibattito non è stato molto importante.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Questa è la prepotenza dei deputati!

FRANCESCO SERVELLO. Esatto, la prepotenza di D'Alema (chiaramente in senso buono) come deputato, come riformatore.

Secondo questa norma, il Presidente del Consiglio assieme a tutti i suoi ministri

– non so se si scomoderanno ma forse per le foto e la televisione andranno al Senato – espone le linee programmatiche, le quali, ovviamente, interesseranno anche il Senato per la parte di competenza primaria e concorrente o convergente rispetto alla Camera dei deputati. Vi sarà un dibattito o non vi sarà nulla? La fiducia evidentemente no, ma è possibile prevedere qualcos'altro? Vorrei sapere se sia previsto che i futuri senatori, che verranno dopo me, dopo Salvi e Maceratini, abbiano il bene di interferire sulle linee programmatiche con un dibattito aperto, salvo la conclusione, che non è prevedibile sia quella della mozione di fiducia.

Voglio poi dire un'altra cosa al collega Salvi: non ho capito perché sia stata fatta questa variazione alla lettera *b*) aggiungendo « ai sensi del regolamento della Camera dei deputati ». È chiaro che è così, e siccome il regolamento c'è già, vi è bisogno di mettere nella Costituzione che ci dobbiamo adeguare al regolamento e che quest'ultimo si deve adeguare a questa norma? Il riferimento al regolamento mi sembra del tutto ultroneo – come direbbero gli avvocati – e, soprattutto in questo caso, da evitare, anche perché i regolamenti sono soggetti a variazioni mentre una norma costituzionale resta per ciò che è.

Infine, una piccola curiosità, onorevole Presidente. Ieri abbiamo rinviato, tramite l'ultima o penultima proposta del collega Boato, la definizione relativa al criterio per determinare il numero dei deputati e dei senatori dicendo, attraverso quella semiseria o apparentemente seria proposta, che lo avremmo fatto oggi in sede di discussione e quindi approvazione del progetto sulla forma di Governo. Lo facciamo o rinviando ancora? Questa è una curiosità che, a mio avviso, non è del tutto infondata e che, in qualche misura, non ci consente di dimenticare ciò che ieri avevamo concordato.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'onorevole Calderisi vorrei rispondere all'ultimo quesito del senatore Servello. Per la verità, la proposta del collega Boato

era stata di rinviare la questione relativa al numero dei parlamentari all'esame del Comitato. Come tale è stata accolta, per cui non sarà esaminata adesso ma nel pomeriggio dal Comitato. Era questa la proposta del collega Boato che non da me ma da tutti è stata accolta.

GIUSEPPE CALDERISI. Siamo favorevoli, signor presidente, a che il testo resti quello proposto dal relatore. Quindi, non condividiamo le proposte di modifica proposte dall'onorevole Mattarella e da altri colleghi, anche se condividiamo la loro posizione (del resto, su altri aspetti avevamo presentato nostri emendamenti). Riteniamo che le proposte dell'onorevole Mattarella e degli altri colleghi sarebbero tali da modificare totalmente l'intera impostazione della forma di Governo che è stata predisposta.

Per quanto riguarda l'ultima osservazione del senatore Servello, quella relativa al rinvio al regolamento della Camera, credo che sia opportuno mantenere questa previsione perché in questa sede è difficile specificare le modalità di attuazione del meccanismo della fiducia quando viene chiesta dal Governo. In questo caso, il rinvio al regolamento della Camera mi sembra ragionevole.

FRANCESCO SERVELLO. A me sembra ultroneo.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Esprimo parere contrario sugli emendamenti presentati e spiego rapidamente perché.

Per quanto riguarda la questione della fiducia iniziale, questa formulazione normativa riguarda non il rapporto fra i poteri del Presidente della Repubblica e il Parlamento ma l'ipotesi del cosiddetto Governo di minoranza. Si tratta di una norma prevista in quasi tutte le Costituzioni contemporanee (un dato su cui ha richiamato la nostra attenzione il senatore Elia), in particolare nelle democrazie nordiche, tant'è vero che è anche contenuta nel testo relativo al Governo del *premier*. La norma regola l'ipotesi nella

quale il risultato elettorale non abbia espresso, per qualsivoglia ragione, una maggioranza assoluta del Parlamento. Credo, quindi, che non ne vada enfatizzato il significato, in quanto – ripeto – non attiene al rapporto tra il Presidente della Repubblica e il Parlamento. Si tratta di una norma di razionalizzazione del sistema più di tipo neoparlamentare che di tipo semipresidenziale.

Per quanto riguarda la seconda questione, è un tema di cui si è molto discusso ma voglio aggiungere un argomento a quelli più volte segnalati. Dovevamo tipizzare anche questa possibilità di scioglimento, perché l'obbligo di dimissioni può comportare una serie di conseguenze: da quella di confermare il Governo in carica a quella di modificare del Governo, a quella di sciogliere le Camere con conseguenti nuove elezioni, cioè il ritorno della parola al corpo elettorale (un fatto con il quale comunque l'eventuale decisione del Presidente della Repubblica viene valutata dai cittadini). Come peraltro il Presidente in carica della Repubblica francese sa, non sempre l'esito è conforme all'intenzione di chi l'aveva promosso. Volevo però aggiungere un ulteriore argomento, altrimenti avrebbero ragione i colleghi di forza Italia i quali sostengono che si riducono eccessivamente i poteri di scioglimento: oggi, almeno nei libri, fra le ipotesi nelle quali si ritiene che il Presidente della Repubblica possa procedere allo scioglimento anticipato delle Camere, vi è quella di indici, fatti, dati istituzionali dai quali emerga una forte discrepanza fra gli orientamenti del Parlamento in carica e quelli dei cittadini. È un dato che già nel sistema attuale...

GIUSEPPE CALDERISI. È accaduto nel 1994!

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Stavo per osservare che non dobbiamo dimenticare che non più tardi di tre anni fa è accaduto esattamente questo: un Parlamento che aveva ampi numeri per sostenere un Governo è stato sciolto dal Presidente della Repubblica per

una sua valutazione (in questo caso con il vecchio sistema discrezionale), poiché lo si riteneva non consonante con gli orientamenti dei cittadini...

GIUSEPPE CALDERISI. Con il Presidente del Consiglio che rimase nella piezza dei suoi poteri!

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. In questo caso, il dato di raffronto è invece rappresentato da un pronunciamento democratico degli italiani; quindi, non vi sarebbe un elemento di arbitrarietà. È questa la ragione per cui sono contrario anche alla proposta del collega Cossutta, benché capisca l'intenzione di cercare una soluzione intermedia: verrebbero infatti a giudicare di questa difformità o meno gli stessi destinatari che devono invece essere oggetto del giudizio, cioè i parlamentari in carica. Mi sembra quindi che aggiungere nel quadro delle tipizzazioni...

ARMANDO COSSUTTA. Mi scuso per l'interruzione: se per caso il Presidente della Repubblica eletto è espressione della medesima maggioranza del Parlamento che ha nominato quel Governo, perché bisogna tornare alle votazioni?

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Infatti non è obbligatorio.

PRESIDENTE. Non vi è l'obbligo, vi è una facoltà: il testo che stiamo esaminando consente, non obbliga nel modo più assoluto.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Certo, è una facoltà.

Per quanto riguarda le questioni poste dal senatore Servello, certamente sarà possibile un dibattito al Senato in base al principio generale per il quale le comunicazioni del Governo danno luogo ad una possibilità di dibattito, il quale, sempre in base al principio generale, potrà anche concludersi con un voto. Questo però non comporterà, qualora dovesse esservi un giudizio negativo sul nuovo Governo, la

conseguenza delle sue dimissioni. Vi sarà quindi un passaggio in quella sede che potrà dar luogo ad un dibattito ed anche ad un voto, secondo i principi generali, ma proprio perché il rapporto fiduciario non si innesta sul Senato non avrà conseguenze sulla durata in carica del Governo.

Per quanto concerne l'aggiunta della formulazione « ai sensi del regolamento della Camera dei deputati », si potrebbe eventualmente prevedere una formula del seguente tenore « secondo le modalità previste dal regolamento della Camera dei deputati ». La logica è comunque quella di rinviare al regolamento parlamentare come sede nella quale si disciplinano le ipotesi e le condizioni nelle quali il Governo può porre la questione di fiducia per singoli atti o provvedimenti. Oggi questa materia non è regolamentata ed è disciplinata dalla prassi, anche se vi sono già alcune esclusioni: nel regolamento del Senato, si prevede che non possa essere posta su norme dello stesso regolamento o su questioni che riguardino la vita interna del Senato; in quello della Camera, si fa riferimento ad ipotesi come le inchieste parlamentari ed altre. È bene che si preveda in Costituzione un rinvio al regolamento della Camera, perché sia disciplinato l'esercizio di quello che finora è stato un potere di fatto, anche oltre quanto oggi i regolamenti parlamentari già prevedono. Questa è la ragione per cui, anche raccogliendo le indicazioni emerse nel dibattito, ho ritenuto di aggiungere le parole « ai sensi del regolamento della Camera dei deputati »; comunque, in sede di coordinamento, potremmo prevedere la formula « secondo le modalità previste dal regolamento della Camera ».

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

La prima proposta emendativa prevede il voto di fiducia da parte della Camera dei deputati al Governo dopo l'esposizione alle Camere del suo programma.

MAURIZIO PIERONI. Signor presidente, una breve dichiarazione di voto:

mentre sono disponibile a farmi convincere sulla questione successiva, su questa il relatore non mi ha convinto, anche alla luce delle risposte che ha dato al collega Servello. Potremmo infatti avere il paradosso istituzionale di un Governo che riceve un voto negativo al Senato ma che non si dimette, perché si dà per fermamente supposto il rapporto fiduciario alla Camera, rapporto che in realtà non è espresso. Ritengo che, per la coerenza del sistema, sia doverosa la formalizzazione del rapporto fiduciario con il Governo all'inizio della legislatura.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Questo può avvenire, anche se non è obbligatorio che accada.

PRESIDENTE. Il tema è stato lungamente deliberato!

Pongo in votazione il principio della fiducia iniziale della Camera dei deputati dopo l'esposizione del programma da parte del Governo.

(È respinto).

Passiamo alla votazione del secondo principio, che propongo nella formulazione dell'onorevole Cossutta, poiché mi sembra quella su cui si è trovata una più larga convergenza tra i proponenti: in sostanza, si tratta di lasciare la previsione delle dimissioni del Governo, da parte del Primo ministro nelle mani del Capo dello Stato neoeletto, ma di aggiungere che quest'ultimo invita il primo ministro a presentarsi alla Camera dei deputati per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia. In pratica, quindi, le dimissioni sarebbero un atto dovuto dentro una procedura che esclude, in questo caso, la facoltà di scioglimento.

Pongo in votazione tale principio.
(È respinto).

Passiamo alla votazione dell'articolo 77.

ARMANDO COSSUTTA. Signor presidente, dichiaro il nostro voto contrario.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 77, come riformulato.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Pongo in votazione l'articolo 78 nel testo riformulato dal relatore, sulla base dei lavori del Comitato ristretto.

(È approvato).

Risultano pertanto respinti gli emendamenti relativi a tale articolo.

Contrariamente alle mie previsioni (con soli dieci minuti di ritardo rispetto al mio calendario privato), abbiamo completato l'esame di questa parte. Alle 16.30 è convocato il Comitato che dovrà esaminare prima gli articoli relativi alla pubblica amministrazione (prego i colleghi di far pervenire all'onorevole Urbani un caldo invito ad essere presente, dato che egli è proponente di talune formulazioni difformi), quindi la questione del numero dei parlamentari e la materia delle garanzie ad esclusione della parte della giustizia.

La Commissione è convocata per domani alle 9.30.

La seduta termina alle 13.10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20.30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-RIF-66
Lire 1400