

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FABRIZIO FELICE BRACCO. Quando si parla del presidente Castellani, a chi lo conosce risulta difficile accettare che si usino aggettivi come « arrogante » (*Applausi dei deputati dei gruppi dei democratici di sinistra-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*). So che la cortesia, il garbo e la gentilezza non sono qualità politiche o, almeno, alcuni non le ritengono tali: sono però sicuramente qualità personali del presidente Castellani che noi abbiamo sempre apprezzato. Confermiamo in questa sede nei suoi confronti tutta la nostra fiducia, proprio perché riteniamo che queste qualità debbano appartenere alla vita politica.

Per quanto riguarda ciò che è avvenuto, vorrei che i colleghi « contestualizzassero » gli avvenimenti: erano circa le 12,25, era già giunta notizia che da più di quindici minuti era stato dato il preavviso e quindi dovevamo chiudere la discussione.

ELIO VITO. Perché? La potevate riconvocare ora la Commissione!

FABRIZIO FELICE BRACCO. Il presidente Castellani, a quel punto, ha sospeso la discussione e ha messo in votazione, come la procedura vuole, la possibilità per il relatore di riferire in aula lunedì prossimo, quando il provvedimento avrebbe dovuto iniziare il proprio iter. Probabilmente vi è stato un equivoco dovuto alla confusione e alla concitazione del momento, quando molti colleghi erano già sulla porta per precipitarsi in aula a votare.

Credo che ci sia un'eccessiva drammatizzazione rispetto a quanto è avvenuto, mentre ritengo che ancora tutte le possibilità di confronto chiaro e costruttivo sul provvedimento restino aperte fra la maggioranza e l'opposizione. A nome del mio gruppo riconfermo pienamente la fiducia nel presidente Castellani, il quale si è comportato, come sempre, con grande correttezza (*Applausi dei deputati dei gruppi dei democratici di sinistra-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Colleghi, sulla base delle informazioni che ho assunto, mi risulta che il presidente Castellani si è comportato con l'abituale correttezza e rispetto dei diritti di tutti. Non c'è nulla da eccepire da questo punto di vista e l'arroganza, se vi è stata, non è stata del presidente Castellani (*Applausi dei deputati dei gruppi dei democratici di sinistra-l'Ulivo e dei popolari e democratici-l'Ulivo*).

Sospendo la seduta, che riprenderà alle 15.

La seduta, sospesa alle 14,05, è ripresa alle 15,05.

Modifica del calendario dei lavori dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Comunico che, a seguito della odierna riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo, è stato previsto che il seguito dell'esame degli argomenti iscritti all'ordine del giorno della seduta odierna e non conclusi (disegno di legge n. 4230 — Servizio sanitario nazionale; disegno di legge n. 3967 — Dismissioni partecipazioni statali; mozione n. 1-00023 — Regolazione debito pubblico internazionale) avrà luogo nella seduta pomeridiana di martedì 26 maggio. Successivamente, l'Assemblea passerà all'esame degli argomenti iscritti in calendario per lunedì 25 maggio, utilizzando per discussioni con votazioni anche la seduta antimeridiana di mercoledì 27 maggio.

Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione (3931) (ore 15,06).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge costituzionale: Revisione della parte seconda della Costituzione.

Ricordo che nella seduta del 15 maggio scorso si sono concluse le votazioni sugli emendamenti riferiti all'articolo 69 del testo costituzionale.

**(Esame articolato - articolo 70 -
A.C. 3931)**

PRESIDENTE. Passiamo alla discussione sul complesso dell'articolo 70 del testo costituzionale e dei relativi emendamenti (*vedi l'allegato A - A.C. 3931 sezione 1*).

Chiedo al presidente della Commissione se intenda intervenire adesso o al termine della discussione.

MASSIMO D'ALEMA, *Presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*. Signor Presidente, ora mi limiterò soltanto a svolgere alcune considerazioni.

Penso che possa essere utile su questa complessa materia, che evidentemente non è relativa soltanto all'articolo 70 (perché quest'ultimo articolo rinvia in un punto essenziale all'articolo 74, che attiene in sostanza ai poteri del Presidente eletto dai cittadini ed in particolare a quella cruciale questione che è il potere di sciogliere la Camera politica e di indire nuove elezioni), che il relatore svolga qualche considerazione, a scopo di introduzione del dibattito e che, poi, si possano raccogliere le opinioni dei deputati che intendano prendere la parola.

Io stesso interverrò al termine della discussione per svolgere qualche considerazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni, senatore Salvi.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Signor Presidente, siamo giunti all'esame dell'articolo 70 della proposta formulata dalla bicamerale che ha ad oggetto il potere di scioglimento anticipato assegnato al Presidente della Repubblica.

Informo intanto l'Assemblea che il Comitato dei diciannove ha deciso questa mattina di presentare una nuova formulazione dell'articolo 70 - il testo dell'emendamento è stato stampato ed è a disposizione dei colleghi - che non mo-

difica le scelte della Commissione, sulle quali mi soffermerò fra un momento, ma adotta quella che ci è sembrata essere una migliore formulazione linguistica di queste scelte.

L'articolo 70 del progetto di revisione della parte seconda della Costituzione va letto assieme ad altre due norme del testo sottoposto all'esame della Camera: mi riferisco all'articolo 71, che contiene una nuova disciplina dell'istituto della controfirma; ed all'articolo 74, che disciplina, tra le altre materie, le dimissioni del Governo. Tenere presenti questi collegamenti è importante; così com'è importante leggere questo complesso normativo raffrontandolo con quanto previsto dalla Costituzione attuale.

Perché anzitutto si fa riferimento all'articolo 71, che regola la disciplina della controfirma? Come i colleghi sanno, nella Costituzione vigente è stabilito come principio generale per tutti gli atti del Presidente della Repubblica che questi siano controfirmati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro proponente che ne assume la responsabilità politica.

Nel discutere sul significato di questa norma, la dottrina ha sottolineato come la controfirma assuma significati diversi a seconda della natura e del tipo di atto presidenziale rispetto al quale viene posta. Sono state individuate categorie diverse che sostanzialmente possono ricondursi alla figura dell'atto dovuto che ha una sua autonomia, oppure alle ipotesi nelle quali ci si trovi in presenza di un atto nel quale la sostanza della scelta è rimessa all'autonomia discrezionale del Presidente della Repubblica e nel quale, pertanto, la controfirma assume prevalentemente il significato di un controllo di regolarità formale, e atti per i quali invece la sostanza del potere decisionale appartiene al Governo e la firma del Presidente della Repubblica ha a sua volta il significato di un controllo di regolarità formale. Si individuano anche categorie intermedie nelle quali ci sarebbe un concorso anche sostanziale alla determinazione della volontà che si esprime con l'emanazione dell'atto.

Si è ritenuto di superare questa disciplina prevedendo l'obbligo della controfirma soltanto per gli atti del Presidente della Repubblica nei quali abbia effettivamente significato l'assunzione di responsabilità politica da parte del proponente, nel senso che ai fini della determinazione del contenuto dell'atto è assorbente la volontà del soggetto Governo.

Si prevede invece che non siano sottoposti a controfirma gli atti anche sostanzialmente e non solo formalmente presidenziali. Questa innovazione risponde tra l'altro all'esigenza di evitare il rischio, sulla cui esistenza si è posta nei giorni scorsi l'attenzione, di un conflitto tra i vertici istituzionali. L'articolo 71, individuando attraverso una nuova disciplina della controfirma gli atti sostanzialmente rimessi all'autonomia del Presidente della Repubblica e gli atti che sono sostanzialmente del Governo, consente a mio avviso di dare un importante contributo al superamento di questo rischio.

Ebbene, il potere di scioglimento della Camera nell'articolo 70 rientra tra quelli per i quali, secondo il comma 2 dell'articolo 71 del testo sottoposto all'esame dell'Assemblea, non è previsto l'obbligo della controfirma. Come i colleghi intenderanno, l'innovazione è quindi sostanziale, non solo formale. Infatti, nel testo della Costituzione scritta il potere di scioglimento delle Camere emerge dal concorso delle due volontà, quella del Presidente della Repubblica e quella del Presidente del Consiglio in carica. La dottrina ha poi discusso quale di queste due volontà debba considerarsi prevalente o assorbente, ma è certo che senza il concorso di entrambe le volontà l'atto sarebbe improduttivo di effetti.

C'è da aggiungere, in un raffronto con il sistema costituzionale attuale, che nella prassi costituzionale italiana, fino a tempi molto recenti, la decisione sull'indizione anticipata dell'elezione del Parlamento è stata una decisione sostanzialmente consensuale, assunta dalle forze politiche. Nelle vicende più recenti è stata una decisione consensuale tra il Governo in carica ed il Presidente della Repubblica.

Nel momento in cui ci si accinge alla stesura di un nuovo testo costituzionale, occorre avere molta cura nell'individuare, nelle norme che attribuiscono poteri, responsabilità e ambiti decisionali corrispondenti al potere attribuito. Non deve più accadere, infatti, che gli atti decisionali, a livello istituzionale, siano frutto di decisioni assunte al di fuori della sede istituzionale propria.

La prima innovazione che si introduce rispetto al testo della Costituzione attuale consiste quindi nel prevedere, quello di scioglimento, come potere proprio del Presidente della Repubblica. Da questa scelta normativa deriva l'esigenza di una delimitazione di questo potere. È noto che anche a questo proposito la dottrina ha sempre sostenuto che il potere presidenziale di scioglimento nella Costituzione vigente non è arbitrario, illimitato, ma subordinato alla ricorrenza di determinati presupposti, variamente individuati dalla stessa dottrina, la quale, comunque, ha sempre escluso che possa trattarsi di atto rimesso ad una libera scelta politica del Capo dello Stato.

Anche da questo punto di vista appare pertanto evidente l'esigenza di individuare meccanismi che delimitino questo potere presidenziale. Rispetto alla soluzione adottata nel testo che si sottopone all'esame dell'Assemblea, del resto, nessuna delle proposte emendative alla nostra attenzione, che sono notoriamente di segno diverso ed anche provenienti dai gruppi parlamentari di significativa rilevanza, intende eliminare ogni vincolo al potere presidenziale o, all'opposto, escluderlo del tutto e rendere quindi meramente automatico lo scioglimento. Quindi, tutte le scelte al nostro esame escludono sia l'alternativa di un potere di scioglimento pienamente libero e discrezionale, sia quella dell'esclusione di ogni autonomia decisionale da parte del Presidente della Repubblica, prevedendo esclusivamente meccanismi automatici.

In particolare, infatti, i colleghi di forza Italia, i quali ritengono eccessivamente restrittiva la disciplina contenuta nel testo al nostro esame, prevedono

tuttavia, comunque, delle modalità di delimitazione del potere presidenziale. Ciò o attraverso l'individuazione di una clausola di copertura temporale, analogamente a quanto previsto dalla Costituzione francese, nel senso di escludere il potere di scioglimento nei primi dodici mesi di vita della nuova Camera dei deputati (anche questa norma è innovativa rispetto alla Costituzione attuale, che non contempla un limite di questo tipo), oppure nel senso di aggiungere ulteriori cause di tipizzazione che estendono il potere presidenziale di scioglimento, ma pur sempre nella ricorrenza di presupposti tipici previsti dalla norma. D'altra parte, anche le posizioni espresse, in particolare, ma non solo, in emendamenti dei gruppi dei popolari o di rifondazione comunista, tendono a restringere il novero delle ipotesi nelle quali può esplicarsi l'autonoma decisione del Presidente della Repubblica, ma non ad escluderla.

Si tratta quindi, in sostanza, di valutare, all'interno di una scelta condivisa (cioè che vada previsto un potere di scioglimento anticipato della Camera in capo al Presidente della Repubblica come suo potere autonomo e che, tuttavia, questo potere non possa essere illimitato, ma debba essere subordinato a condizioni o a limiti temporali o di altro genere) quale sia il punto di equilibrio più adeguato ed il più corretto da adottare.

Io credo che la soluzione che viene sottoposta all'esame della Camera, sulla quale mi soffermerò tra un attimo, rappresenti non solo un punto di equilibrio politico tra le diverse posizioni presenti nel dibattito tra le forze politico-parlamentari sulla forma di Governo, in particolare sulla configurazione dei poteri presidenziali rispetto a quello del Governo, perché questo argomento non sarebbe di per sé solo sufficiente. È infatti evidente che se ci fosse un punto di equilibrio politico, che si realizzasse però su una soluzione non apprezzabile dal punto di vista del contenuto e delle scelte adottate, il primo argomento non sarebbe dirimente. Credo però che questo punto di equilibrio politico corrisponda ad una

corretta logica sistemica, cioè che le soluzioni adottate consentano anche un'equilibrata scelta di sistema rispetto alle due esigenze contrapposte: da una parte quella di assicurare la continuità della vita della legislatura nel rapporto tra Governo e Parlamento, dall'altra quella di prevedere un intervento presidenziale che interrompa la durata della legislatura per ragioni però oggettive, di interesse generale, non legate a scelte politiche né a possibili convenienze politiche del Presidente della Repubblica.

Qual è, infatti, il senso della scelta adottata e che risulta più chiara nella nuova formulazione che la Commissione propone all'esame dell'Assemblea? In primo luogo, la decisione presidenziale è collegata all'ipotesi delle dimissioni del Governo: finché c'è un Governo in carica che gode della fiducia delle Camere ci deve essere una presunzione di legittimità formale e sostanziale dell'attività del Governo e del suo rapporto con il Parlamento.

Quando invece sussistono le ragioni per le quali tale continuità non permanga, lo scioglimento anticipato della Camera è conseguenza possibile ma non necessaria delle dimissioni del Governo, le quali peraltro sono regolamentate dall'articolo 74, che ne prevede tre ipotesi tipiche.

La prima riguarda il venir meno del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento o perché sia stata approvata una mozione di sfiducia — sulla nuova organizzazione del rapporto fiduciario ci soffermeremo quando esamineremo le norme relative al Governo — oppure perché la Camera abbia negato la fiducia al Governo che l'ha chiesta.

Come abbiamo visto in sede di esame dell'articolo 66, la richiesta di conferma della fiducia da parte del Governo alle Camere può derivare da una decisione autonoma del Governo medesimo oppure da una richiesta del Presidente della Repubblica di verificare la sussistenza del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

La seconda ipotesi tipica prevista è quella delle dimissioni volontarie del Go-

verno, che consente, oltre tutto, di formalizzare un istituto, la cui esistenza nella Costituzione vigente era discussa dagli studiosi. Mi riferisco al cosiddetto auto-scioglimento di maggioranza. Come i colleghi sanno, vi sono opinioni diverse in dottrina circa la sua eventuale legittimità nel testo attuale della Costituzione.

La terza ipotesi riguarda l'obbligo per il Primo ministro di presentare le dimissioni del Governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica. Questa ipotesi deroga al criterio che ho in precedenza indicato, quello che concerne il permanere di un coerente rapporto di fiducia tra maggioranza parlamentare e Governo. Perché interviene questa deroga? Perché si è ritenuto che la continuità della legislatura e della vita del Governo siano un valore non solo per esigenze di stabilità del sistema, ma anche perché è per tale via che può concretizzarsi la sostanza del bipolarismo, che non può ridursi soltanto al potere dato ai cittadini di scegliere una maggioranza, un programma e un Governo, ma deve prevedere la possibilità di realizzare quel programma nell'arco di tempo previsto per la durata della legislatura.

Questa disciplina vuole rispettare fino in fondo la logica della democrazia diretta — uso l'espressione tra virgolette, ma ci si intende —, per la quale i soggetti devono essere destinatari di una investitura popolare che trova espressione in una norma che abbiamo già approvato nell'articolo 66, per la quale la nomina del Primo ministro da parte del Presidente della Repubblica deve avvenire tenendo conto dei risultati elettorali e quindi sanzionando l'indirizzo politico e di governo che gli elettori hanno scelto con il voto. Quando nel suffragio universale, con la scelta del Presidente della Repubblica, il corpo elettorale torna ad esprimere una sua volontà di scelta della persona ritenuta più adeguata a svolgere le funzioni, non direttamente di Governo, assegnate al Presidente della Repubblica, inevitabilmente esso esprime — e giungo a dire che personalmente ritengo sia giusto, perché

vedo nell'elezione diretta del Presidente della Repubblica anche uno strumento per rafforzare il debole bipolarismo del nostro paese — un voto che certamente ha un significato politico; il che non vuol dire che il significato sia dare un mandato per governare.

A questo punto ed in questo caso può sorgere il problema di verificare se con quel voto il corpo elettorale abbia voluto altresì richiedere un cambiamento, indicare la volontà di un cambiamento rispetto all'indirizzo politico di Governo che aveva espresso nell'elezione della Camera dei deputati. In questo caso — e solo in questo — si ritiene che il Presidente della Repubblica abbia un ulteriore margine di autonomia: interpretare il voto che lo ha eletto.

A coloro che per questa via temono un *surplus* di potere politico al Presidente della Repubblica o un eccesso di peso politico di Governo per un'elezione che non riguarda direttamente la figura del Capo dello Stato (come è stato scritto autorevolmente da un nostro collega oggi assente, senatore Elia) vorrei ricordare che già oggi la dottrina, fra le ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere, indica il verificarsi di un mutamento così rilevante di opinione pubblica da far ritenere necessario un riscontro attraverso l'indizione anticipata delle elezioni per le Camere. Del resto è quanto avvenuto non più tardi di quattro anni fa: le elezioni anticipate del 1994 ebbero questa motivazione, né potevano averne un'altra.

Tutte le ipotesi di dimissioni a cui ho fatto riferimento non determinano automaticamente lo scioglimento della Camera, ma rimettono la scelta in argomento al Presidente della Repubblica, che a questo punto assume — ancora una volta — non funzioni direttamente di governo ma funzioni di potere di riserva e di arbitro politico di una possibile situazione di crisi o nel rapporto Governo-Parlamento (sfiducia, dimissioni) o nel rapporto fra Governo e Parlamento da una parte e corpo elettorale dall'altra. È un potere di arbitrato che si risolve, però, sempre nell'interpello ad un altro sog-

getto. Infatti il Presidente della Repubblica non può mai assumere direttamente funzioni di governo: è escluso da questo testo costituzionale, così come da tutte le formule semipresidenzialistiche. Nel primo caso, se ritiene che si possa ovviare alla crisi che si è determinata nel rapporto fra il Governo e la sua maggioranza, il Presidente può proporre una nuova soluzione di Governo, la quale però deve essere comunque rispondente al criterio — previsto dall'articolo 66 — del rispetto del risultato elettorale; il margine di autonomia è sempre limitato, quindi, al criterio del rispetto del risultato elettorale, che vale per tutta la durata della legislatura, appunto perché si tratta di rispettare la volontà del popolo sovrano. In alternativa, il Presidente può ritenere di fare direttamente ricorso al corpo elettorale, perché compia le sue scelte. È un potere di arbitrato, certamente politico, un potere di riserva, che però si esprime interpellando altri soggetti: i titolari della sovranità delegata (il Parlamento) o della sovranità primaria (il corpo elettorale).

Questa è la logica del sistema. Credo che essa consenta un buon equilibrio fra le diverse esigenze che si pongono nel definire un passaggio delicato della vita istituzionale: tener conto degli orientamenti e della volontà del Governo, della maggioranza popolare e dei cittadini, del ruolo del Presidente della Repubblica (arbitro attivo ma non titolare diretto della funzione di Governo).

Vorrei aggiungere — e concludo —, riprendendo un'osservazione formulata all'inizio della mia relazione, che ci troviamo alle prese con scelte certamente rilevanti, che hanno un loro peso, come tutte le scelte che compiamo, ma si tratta comunque di scelte interne ad un modello. Non mi sembra quindi il caso di enfatizzare troppo il significato della scelta che si verrà a compiere tra le tre alternative che ho ricordato: confermare questa soluzione; allargare, ma pur sempre nell'ambito di un principio di tipicità, di delimitazione, le competenze presidenziali e comunque sempre nell'ambito di un sistema in cui il Presidente della

Repubblica rimette ad altri — che sia il Parlamento o il corpo elettorale — la decisione definitiva; oppure, la via opposta, indicata da altri colleghi, di circoscrivere ulteriormente il potere presidenziale. A mio avviso, ripeto, pur trattandosi di scelte rilevanti, che vanno soppesate con attenzione, tuttavia non alterano la sostanza del modello che viene proposto all'esame della Camera, quello che abbiamo convenuto di definire come semipresidenzialismo temperato e sul quale ci siamo soffermati nella discussione introduttiva. Capirei che si segnalasse il carattere dirimente del dissenso qualora fossimo in presenza della scelta tra modelli alternativi, qualora cioè si trattasse di decidere, ad esempio, se prevedere un Presidente governante — secondo il modello del presidenzialismo — oppure un Governo di tipo esclusivamente parlamentare, sia pure nella versione razionalizzata del cancellierato. Queste sarebbero scelte di fondo, tutte democratiche, ma contrapposte, per le quali avrebbe senso porre una questione di scelta di sistema. In questo caso, non siamo di fronte a queste alternative, ma alle prese con una discussione su quelle che si ritengono le migliori condizioni di equilibrio tra poteri, che mantengono comunque la loro caratterizzazione sostanziale, quale che sia la scelta che la Camera compirà tra le proposte emendative che sono state presentate dalle principali forze politiche.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor relatore.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Armaroli. Ne ha facoltà.

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, colleghi, stamane in sede di Comitato dei diciannove il presidente D'Alema ha proposto che oggi pomeriggio si discutesse dell'articolo 70 e degli altri ad esso connessi, ma che non si arrivasse alle votazioni. Devo dire che questa proposta del presidente D'Alema è stata accolta all'unanimità, quindi anche con il favore di alleanza nazionale, perché noi ritenevamo, e riteniamo, che le riforme costituzionali

debbano coinvolgere la maggior parte delle forze politiche ed il maggior numero di parlamentari. Siamo alla vigilia di una importante competizione elettorale amministrativa, che interessa milioni di italiani, quindi alle eventuali votazioni avrebbe partecipato un numero quanto meno scarso di deputati ed anche un po' casuale, quindi è stata saggia la decisione di discutere oggi e di pronunciarsi la prossima settimana su questi articoli, cui il gruppo di alleanza nazionale annette grande importanza.

Il relatore, senatore Salvi, a sua volta ha presentato una riformulazione dell'articolo 70, come ricordava poc'anzi. Si tratta di una riformulazione di carattere meramente formale, che comporterà la trasformazione dei vecchi emendamenti in subemendamenti. Non abbiamo nulla da ridire al riguardo, salvo che il bravissimo tipografo che ha subito tradotto in tipi la proposta probabilmente non ha tenuto conto dell'ultima parte della discussione, per quanto riguarda il terzo comma dell'articolo 70. Forse, ma questo è un mio vezzo, c'è una « d » eufonica in più al primo comma, nell'espressione « ed indire »: basterebbe « e indire », perché si fa anche prima, visto che, se mi è consentito, quella « d » incepta anziché agevolare...

PRESIDENTE. È legittimo, come direbbe l'onorevole Boato!

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni. È legittimo ma anche sostanziale!

PAOLO ARMAROLI. Prendiamo atto che nel testo della bicamerale sono previsti alcuni poteri del Presidente della Repubblica sprovvisti di controfirma ministeriale: senatore Salvi, questo è effettivamente un vecchio auspicio di una parte autorevole della dottrina. Cito per tutti il professor Enzo Cheli, che in anni ancora non lontani, diede un contributo proprio per dipanare quella matassa che vede la dottrina un po' divisa; fin dai tempi della prima stesura del manuale di Paolo Barile, tutti sono d'accordo sul fatto che

esistono dei poteri propriamente presidenziali, dei poteri propriamente governativi, dei poteri diurni, salvo azzuffarsi su quali siano precisamente.

Per quanto riguarda l'articolo 70, di cui ci stiamo occupando, devo fare alcune osservazioni innanzitutto sul testo della Costituzione. Ricordo che l'articolo 88 dell'attuale Costituzione pone soltanto un onere: il Presidente della Repubblica, prima di sciogliere le Camere, deve sentire i loro Presidenti. L'onorevole Nilde Iotti, qualche anno fa, rilasciò una dichiarazione che fece la gioia di noi costituzionalisti: disse che i Presidenti delle Camere avevano sempre espresso un parere contrario allo scioglimento del Parlamento e ciò non di meno il Presidente della Repubblica aveva sciolto le Camere. D'altra parte la modifica intervenuta con la legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1, dilata ancora di più il potere del Presidente della Repubblica, visto e considerato che aggiunge che egli non può esercitare la facoltà di scioglimento negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano, in tutto o in parte, con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Quindi, dalla lettura del testo costituzionale e del testo della bicamerale, notiamo che da una parte quello di scioglimento è un potere senza più controfirma, ma dall'altra parte vi è una serie di paletti che nella Costituzione del 1948 non c'erano. Tuttavia mi dichiaro d'accordo con il relatore Salvi, il quale stamane osservava che in realtà il potere di scioglimento nella prassi ha corrisposto ad un autoscioglimento: quando le maggiori forze politiche parlamentari erano concordi o comunque non ponevano ostacoli allo scioglimento, ecco che il notaio del Quirinale accertava lo scioglimento deciso dalle più influenti forze politiche.

Vi è semmai un caso, che non è a mio avviso quello del 1994, onorevole Soda, ma quello del 1992: ed è bene che non vi sia più il potere di controfirma, perché nello scioglimento del 1992 il Presidente Cossiga dovette sudare sette camice, dato che l'allora Presidente del Consiglio, onorevole Giulio Andreotti, non riteneva, con

la maggior parte della dottrina, che la controfirma ministeriale fosse un semplice attestato di regolarità formale e voleva dunque essere d'accordo nel merito (o in realtà era in disaccordo).

Quindi, il quel momento ci fu la maggior frizione tra un potere assegnato dalla Costituzione al Presidente della Repubblica ed il potere di controfirma, che il Presidente del Consiglio Andreotti voleva far valere *ultra vires*.

MARCO BOATO. Fu uno scioglimento anticipato di tre mesi, se non ricordo male, e la legislature durò quattro anni e nove mesi.

PAOLO ARMAROLI. D'accordo, ma si trattò sempre di scioglimento anticipato.

Il gruppo parlamentare di alleanza nazionale — è evidente — respinge ogni tentativo di « annacquare » il testo della Commissione bicamerale, anche perché forse mai come su questo articolo e sugli altri ad esso collegati si è prevista una banda di oscillazione così ampia. Soprattutto i colleghi del gruppo parlamentare di rifondazione comunista vorrebbero aumentare i paletti, presenti in numero piuttosto cospicuo nel testo della Commissione bicamerale, mentre quelli del Polo, non solo nella sua componente di forza Italia, ma anche in quella di alleanza nazionale, hanno presentato un solo emendamento a firma mia e dell'onorevole Anedda. Si tratta di un emendamento piuttosto incisivo, visto che è volto a sopprimere il terzo e quarto comma del testo della Commissione bicamerale per eliminare la maggior parte dei paletti attualmente presenti.

Infine, come diceva poc'anzi il senatore Salvi, le dimissioni del Governo non comportano necessariamente lo scioglimento anticipato delle Camere. Ora, esclusa l'eventualità di « ribaltoni », che oggi nessuno afferma più di volere, constato che la coalizione dei partiti di maggioranza fa premio su un Capo del Governo semplicemente indicato e non eletto dal popolo (l'importante cioè è la coalizione sul Presidente del Consiglio). Quindi, quest'ul-

timo presumibilmente ha un'alternativa, se non intende sciogliere la Camera dei deputati, evidentemente sulla base delle indicazioni della coalizione che ha vinto la tornata elettorale politica; per cui se gli verrà indicato un nuovo nome, il Presidente della Repubblica sarà tenuto, in un certo senso, a nominare quel nuovo Capo del Governo.

A questo punto, il gruppo parlamentare di alleanza nazionale si augura sinceramente che il testo possa essere migliorato secondo le indicazioni espresse nelle varie discussioni e negli emendamenti presentati dal Polo per le libertà, anche perché tale miglioramento contribuirebbe a mitigare le preoccupazioni anche di alte cariche dello Stato di un eventuale pericolo di confusione di funzioni e di poteri tra il Capo dello Stato ed il Capo del Governo.

Quindi, se otterremo un miglioramento e una definizione più precisa della figura, del ruolo e dei poteri del Capo dello Stato, questo pericolo si rivelerà inesistente e sarà un bene per la certezza del diritto e per il buon esito della riforma costituzionale.

PRESIDENTE. In relazione alla sua affermazione sulla natura puramente formale dell'emendamento 70.70 della Commissione, sostitutivo dell'intero articolo, e quindi sulla possibilità di considerare gli altri emendamenti già presentati, quali subemendamenti a tale testo, vorrei dirle che esso non mi sembra puramente formale. Gli emendamenti potranno essere ripresentati e votati nella seduta di mercoledì, trascorse, come lei sa, 48 ore. Comunque, la ringrazio delle sue considerazioni.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Diliberto. Ne ha facoltà.

OLIVIERO DILIBERTO. Signor Presidente, colleghi, ci avviamo a discutere e a votare, come tutti sappiamo e come ha ricordato anche il presidente della Commissione bicamerale all'inizio del dibattito, degli articoli fondamentali, degli ar-

ticoli chiave del complesso della riforma costituzionale. In particolare ci accingiamo a discutere il tema dello scioglimento anticipato delle Camere nell'ambito dei poteri del Presidente della Repubblica.

È opinione corrente della dottrina costituzionalistica che nelle società cosiddette eterogenee, laddove vi sia un sistema pluripartitico e non semplicemente bipartitico, la figura del Capo dello Stato debba assumere e mantenere la specifica funzione di garanzia, dell'osservanza delle regole condivise da tutti, quindi con l'esclusione di ogni intervento di natura strettamente politica: è quella che viene definita la funzione neutra.

L'unico caso per cui il Presidente della Repubblica svolge una funzione politica (va da sé che si tratta di una funzione politica istituzionale, di garanzia democratica) è il costante controllo del mantenimento della sintonia, dell'armonia, dell'accordo tra il corpo elettorale e gli eletti. Funzione che esplica al momento in cui attribuisce l'incarico per la formazione del Governo e nel momento in cui può, per risolvere una crisi politica, sciogliere le Camere e verificare se vi è ancora la rispondenza tra la volontà politica del corpo elettorale e il Parlamento.

Nei regimi democratici di natura pluripartitica (le cosiddette società eterogenee) il potere di scioglimento ha questa sola finalità; non può né deve averne altre.

Mortati, dunque un costituzionalista di impostazione non marxista ma, come tutti sappiamo, cattolico democratica, individua nelle altre ipotesi relative ai poteri di scioglimento, che erano presenti anche alla Costituente, una natura patologica rispetto al sistema democratico. Natura patologica che Mortati spiega come la volontà di piegare il corpo elettorale a quella di un altro organo, cioè appunto il Presidente della Repubblica.

In questo senso noi abbiamo e manteniamo riserve di fondo relativamente all'attuale proposta della Commissione bicamerale (l'articolo 70 nel combinato disposto anche con gli articoli 71 e 74, in particolare quest'ultimo), perché ravvi-

siamo nel potere di scioglimento così come configurato un ruolo di indirizzo squisitamente politico del Presidente della Repubblica. In particolare, riteniamo un fatto francamente molto serio e grave l'obbligo di dimissioni del Governo e quindi il conseguente potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte dello stesso Presidente della Repubblica.

È evidente che l'elezione diretta e il suffragio universale implicano un condizionamento politico molto forte e quindi il Presidente della Repubblica, come tutti sappiamo, potrebbe avere la tentazione dello scioglimento immediato, ove egli fosse espressione di una parte politica diversa da quella della maggioranza di Governo.

Crediamo e ribadiamo che questo modello che viene qui proposto non sia un compromesso tra diverse culture, un compromesso necessario, come tutti sappiamo, in un momento nel quale si va verso una riforma costituzionale, ma che viceversa esso sia un modello « figlio », in modo che a noi pare abbastanza chiaro, proprio della cultura costituzionale della destra. La riformulazione che viene presentata non modifica, come d'altro canto correttamente ha detto il relatore Salvi, alcunché delle scelte precedenti della Commissione bicamerale.

Abbiamo presentato degli emendamenti che, secondo lo spirito che ci ha guidato fino ad ora nell'affrontare questo dibattito, sono tesi a limitare i danni, mi si passi l'espressione. Noi siamo contrari — la nostra è una riserva di fondo — alla elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Repubblica, per i motivi che ho illustrato in precedenza e sui quali non torno, ma riteniamo che si debba comunque tentare di limitare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale. Quindi, l'emendamento chiave secondo la nostra impostazione è quello diretto a far sì che il Presidente della Repubblica possa avvalersi del potere di scioglimento qualora, a seguito delle dimissioni del Governo,

non risulti comunque possibile dare vita ad un nuovo esecutivo che abbia la fiducia parlamentare. Si tende, perciò, a stabilire un rapporto diretto tra Governo e Parlamento, come è nei sistemi parlamentari, senza che vi sia il ruolo politico del Presidente della Repubblica.

Ci batteremo e invitiamo tutti i colleghi — innanzitutto quelli che fanno parte della maggioranza parlamentare — a sostenere il nostro emendamento, che non snatura il modello di presidenzialismo proposto dalla bicamerale, contro il quale noi comunque ci battiamo, ma che cerca di temperarlo, per usare un'espressione del relatore Salvi. Cerchiamo di temperarlo perché al momento non mi sembra affatto un presidenzialismo temperato, anche se abbiamo opinioni diverse al riguardo.

Lo ripeto, invitiamo tutti i colleghi che hanno nella loro cultura politica un DNA democratico a votare a favore della nostra proposta. Infatti, reputiamo molto pericoloso il sistema che viene qui proposto. Lo diciamo con pacatezza, ma perché resti nella storia della discussione parlamentare sulle riforme. Lo ribadisco, lo reputiamo molto pericoloso. Contrasteremo dunque l'ipotesi che viene portata avanti, ma apprezziamo il fatto che il Comitato dei diciannove stamattina abbia accolto la richiesta da noi avanzata di riflettere per un momento collettivamente, cosa che stiamo facendo ora. Abbiamo cioè chiesto una discussione, un confronto su questa tematica senza arrivare ad un voto nella giornata odierna, come pure si era ipotizzato in un primo momento.

Il confronto è dunque aperto e noi faremo la nostra parte avanzando proposte e ascoltando le ragioni degli altri, come abbiamo fatto fino ad ora. Speriamo che si possano ristabilire le condizioni per una nostra partecipazione alla battaglia emendativa.

A conclusione del mio breve intervento, vorrei richiamare l'attenzione di tutti i colleghi, di quelli che sostengono la proposta della bicamerale e di coloro che la avversano, su una circostanza oggettiva. Mi riferisco al fatto che la Camera dei

deputati, indipendentemente dalla collocazione politica, ha proceduto nel cammino costituente con un numero di votanti che ammontava a meno della metà dei parlamentari. Ciò è avvenuto per una scelta politica di alcuni e per l'assenza oggettiva di altri. Credo questo non sia di buon auspicio proprio per il cammino delle riforme. Infatti, non si può prima sostenere che ci vogliono le larghe intese, quindi la massima partecipazione di tutti, e poi procedere con ostinazione nei lavori con l'appoggio di 270, 280 o 290 votanti, vale a dire di meno della metà dei componenti della Camera. Questa è una contraddizione in termini. Auspichiamo quindi che ci sia una ripresa del confronto, che d'altro canto abbiamo sempre richiesto in quest'aula anche la settimana scorsa. Spero e mi auguro che i fatti, e non soltanto le intenzioni — che comunque naturalmente apprezziamo —, ci consentano di proseguire lungo questa strada.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Calderisi. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, colleghi, forza Italia questa mattina ha positivamente accolto, nel Comitato dei diciannove, la proposta venuta dal presidente della Commissione di far sì che questo dibattito sull'articolo 70 fosse occasione di un approfondimento sullo stesso ma anche sugli articoli successivi connessi.

Accettiamo la proposta procedurale ed anche quella politica relativa a questo approfondimento. A questo riguardo, signor Presidente della Camera, voglio dirle che, in relazione all'esigenza che il presidente della Commissione ha prospettato circa un approfondimento, forza Italia, se esaurirà il tempo a propria disposizione per questa parte della riforma costituzionale, chiederà una ragionevole e limitata integrazione per avere la possibilità di illustrare anche gli emendamenti nel seguito della discussione su questo punto.

Voglio quindi accogliere questo invito al dibattito e alla riflessione: in modo molto pacato ma molto fermo devo riba-

dire le valutazioni preoccupate che forza Italia dà di questo testo sulla forma di Governo. Se dibattito, approfondimento e riflessione devono esserci, devono avvenire nella chiarezza della discussione.

La preoccupazione — lo vogliamo ribadire — deriva dalla separazione che si pensa di poter operare tra legittimazione popolare diretta del Presidente della Repubblica e responsabilità dell'indirizzo politico. Riteniamo che questa separazione sia grave, sbagliata, pericolosa e tra l'altro inidonea a realizzare l'obiettivo fondamentale della riforma, cioè l'attuazione del principio di responsabilità politica, che è stato — come abbiamo più volte ricordato in questo dibattito — il grande assente della storia repubblicana.

Voglio ricordare che uno studioso come Duverger, che è stato il primo a teorizzare il sistema semipresidenziale come categoria a sé stante, ha definito questa scelta di separazione tra legittimazione e responsabilità « una scelta completamente folle » per il nostro paese. Io non ho usato questa espressione: ho parlato di una scelta grave, sbagliata e pericolosa; Duverger (che mi sembra sia stato eletto al Parlamento europeo nelle liste del PCI qualche anno fa e che è uno studioso da tutti stimato), che per primo ha dato una classificazione di tutti i sistemi semipresidenziali, ritiene questa scelta folle per il nostro paese: e l'ha detto rivolgendosi alla nostra Commissione bicamerale.

Perché si tratta di una scelta molto pericolosa? Perché il nostro sistema politico ha determinate caratteristiche, che non sono quelle di altri paesi dove esiste un modello semipresidenziale a prevalenza del *premier*. In quei paesi tale sistema esiste non in virtù di una configurazione dei poteri scritta nella Costituzione ma di quella del sistema politico-partitico.

Proprio Duverger, in uno scritto del 1990, fa una distinzione tra poteri previsti dalla Costituzione e poteri nella pratica di tutti i sistemi semipresidenziali. Ovviamente, essendo uno scritto del 1990, non sono compresi gli ultimi sistemi semipre-

sidenziali costituitisi nell'est d'Europa, ma c'è una graduatoria che va dalla Finlandia all'Irlanda e la Francia è solamente al sesto posto. In termini di poteri scritti nella Costituzione, prima della Francia si trovano l'Austria, il Portogallo, la Finlandia, l'Islanda.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Boato dice che hai letto alla rovescia!

GIUSEPPE CALDERISI. Nell'ambito dei poteri di fatto la Francia è la prima. Basti ricordare, per esempio, che nella Costituzione portoghese è previsto il potere di scioglimento con il solo limite dei primi sei mesi della legislatura, che in Austria è prevista la controfirma del *premier*, ma in tale paese il Presidente della Repubblica, teoricamente (in pratica non è avvenuto proprio per le caratteristiche del sistema politico), può revocare il *premier*. In teoria, se il *premier* non controfirma l'atto di scioglimento, il Presidente della Repubblica può cambiarlo.

Confesso di provare grandi preoccupazioni quando, da parte di non pochi ed eminenti colleghi di altre forze politiche, sento frasi del tipo: non ti preoccupare delle norme, se il Presidente non ha i poteri, vorrà dire che poi se li prenderà, e così via. Quando ascolto frasi di questo genere mi si accappona la pelle e mi si rizzano i capelli in testa perché ho una visione liberale delle istituzioni, dello Stato e della certezza del diritto, per cui ritengo inconcepibile ragionare in questo senso.

Il nostro sistema politico è tale per cui, se la riforma sarà approvata nel senso dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, è inimmaginabile che non si candidino i leader, anche perché uno ha già annunciato che in una tale ipotesi si candiderebbe. A quel punto non vi si potrebbe contrapporre un candidato di garanzia. In una competizione elettorale in cui si candidasse un leader politico che parla di programmi, di scelte e di indirizzo politico, sarebbe facile per questo

unico candidato vincere le elezioni se venisse contrapposta una figura di garanzia.

In base alle votazioni che abbiamo fatto nelle precedenti sedute, abbiamo stabilito che il Presidente della Repubblica non presiede il Consiglio dei ministri. Ciò significa che non presiederà nessuna riunione dei ministri? Sappiamo bene che non è così. Sappiamo addirittura che l'attuale Presidente della Repubblica ha convocato al Quirinale riunione dei ministri per problemi specifici di Governo (ha convocato i ministri sui temi della giustizia e della disoccupazione).

Se un Presidente non eletto da 20 milioni di cittadini già oggi, anche con Governi legittimati, come il Governo Prodi, dal meccanismo elettorale, convoca come fa attualmente il Presidente della Repubblica (nessuno può infatti impedirglielo) riunioni di ministri, se un Presidente della Repubblica non eletto direttamente dai cittadini ritiene di sollecitare il Governo su scelte di indirizzo politico, possiamo facilmente immaginare cosa accadrebbe allorché il Presidente della Repubblica fosse eletto direttamente dal popolo. Il rischio che si tengano riunioni di ministri al Quirinale sarebbe continuo, per cui non riesco ancora a comprendere i motivi di questa scelta, dal momento che sono convinto della necessità di introdurre un sistema adatto alle caratteristiche del nostro sistema politico. Se le caratteristiche sono quelle che ho richiamato (e sono incontestabili), cioè diverse da quelle dell'Austria o del Portogallo, è assurdo configurare un sistema in cui il Presidente della Repubblica sia eletto direttamente dai cittadini e nello stesso tempo vi sia la prevalenza del *premier*.

Sì, certo, il sistema semipresidenziale è per definizione un sistema duale, « diartico » (non è un sistema « monista » o monocratico; non si configura un esecutivo di tipo monocratico): su questo non vi è ombra di dubbio. Tuttavia, negli altri paesi e negli altri sistemi che hanno un regime di tipo semipresidenziale, a prevalenza del Presidente o del Primo ministro, tutto ciò si configura non in funzione

dei poteri scritti, ma delle caratteristiche del sistema politico, delle scelte dei leader politici. Allora, dobbiamo assecondare le caratteristiche del sistema politico, se vogliamo affermare il principio di responsabilità politica, far sì che le norme scritte vengano poi rispettate e se non vogliamo che i poteri, se un Presidente non li ha, se li prenda.

Questa è la questione di fondo. Noi di forza Italia veniamo accusati di iperpresidenzialismo, di superpresidenzialismo; no, la nostra preoccupazione è esattamente opposta: con il termine presidenzialismo, non ci riferiamo ad un'idea di un sistema di Governo forte, ma ad un sistema regolato ed equilibrato, nel quale vi è un gioco di pesi e contrappesi. Il sistema viene scelto perché serve a limitare la possibilità di invadenza dei pubblici poteri: questo elemento è nel nostro DNA e nella nostra impostazione politica!

Venendo alla questione del potere di scioglimento, dobbiamo ribadire le nostre preoccupazioni.

Colleghi, cosa accadrà se vi sarà un Presidente eletto direttamente da 20 milioni di cittadini, in un sistema nel quale non vi sia la situazione di coabitazione, ma in cui vi sia la stessa maggioranza in Parlamento che ha eletto il Presidente della Repubblica? Se questo Governo non viene « sentito » dal Presidente come il frutto della propria stessa investitura, se non persegue lo stesso indirizzo politico, inevitabilmente diventerebbe molto molto forte il rischio di conflitto. Credo che abbia pienamente ragione il Presidente del Senato quando solleva talune questioni (anche se poi non so quali possano essere gli intendimenti e le finalità del suo intervento) e quando paventa il rischio grave di conflitto di due investiture, certamente connesse con il tipo di legge elettorale e con il meccanismo del premio di maggioranza, che evidentemente va a costituire un meccanismo di investitura popolare diretta anche del *premier*. È pertanto evidente la possibilità che si determini un rischio di conflitto in questo quadro in cui, da una parte, si vuole eleggere direttamente Presidente della Re-

pubblica e, dall'altra, si vuole dar vita ad un sistema a prevalenza del *premier*. Questo lo si dice anche a prescindere dalla legge elettorale: questo conflitto sarebbe rafforzato dalla legge elettorale a doppio turno di coalizione, ma si rimarrebbe lo stesso nella pretesa di dar vita ad un sistema a prevalenza del *premier*, con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (faccio tali rilievi per mettere bene i puntini sulle « i »). Se il Presidente non sente il Governo come frutto dello stesso indirizzo politico e come il soggetto che persegue la stessa politica sulla base della quale è stato eletto Presidente della Repubblica, il rischio che si metta di traverso è un rischio concreto. Ed è pure un rischio molto concreto che in Parlamento si costituisca il partito del Presidente! E questi rischi sono ancor più accresciuti dal meccanismo connesso allo scioglimento.

Il relatore Salvi ci ha detto che non si tratterebbe di un Presidente titolare dell'indirizzo politico; ed ha aggiunto che non sarà solo un Presidente di garanzia, ma anche un Presidente che è garante del rispetto dell'indirizzo politico scelto dai cittadini.

Mi sbaglio, relatore?

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*. Non solo, ma anche!

GIUSEPPE CALDERISI. È quindi anche il garante del rispetto dell'indirizzo politico scelto dai cittadini. Ma questa garanzia del rispetto dell'indirizzo politico scelto dai cittadini come può esercitarla il Presidente della Repubblica, se non proprio attraverso quello che è il potere di scioglimento, inteso non solo come atto dello scioglimento ma — come ci hanno detto in modo mirabile Mortati e Debré — anche come un potere di deterrenza, che è fattore di stabilità dei Governi? Se il Presidente della Repubblica può decidere lo scioglimento solo in caso di crisi formalmente aperta, evidentemente questo potere, inteso come potere di deterrenza, ai fini della stabilità dei Governi, viene di

fatto meno e si configura come un potere in mano esclusivamente ai partiti, magari anche al più piccolo dei partiti della coalizione, a maggior ragione con un meccanismo elettorale contenente un premio di maggioranza, ma anche a prescindere da esso (anche qui metto i puntini sulle « i »).

Questa è la situazione, e allora è stata posta la norma di cui all'articolo precedente. Il Presidente della Repubblica può rinviare il Governo alle Camere; di fronte ad un Governo che non governa, ad un Governo cosiddetto imbecille che non è capace di governare, di decidere, che tira a campare, il Presidente della Repubblica può rinviare il Governo al Parlamento e verificare se ha la fiducia. Si pensa che questa possa rappresentare la soluzione del problema che ho tentato di esporre. Ho qualche dubbio, anzi molti.

Per far comprendere la situazione, basta citare il caso che si è verificato in Germania ai tempi del cosiddetto « ribaltone », quando Genscher stava preparandosi a cambiare coalizione e Schmidt pensò di vincolarlo con un dibattito sulla fiducia al Governo. Schmidt pose quindi la fiducia e Genscher la votò, perché sappiamo che in certi casi una fiducia non si nega a nessuno, salvo che una settimana dopo fece appunto il « ribaltone »!

Rispetto ad un'ipotesi di Governo che non governa, che tira a campare, un Governo imbecille, prevedere la possibilità di un dibattito parlamentare ponendo la fiducia non risolve certamente il problema di attribuire al Presidente della Repubblica un potere di scioglimento come potere di deterrenza. Verrebbe addirittura a configurarsi un sistema nel quale il Presidente della Repubblica avrebbe un potere di scioglimento di fatto — sottolineo « di fatto » — inferiore a quello di cui oggi dispone l'attuale Presidente della Repubblica che, stando alla casistica qui prevista, non avrebbe per esempio potuto sciogliere le Camere nel 1994, quando c'era il Governo Ciampi, che Scalfaro volle addirittura nella pienezza dei poteri, per cui respinse le dimissioni. Avrebbe quindi dovuto cambiare completamente proce-

dura per poter sciogliere le Camere, ma in base a quello che avvenne nel 1994 il Presidente della Repubblica non avrebbe potuto addirittura, ripeto, sciogliere le Camere.

Andiamo a configurare, quindi, un sistema nel quale eleggiamo direttamente il Presidente della Repubblica, ma poi non gli attribuiamo neppure il potere che di fatto ha oggi nell'ordinamento. Ho sottolineato « di fatto » perché, come ha detto il relatore Salvi, oggi è prevista la controfirma, ma almeno nell'evoluzione degli ultimi anni è certo che la controfirma del Primo ministro sia assolutamente ritenuta un atto dovuto, quindi non un atto che configura un potere effettivo del Primo ministro di fronte alla determinazione del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere.

Ecco perché riteniamo che questa casistica sia una scelta sbagliata; ma non è che si debba attribuire al Presidente della Repubblica un potere di scioglimento incondizionato, anche perché — lo vediamo con Chirac — gli scioglimenti non si hanno con facilità. Si possono poi anche perdere le elezioni e lo scioglimento non è la decisione dei « campi di sterminio », ma è la decisione di ricorrere alla sovranità popolare, si rimette cioè la scelta agli elettori, quindi lo scioglimento è la scelta di ricorrere al massimo della democrazia.

E allora, colleghi, credo che dobbiamo fare questa riflessione. Non vogliamo comunque determinare in modo limitato il potere di scioglimento. Possiamo adottare una previsione che riguarda i primi 12, 18 o 24 mesi: il testo originario del relatore Salvi, il « testo B », conteneva questa previsione. Peraltro, quel testo, che io ho votato, era già un adattamento alla realtà italiana, non era la copia del sistema francese. Non si prevedevano infatti i poteri straordinari, né il potere del Presidente di indire referendum e quant'altro. Si trattava dunque già di un significativo adattamento alla realtà italiana. C'era, come dicevo, un potere di scioglimento con limiti temporali e noi insistiamo su questa scelta che ci sembra la più congrua alla realtà politica italiana;

altrimenti — ma sono soluzioni di ripiego — credo che, oltre ai casi previsti nel testo attuale, vada inserita qualche altra eventualità: nei nostri emendamenti, ad esempio, abbiamo ipotizzato il caso che si determini un grave stato di crisi nei rapporti parlamentari, tale da pregiudicare l'unità di indirizzo politico del Governo. Si possono studiare anche formulazioni simili (ne abbiamo proposte alcune, non una sola) di questa natura o si può ricorrere all'espressione che, sia pure in un diverso quadro emendativo, era stata presentata da deputati del partito popolare (Borrometi, Cananzi, Abbate), i quali avevano proposto di aggiungere a quelli previsti dal testo attuale gli « altri casi in cui sia irreversibilmente compromessa la funzionalità dell'Assemblea parlamentare » (si tratta dell'emendamento Borrometi 73.58 presentato al vecchio testo).

Si può quindi studiare una formula di questa natura, ma riteniamo sbagliata una scelta di questo tipo, perché andrebbe a configurare una situazione veramente paradossale: un Presidente eletto dagli elettori che non è titolare dell'indirizzo politico, che non nomina il *premier* (perché quest'ultimo viene scelto dai cittadini con il premio di maggioranza ed è l'altra investitura popolare diretta) e che, di fatto, non ha il potere di scioglimento, perché quel potere è in mano ai partiti. Quindi, i tre poteri fondamentali — di governo, di nomina e di scioglimento —, di fatto, non vengono riconosciuti al Presidente della Repubblica. È inutile stare a parlare di altri poteri, perché le tre questioni fondamentali sono queste che ho richiamato e su queste dobbiamo discutere. Se allora il Presidente della Repubblica non ha nessuno di quei tre poteri, qualcuno mi deve spiegare perché dobbiamo eleggerlo direttamente, in che modo pensiamo di attuare il principio di responsabilità politica attraverso lo strano sistema che andiamo a prevedere nel nostro paese. Sinceramente, non riesco a capire chi non vede i rischi di questa impostazione.

Prima di concludere, voglio ricordare anche ai nostri colleghi di alleanza nazionale e del Polo che nel documento che abbiamo discusso e con il quale abbiamo deciso di approvare l'istituzione della Commissione bicamerale era contenuta una precisa indicazione, ossia che dovevamo volere l'elezione diretta del Capo dell'esecutivo come meccanismo in grado di arrivare ad un bipolarismo effettivo, più maturo, nel nostro paese. « Elezione diretta del Capo dell'esecutivo » era l'espressione per intendere sia un sistema di tipo semipresidenziale, che però rimanesse a prevalenza del Presidente, sia un sistema di elezione diretta del *premier*. Questa, però, è l'indicazione che abbiamo ricevuto, mai quella di eleggere direttamente la figura di un Presidente della Repubblica che avesse un ruolo di garanzia e che non avesse questo tipo di poteri. Questo, forse, era nell'ipotesi di Almirante o di altri che hanno proposto la mera elezione diretta del Presidente della Repubblica. Una tale proposta, però, era estranea al documento che ho ricordato ed al programma del Polo. Non ritengo, peraltro, che si possa pretendere, nel momento in cui si scrive una Costituzione, che da parte degli altri — dovendola appunto redigere con altri — il proprio punto di vista venga accettato integralmente. Ce ne rendiamo benissimo conto, ma per quanto riguarda le possibilità di una mediazione non bisogna solo stare attenti — questo è il problema — agli equilibri tra i partiti, a quelle che rischiano di diventare alchimie tra le forze partitiche, ma bisogna guardare alla funzionalità del sistema. Si può e si deve percorrere la strada di un compromesso nella misura in cui esso delinea un sistema che funziona. Noi abbiamo la grave preoccupazione che questo, invece, non riesca a funzionare e crei gravi, pericolosi conflitti.

Mi sembra che gli autorevoli interventi di alte figure delle nostre istituzioni confermino tale perplessità. Ho già ricordato, poi, che non solo Duverger, ma moltissimi

altri studiosi, stanno evidenziando in questi giorni e in queste settimane una serie di problemi.

Mi auguro che vi sia la possibilità di un approfondimento serio ed effettivo e che questo non sia solo un dibattito di facciata, ma corrisponda ad una reale volontà di dialogo e al tentativo vero di trovare una soluzione: un sistema che non solo rispetti gli equilibri e le alchimie tra i partiti ma che risulti capace di funzionare (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Soda. Ne ha facoltà.

ANTONIO SODA. Presidente, colleghi, questa pausa di approfondimento è utile e necessaria perché ci collega al dibattito che si è sviluppato nel paese.

La forma di governo che abbiamo prescelto nel testo di novembre, ma anche negli approfondimenti fatti negli ultimi giorni dal Comitato ristretto, è in linea con le tendenze di razionalizzazione del sistema parlamentare che sono proprie delle democrazie pluralistiche, secondo le esigenze che ha recentemente sottolineato in questa sede lo stesso onorevole Diliberto.

In questo modello, che il relatore Salvi ha correttamente definito di semipresidenzialismo temperato, il potere di scioglimento è il naturale bilanciamento dell'istituto della fiducia ed è definito in capo al Presidente della Repubblica. È configurato nel testo come un potere autonomo ma non arbitrario: lo scioglimento è cioè facoltà del Presidente della Repubblica, che esercita il potere nelle forme e nei limiti fissati nella Costituzione.

L'articolo 70, il quale prevede che il Presidente possa sciogliere la Camera dei deputati ed indire nuove elezioni nel caso di dimissioni del Governo, va letto in maniera coordinata con le disposizioni dell'articolo 71, il quale stabilisce che lo scioglimento della Camera dei deputati è atto non sottoposto alla controfirma del Primo ministro, e va coordinato con la disposizione dell'articolo 74, che deter-

mina tassativamente le ipotesi di dimissioni del Primo ministro e conseguentemente del Governo, individuandole nei casi di elezione della Camera, di mancata approvazione della fiducia richiesta dal Governo, di approvazione di una mozione di sfiducia, di assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica, di dimissioni morte o impedimento permanente del Primo ministro.

La soluzione adottata rifiuta, da una parte, la scelta di absolutezza del potere di scioglimento — questo è l'elemento pericoloso per la democrazia — e, dall'altra, rifiuta la risoluzione del potere in una parvenza puramente formale ed apparente, di modo che nel testo si è raggiunto un equilibrio sia sotto il profilo della mediazione storico-politica sia, soprattutto, ai fini di un efficace funzionamento del sistema. È su questo tema che mi soffermerò per rispondere alle opposte obiezioni di un eccesso di potere o di un'assenza di reali poteri in capo al Presidente della Repubblica.

Questo punto di equilibrio fa sì che il modello prescelto non possa assolutamente essere definito figlio di una cultura della destra: equilibri analoghi o con alcune varianti significativamente simili alla nostra si riscontrano in modelli di democrazie pluralistiche attualmente esistenti.

Il punto di equilibrio muove da due esigenze: la scelta dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica, e dunque la sua legittimazione popolare, cui si connette la titolarità di una funzione di indirizzo politico-costituzionale; la scelta di una forma di governo che non si esaurisce nel rapporto fiduciario Camera-Governo, ma vuole reggersi su un rapporto di continuità fra corpo elettorale, Governo e Parlamento. Le due esigenze, le due scelte presenti nel testo non tollerano un Presidente portatore di meri simulacri di potere.

D'altra parte, la volontà di razionare il sistema in una direzione comunque neoparlamentare, rifiutando una scelta presidenzialista in cui chi governa lo fa al di là ed a volte anche contro la volontà

espressa in Parlamento dagli altri rappresentanti del popolo, rifugge dall'affidamento di poteri discrezionali ad istituzioni personalizzate, ancorché legittimate direttamente dal popolo, ed impone la definizione — e quindi la tipizzazione — dei casi e quindi dei limiti di esercizio del potere.

Per comprendere se la soluzione data in questo testo al potere di scioglimento sia equilibrata, dobbiamo risalire all'impostazione del modello scelto, che esprime la logica di un sistema effettivamente a doppio motore, un modello — cioè — che prevede come condizione e status di una democrazia normale il funzionamento di un fisiologico *continuum* tra maggioranza parlamentare e Governo e che, in caso di difficoltà, prevede l'attivazione del circuito di riserva che consente al Presidente di utilizzare lo strumento dello scioglimento come deterrente (in questo caso sì): non come deterrente assoluto ed arbitrario, ma nelle ipotesi e nei limiti previsti dalla Costituzione.

A fronte di questa scelta sono state avanzate due obiezioni opposte. La prima è stata sostenuta autorevolmente dal senatore Elia in vari interventi, l'ultimo dei quali sul quotidiano *Il Popolo*. Elia dichiara di condividere il modello nel suo insieme, ma dissente dalla disposizione specifica che consente al Presidente neoeletto di sciogliere anticipatamente la Camera, in quanto il Governo in carica è costretto a dimettersi in questa circostanza. Se il circuito fiduciario funziona — sostiene Elia — che c'entra l'elezione del Presidente della Repubblica intervenuta nel frattempo?

Se il senatore Elia mi consente, questa impostazione appare viziata da una concezione troppo restrittiva dell'istituto del rapporto fiduciario. Nel sistema che abbiamo scelto — associato ad un modello elettorale maggioritario o quanto meno fortemente tendente al maggioritario — il rapporto fiduciario non è ristretto alla relazione maggioranza-Governo, ma investe e comprende anche il corpo elettorale. Se i cittadini elettori nell'elezione del Presidente danno un segno inequivocabile