

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

---

**45.**

**SEDUTA DI LUNEDÌ 23 GIUGNO 1997**

---

 XIII LEGISLATURA
 

---

 COMMISSIONE PARLAMENTARE  
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

45.

## SEDUTA DI LUNEDÌ 23 GIUGNO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

---

 INDICE
 

---

	PAG.		PAG.
<b>Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:</b>		D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano) .....	1727, 1728, 1729, 1732, 1750, 1753 1764, 1765, 1766, 1774, 1775, 1779
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .....	1727, 1728 1729, 1732, 1733, 1734, 1735, 1736, 1737, 1739 1740, 1742, 1743, 1746, 1748, 1749, 1750, 1751 1753, 1754, 1755, 1756, 1757, 1758, 1759, 1760 1761, 1762, 1763, 1764, 1765, 1766, 1767, 1768 1770, 1771, 1772, 1773, 1774, 1775, 1776, 1777 1778, 1779, 1780, 1781, 1782, 1783, 1784	Dentamaro Marida (gruppo CDU), <i>Relatrice sul Parlamento e le fonti normative</i> ..	1727, 1728, 1731, 1732, 1735, 1736, 1737 1739, 1741, 1742, 1743, 1751, 1752, 1753 1754, 1757, 1760, 1761, 1764, 1766, 1771 1772, 1773, 1776, 1777, 1778
Armaroli Paolo (gruppo alleanza nazionale) .....	1770, 1779, 1780, 1784	Elia Leopoldo (gruppo PPI) .....	1728, 1736 1747, 1764, 1769
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .....	1732, 1733, 1736, 1737, 1753, 1763 1764, 1765, 1766, 1767, 1769, 1772 1773, 1779, 1780, 1781, 1783	Greco Mario (gruppo forza Italia) ..	1753, 1755 1764, 1765, 1769, 1771, 1774
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	1740, 1751, 1765	Grillo Luigi (gruppo forza Italia) ....	1731, 1735 1742, 1749, 1764
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	1727 1730, 1734, 1745, 1753, 1758, 1769 1771, 1774, 1776, 1777, 1778, 1780	Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazionale) .....	1772
		Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	1736, 1737, 1769

	PAG.		PAG.
Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	1731, 1732, 1734 1735, 1751, 1752, 1754, 1759, 1765, 1766 1767, 1768, 1770, 1776, 1777, 1778, 1782	Salvati Michele (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1747
Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1757, 1759	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	1733, 1738, 1739, 1748 1749, 1750, 1758, 1771, 1779, 1781
Mussi Fabio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1759, 1761, 1762, 1763 1780, 1781, 1783	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1730, 1735, 1765, 1769 1771, 1772, 1773, 1775, 1782, 1783
Occhetto Achille (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1743	Schifani Renato Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	1740, 1757
Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1752, 1763, 1778	Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale) .....	1757, 1765
Pera Marcello (gruppo forza Italia) .....	1729 1740, 1742, 1755, 1758, 1760, 1761 1762, 1763, 1781, 1782, 1783	Senese Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1763, 1780
Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	1746 1749, 1750	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale) .....	1730, 1737, 1750, 1755 1762, 1767, 1773, 1774, 1775
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia) .....	1732 1735, 1746, 1760, 1768, 1776, 1779, 1784	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) ..	1728, 1763, 1766, 1768, 1772, 1779
Rigo Mario (gruppo misto) .....	1752	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	1735
Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1763	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1729, 1734, 1743, 1753 1754, 1761, 1762, 1764, 1767, 1778, 1782
		Zecchino Ortensio (gruppo PPI) .....	1737, 1739 1754, 1755, 1756, 1759, 1763, 1764, 1779

**La seduta comincia alle 15.40.**

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

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

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

Procediamo nell'esame degli articoli del testo base sul Parlamento e le fonti normative e dei relativi emendamenti (*v. allegato Commissione bicamerale*), che si dovrebbe concludere nella seduta odierna, riprendendo dall'articolo 13, riguardante le competenze del Senato.

L'emendamento Rigo II.13.7 è decaduto poiché ripropone le attribuzioni di un Senato delle autonomie in relazione ad una proposta che è stata precedentemente respinta dalla Commissione.

L'emendamento Rotelli II.13.1, mancando il senatore Rotelli, mi sembrerebbe...

**GIUSEPPE CALDERISI.** L'emendamento Rotelli II.13.1 riguarda lo svolgimento di inchieste, di cui dovremo occuparci tra breve...

**PRESIDENTE.** Sì, ma prevede anche funzioni riguardanti le nomine. In ogni caso, viene accantonato per non fare uno sgarbo al senatore Rotelli.

Passiamo all'emendamento D'Amico II.13.8, riguardante le funzioni del Senato in materia di nomine, l'elezione di giudici

della Corte, presidenti e componenti delle autorità di garanzia e vigilanza, e via dicendo.

**NATALE D'AMICO.** L'emendamento tenta di qualificare questo Senato nel senso di farne il più possibile una Camera delle garanzie. In tal senso va letto insieme al nostro emendamento che prevede l'abolizione di gran parte delle competenze legislative.

Vorrei fare due precisazioni. In primo luogo, il parere espresso dal Senato sulle nomine, così come delineato del testo della senatrice Dentamaro, ci pare troppo generico nella misura in cui è riferito a tutti gli enti pubblici; proponiamo quindi di aggiungere la previsione secondo cui tale parere viene dato nei casi in cui le nomine spettano al governo. In secondo luogo, l'emendamento attribuisce espressamente al Senato il compito di esaminare le petizioni presentate a norma dell'articolo 50 della Costituzione, per cercare di specializzare questa seconda Camera.

**PRESIDENTE.** Vorrei sentire il parere della relatrice.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Come avevo già detto, esprimo un parere favorevole sull'ultimo comma dell'emendamento riguardante l'esame delle petizioni presentate a norma dell'articolo 50 della Costituzione.

Per quanto riguarda le nomine, il testo da me predisposto mirava a distinguere, in particolare nell'ultimo comma, le nomine di responsabilità esclusiva del governo, per le quali non debba essere richiesto questo parere, e le nomine per le

quali il parere richiesto potrebbe invece essere addirittura vincolante, secondo un emendamento proposto, mi pare di ricordare, dal senatore Passigli, di cui pure avevo anticipato la condivisione da parte mia. Vi è comunque un rinvio alla legge ordinaria per una più dettagliata specificazione delle nomine che rientrano nell'una e nell'altra categoria. Credo quindi che la precisazione che si tratta di esprimere un parere su nomine di competenza del governo sia compresa nel testo da me proposto. Tale testo peraltro ha un contenuto un po' più ampio, perché contiene un rinvio alla legge per distinguere fra più tipi di nomine, sempre nell'ambito di quelle governative. Se così non fosse, sarei favorevole si precisasse che stiamo parlando di nomine governative, perché l'intenzione è quella.

NATALE D'AMICO. Se capisco bene, si prospettano due alternative: la relatrice Dentamaro propone che vi sia un potere generale di esprimere parere sulle nomine dei funzionari dello Stato e degli amministratori di istituti ed enti pubblici, anche economici, da parte del Senato, salva la possibilità per la legge di prevedere nomine per le quali la responsabilità sia esclusiva del governo e, quindi, sia escluso il parere del Senato. Il mio emendamento invece propone che il parere sia sempre espresso sulle nomine di competenza del governo e non sulle altre: questa è la differenza.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Credo — ripeto — che sulle nomine proposte o sulle designazioni si potrebbe aggiungere l'aggettivo governative, perché il mio intento è quello di riferirmi...

ANTONIO SODA. Non è implicito.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. A mio avviso è implicito nel testo, anche in considerazione del rinvio alla legge, proprio per distinguere le nomine esclusivamente fiduciarie da quelle di altra natura.

ANTONIO SODA. Intervengo solo per sottolineare che l'interpretazione dell'onorevole D'Amico del testo della relatrice Dentamaro non è corretta, perché l'ultimo comma, che prevede i casi in cui la nomina sia rimessa alla responsabilità esclusiva del governo, non è coordinato con il penultimo in ordine al quale è previsto sempre, per tutte le nomine, quindi anche quelle di competenza del governo, il parere del Senato. A mio avviso appesantiamo il testo se introduciamo una distinzione che non ha fondamento.

PRESIDENTE. In sostanza si ritiene, e sembra anche a me, che in base al combinato disposto degli ultimi due commi, il Senato ha potestà di esprimere parere su tutte le nomine, salva la determinazione per legge, approvata da entrambe le Camere, dei casi in cui tale parere avrà carattere vincolante o la nomina sia di responsabilità esclusiva del governo. A me sembra che questo risulti abbastanza chiaro nel testo.

LEOPOLDO ELIA. Cioè, l'ultima categoria, senza parere?

PRESIDENTE. No, il penultimo comma prevede che il Senato esprima parere, salvo i casi in cui le nomine siano di responsabilità esclusiva del governo; poi la legge potrà stabilire se anche in queste ipotesi il Senato debba o meno esprimere parere. Sinceramente, mi sembra che stiamo entrando in una normativa di dettaglio...

LEOPOLDO ELIA. Lei ritiene che nell'ultimo periodo del comma non sia previsto il parere?

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Se è responsabilità esclusiva del governo, non vi è parere.

PRESIDENTE. Forse questo punto va chiarito meglio. Mi pare tuttavia che l'articolo distingua tra un principio gene-

rale, cioè che il Senato esprime parere sulle nomine, e l'eccezione, che sarà poi definita dalla legge, dei casi in cui le nomine sono di responsabilità esclusiva del governo.

**NATALE D'AMICO.** La mia proposta emendativa è di esprimere parere solo sulle nomine di competenza governativa. Questa aggiunta, quindi, mi sembra necessaria, perché il riferimento agli enti pubblici è troppo generico.

**MASSIMO VILLONE.** Credo che l'onorevole D'Amico abbia ragione quando sostiene che le nomine possono essere anche di altra fonte, ma il testo della relatrice Dentamaro mi sembra faccia già riferimento per implicito alle nomine governative, essendo comunque riferite con ogni evidenza allo Stato; quindi, è ovvio che dovrebbe essere così, ma se si vuole precisarlo, lo possiamo fare. In ogni caso la lettura dell'ultimo comma è nel senso di escludere il parere per le nomine riferibili ad una esclusiva assunzione di responsabilità politica del governo: questa è la mia interpretazione.

**PRESIDENTE.** L'onorevole D'Amico chiede che anche quando si tratti di responsabilità del governo sia previsto il parere del Senato: mi sembra questa la differenza.

**NATALE D'AMICO.** Entrambe le cose: solo per le nomine governative e sempre per le nomine governative; questa è la mia richiesta.

**PRESIDENTE.** Solo, nel senso non le nomine che spettano alle regioni o ad altri.

**MARCELLO PERA.** Mi chiedo cosa accada per le nomine di competenza del Presidente della Repubblica, ove ve ne siano, come suppongo.

**PRESIDENTE.** Cosa accada, lo deve chiedere all'onorevole D'Amico. Se viene approvato l'emendamento...

**MARCELLO PERA.** Mi rivolgo a lei, per sottolineare all'onorevole D'Amico ed alla relatrice Dentamaro che nel testo non è precisato che tipo di nomine siano, poiché ve ne sono di competenza governativa ed altre del Presidente della Repubblica.

L'altra questione che vorrei sottoporre all'attenzione dei colleghi e della senatrice Dentamaro riguarda il secondo comma dell'articolo 13 del testo della relatrice, che è uguale al secondo comma dell'emendamento D'Amico, concernente l'elezione da parte del Senato dei presidenti e dei componenti delle autorità di garanzia e di vigilanza. A mio avviso, tale articolo andrebbe accantonato, perché il Comitato sistema delle garanzie ha proposto, con l'articolo 99-*bis*, una procedura diversa da quella qui prevista.

**PRESIDENTE.** Mi ripromettevo di proporre l'accantonamento dell'articolo in questione al momento della sua votazione.

**MARCELLO PERA.** Per quanto riguarda la questione delle nomine, vorrei sottolineare questa lacuna, perché non è chiaro se ci si riferisce a tutte o solo a quelle governative, come suggerisce adesso il collega D'Amico. Mi chiedo che cosa accada per le nomine di competenza del Presidente della Repubblica, che potrebbero essere altrettanto e più importanti.

**PRESIDENTE.** L'articolo è formulato (e mi pare ragionevole) in termini generali, di principio, con un rinvio alla legge, perché in questa fase non possiamo entrare in una complessa casistica di nomine, perché non finiremmo mai.

Vi sono nomine che spettano al Presidente della Repubblica, come per esempio quelle nell'ambito del Consiglio superiore della magistratura e della Corte costituzionale, ma spettano altresì agli organi parlamentari, in indipendenza tra di loro, io ritengo; in altri casi si potrà pensare ad un parere. Per disciplinare questa materia dobbiamo rinviare ad una legge bicamerale, altrimenti non predisponiamo un articolo della Costituzione, ma un artico-

lato di legge in cui prevediamo tutti i casi in cui si esprime il parere e le ipotesi in cui esso debba essere vincolante. Il testo della relatrice è felicemente vago, nel senso che distingue tra un principio generale (il Senato esprime parere e poi la legge disciplinerà) e l'eccezione, peraltro anche giusta, dei casi in cui invece la responsabilità politica sia esclusiva del governo.

GIUSEPPE CALDERISI. Non voglio fare una casistica, ma rivolgere una domanda. Sono d'accordo sul fatto che, avendo configurato i ruoli delle Camere nei termini in cui sono stati delineati, il Senato abbia la competenza di eleggere alcuni membri di organi costituzionali (Corte costituzionale, CSM, eccetera); quello che però non riesco a capire è quale sia la logica che si è voluta introdurre attribuendo il parere su nomine fatte dal governo al Senato, cioè alla Camera con la quale il governo stesso non ha un rapporto fiduciario. Negli Stati Uniti non vi è rapporto fiduciario in nessun caso e il Senato ha questa specifica competenza, ma non riesco a capire quale sia la logica nella configurazione del nostro bicameralismo, se non quella di attribuire alcuni compiti al Senato.

Si può prevedere che anche il Senato abbia questo compito, ma non capisco come si possa escludere per la Camera la possibilità di esprimere un parere su nomine fatte dal governo che abbiano un'incidenza sull'indirizzo politico.

CESARE SALVI. Come si faceva notare in precedenza, questa ipotesi è coperta da una riserva di legge bicamerale, appunto perché in quella sede si dovrà individuare le nomine che si ritiene di sottoporre a questa particolare procedura, che riguarda le funzioni di garanzia del secondo ramo del Parlamento, e le nomine invece di attribuzione più direttamente politica, rispetto alle quali nella Camera dei deputati — che comunque avrà questa attribuzione — potrà essere esercitato il controllo politico.

È necessario mantenere la norma anche in questa sede, ma forse il punto

potrà emergere con più chiarezza quando, in tema di forma di governo, esamineremo la questione delle nomine, perché anche lì sono state formulate proposte emendative rispetto alle quali occorre distinguere tre tipologie: le nomine che devono far capo al governo, per le quali il controllo è esclusivamente politico, e per questo non è necessario prevedere una particolare normativa, perché, come è evidente, fa parte dell'ordinario controllo della Camera politica; le nomine per cui si richiede una procedura di garanzia, quindi il passaggio attraverso il secondo ramo del Parlamento; le nomine di attribuzione diretta al Presidente della Repubblica o al Parlamento in quanto tale.

Per queste ragioni penso anch'io che, salvo il coordinamento con le diverse disposizioni restanti in questa materia, il testo dell'articolo 13 proposto dalla relatrice costituisca una base sufficiente. Non bisogna infatti dimenticare che vi è anche la disciplina che abbiamo approvato in materia di pubblica amministrazione che andrà a sua volta coordinata con questa normativa.

FRANCESCO SERVELLO. Sarò brevissimo perché mi riservo di fare una dichiarazione di voto alla fine dell'esame di questo articolato. La mia è una valutazione preoccupata perché, non avendo partecipato ai lavori di questo Comitato, nel complesso vedo ridotto il Senato ad una rappresentanza assolutamente generica.

Poc'anzi Calderisi si lamentava che il Senato verrebbe privilegiato riguardo alle nomine, come il Senato americano; non credo che questo stato d'animo sarà apprezzato dai senatori e a mio avviso questa formula non passerà al Senato perché — lo ripeto — l'insieme delle sue competenze è del tutto decorativo ed estremamente ridotto rispetto alla Camera.

Mi riservo di fare sull'intero articolato una dichiarazione finale che sarà probabilmente analoga alla valutazione che appare su tutti i giornali, che parla di un pasticcio e secondo la quale sarebbe

meglio annullare del tutto la seconda Camera piuttosto che dare luogo ad una diversa articolazione dell'intera materia. Mi riservo quindi di esprimere queste valutazioni, che possono anche essere a titolo personale, non per difendere l'istituto al quale appartengo ma perché francamente non ho capito la filosofia della soluzione proposta.

**LUIGI GRILLO.** Mi dispiace dover ribadire cose che per la verità il dibattito ha già contribuito a chiarire. Il Comitato che si è occupato del Parlamento e delle fonti normative ed anche il dibattito in plenaria ha già ampiamente chiarito che questa Commissione è orientata a muoversi nella logica di un bicameralismo non perfetto, simile a quello della maggior parte dei paesi civili e moderni di democrazia occidentale. Quindi questi recuperi che ogni tanto si fanno sulla semplificazione attorno ad una Camera mi paiono fuori luogo.

Il punto è come si debba articolare un bicameralismo non perfetto e come si debbano distribuire le diverse funzioni. Abbiamo in qualche modo acquisito che una Camera è titolare dell'indirizzo politico, ciò vuol dire che ad essa competerà produrre le norme di natura ordinaria; al Senato ovviamente va dell'altro, per dirla in termini aziendali - visto che qualcuno fa fatica a comprendere altre nozioni - deve esserci un carico di lavoro identico se c'è un gruppo di eletti del popolo che devono assolvere ad una funzione. In ordine alla differenziazione del carico di lavoro si è detto che ci sono le norme bicamerali, che in qualche modo abbiamo già identificato; c'è un indirizzo specialistico al quale richiamare le funzioni del Senato (l'individuazione di una Commissione sulle autonomie territoriali fornisce questa specializzazione ed ancora il Senato ad un rapporto privilegiato con le autonomie territoriali e locali); c'è il Senato che funziona da interfaccia per il processo riferito all'introduzione del federalismo nel nostro paese, quello fiscale e quello istituzionale, un processo che du-

rerà decenni e che non può essere inventato a tavolino; infine ci sono le funzioni di controllo.

A parer nostro le funzioni di controllo si esercitano massimamente attraverso la verifica della corrispondenza delle condizioni previste dalla legge proprio sulle nomine in genere, credo quindi che a questo riguardo ci sia organicità e coerenza nella norma proposta dalla relattrice, che in Comitato ha approvato ampi consensi.

**SERGIO MATTARELLA.** Ho presentato un emendamento soppressivo di questi commi che ritirerò nel presupposto che si riesca a disegnare una fisionomia puntuale di Camera delle garanzie, vorrei però sottolineare che il testo del terzo comma, per quanto rimandi ai casi che la legge stabilirà, è talmente diffuso da non consentire alla legge molti margini. Parlare di nomine, proposte o designazioni di funzionari dello Stato, di istituti, di enti pubblici anche economici, « dei » funzionari, « degli » amministratori (non « di » funzionari o « di » amministratori) è talmente onnicomprensivo che i casi saranno necessariamente tutti. Forse asciugare questa prescrizione, renderla più succinta e meno onnicomprensiva gioverebbe a lasciare realmente alla legge la definizione dei casi in cui il Senato interviene.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Mi sembra che all'inizio del comma ci sia comunque la precisazione « nei casi stabiliti con legge », quindi all'interno del diffuso elenco di ipotesi che è alla fine del comma si richiederà il parere comunque soltanto nei casi stabiliti con legge. Una soluzione potrebbe essere quella di accedere in un certo senso alla formulazione D'Amico, cioè « (...) sulle nomine, proposte o designazioni (...) che spettano al Governo », in maniera tale che resti un margine più largo (ma a mio avviso solo apparentemente, per la verità) alla legge bicamerale che dovrà poi individuare i singoli casi. Non so se questa formulazione convinca l'onorevole Mattarella.

SERGIO MATTARELLA. La rimanderai alla fase di coordinamento. La mia preoccupazione è che il Senato intervenga anche per il provveditore agli studi di Biella, cosa che obiettivamente sarebbe impropria. Occorre quindi trovare una formulazione che lasci alla legge margini reali, che non sia troppo largamente comprensiva come qui mi sembra essere.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. A me pare, ripeto, che il rinvio sia amplissimo, ma che comunque quella formulazione che elimina il riferimento a funzionari ed amministratori lo renda, nell'immediatezza della lettura, ancora più ampio.

PRESIDENTE. Dobbiamo passare ora alla votazione dell'emendamento D'Amico II.13.8, sul quale la relatrice ha espresso parere contrario, salvo il parere favorevole sull'ultimo comma, che attribuisce al Senato il compito di esaminare le petizioni presentate a norma dell'articolo 50 della Costituzione. Pertanto dovremo procedere alla votazione per parti separate.

GIORGIO REBUFFA. Vorrei capire perché le petizioni competano solo al Senato.

NATALE D'AMICO. Come l'onorevole Rebuffa sa, non sono molto convinto da questo Senato delle garanzie; però, se ci deve essere un Senato delle garanzie, bisognerà attribuire ad esso alcune funzioni, tra cui questa, che mi sembra una funzione rilevante da affidare al Senato delle garanzie.

MARCO BOATO. Ma se la petizione chiede un atto di indirizzo politico al governo?

NATALE D'AMICO. Vuol dire ovviamente indirizzare le petizioni verso il genere di cose di cui si occupa questo Senato delle garanzie; questo ovviamente è implicito. Vuol dire anche dar vita ad uno strumento che ha avuto poco peso nella storia della Repubblica, una vita

certo limitata a quello di cui si occupa il Senato delle garanzie.

PRESIDENTE. Effettivamente la materia delle petizioni può essere molto ampia. Potrebbe riguardare materie di indirizzo politico, cioè di esclusiva competenza della Camera, per esempio. Ho la sensazione che questo determini un vincolo.

NATALE D'AMICO. Ritiro l'ultimo comma dell'emendamento.

PRESIDENTE. Proprio in relazione alle preoccupazioni che lei esprime, se per esempio venisse presentata una petizione sulla politica della casa, ne discuterebbe il Senato che non ha competenza sulla materia.

NATALE D'AMICO. Diciamo la verità: nella storia repubblicana le petizioni non hanno avuto un grande peso. Assegnarle ad una Camera che ha alcune funzioni limitate, vorrebbe dire indirettamente limitare l'oggetto delle petizioni ma immaginare che possano avere un seguito maggiore di quello che hanno avuto nella storia repubblicana. Tuttavia capisco l'obiezione e ritiro l'ultimo comma.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento D'Amico II.13.8.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Pieroni II.13.5. Il senatore Pieroni non è presente; l'onorevole Boato lo fa suo?

MARCO BOATO. Sì, presidente, lo faccio mio e contestualmente lo ritiro.

PRESIDENTE. L'emendamento Dondeynaz II.13.2 a mio giudizio è decaduto perché si riferisce al Senato delle regioni.

Passiamo all'emendamento Boato II.13.13, che ha un carattere meramente formale. Lo accantoniamo, lo rinviemo in sede di coordinamento come raccomandazione e non lo poniamo in votazione.

MARCO BOATO. Sono d'accordo, presidente.

PRESIDENTE. Ciò vale anche per gli identici emendamenti Passigli II.13.9 e Boato II.13.15: ne discuteremo quando affronteremo il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, non possiamo abolire adesso surrettiziamente le parole « componenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ».

MARCO BOATO. Oggi non ci sono nomine parlamentari dei membri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, quindi abolire la disposizione secondo cui vengono nominati dal Parlamento è di per sé legittimo. Sono d'accordo sull'accantonamento della materia e sul rinvio del suo esame al momento in cui discuteremo del CNEL.

PRESIDENTE. Delle autorità in generale di garanzia e di vigilanza.

Passiamo all'emendamento Boato II.13.14, che propone di sopprimere, al primo comma, il potere di elezione. Vorrei semplicemente osservare che invece l'emendamento Armando Cossutta II.13.4 va nella direzione esattamente opposta, cioè verso l'estensione. Pertanto discuterei i due emendamenti insieme.

MARCO BOATO. A me pare opportuno non prevedere in Costituzione che qualunque nomina parlamentare, salvo quella espressamente prevista anche in capo alla Camera dei deputati, vada al Senato; sono cioè per prevedere in positivo le nomine che sono riconosciute, per le funzioni di garanzia, al Senato. In subordine ho presentato l'emendamento II.13.16, per cui propongo di discutere anche questo insieme agli altri due: laddove non venisse eliminata la frase che comincia con le parole « nonché ogni elezione », in subordine aggiungerei, dopo la parola « anche », le parole « o solo ». Non dobbiamo cioè escludere che vi siano possibili nomine che vadano in capo eventualmente solo alla Camera dei deputati. Non saranno nomine di garanzia, eventualmente, però

non metterei un vincolo così rigido in Costituzione, così come risulta nella seconda parte dell'articolo 13, mentre sono d'accordo su quanto afferma la prima parte dell'articolo.

ERSILIA SALVATO. Nel prosieguo di questo articolo, negli altri commi, si disciplinano le nomine di pertinenza del governo. Per quanto riguarda le nomine parlamentari, facciamo questa proposta che forse ha un po' il sapore della provocazione; ma dal momento che avete deciso che deve esserci un Senato, che questo giustifichi se stesso almeno avendo la piena titolarità delle nomine.

PRESIDENTE. Mi pare chiaro, le due posizioni sono alternative. L'emendamento Boato tende cioè a limitare questo potere del Senato e a prevedere la possibilità comunque che vi siano nomine di esclusiva spettanza della Camera, mentre l'emendamento presentato dai colleghi di rifondazione comunista contiene una formulazione più estensiva, di carattere generale. È difficile valutare la distanza dei due emendamenti, per cui li metterei in votazione nell'ordine in cui sono stati presentati. L'emendamento Boato II.13.14 è il più radicale, perché in effetti sottrae al Senato ogni potere in materia di elezione e nomina parlamentare.

MARCO BOATO. No, presidente, non sottrae nulla; afferma in Costituzione in positivo quali sono le nomine: « compete al Senato l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, dei componenti del Consiglio... ». Non sottrae assolutamente nulla; non pone un vincolo rigido.

PRESIDENTE. Limita agli organi espressamente indicati nella parte precedente del primo comma.

MARCO BOATO. Perché sono le nomine di garanzia, cioè quelle della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Boato II.13.14, non accettato dalla relatrice.

*(È respinto).*

Passiamo ora all'emendamento Boato II.13.16, che prevede la possibilità che vi siano nomine di spettanza esclusiva della Camera dei deputati.

Lo pongo in votazione.

*(È respinto).*

Passiamo all'emendamento Cossutta II.13.4, già illustrato dalla senatrice Salvato.

GIUSEPPE CALDERISI. In base a quest'emendamento, se ho ben compreso, le nomine sarebbero tutte e comunque appannaggio del Senato?

PRESIDENTE. Resterebbe scritto « nonché ogni elezione o nomina parlamentare ».

GIUSEPPE CALDERISI. Anche quelle governative?

PRESIDENTE. Si fa riferimento ad elezione o nomina parlamentare, non a quelle governative, su cui vi è un parere di cui abbiamo già discusso. Ribadisco che si tratta di elezioni o nomine parlamentari: per esempio, quelle elezioni o nomine che attualmente sono bicamerali diventerebbero di esclusiva spettanza del Senato.

GIUSEPPE CALDERISI. Ho posto la domanda perché, nell'elenco degli emendamenti accettati dalla relatrice, vi è scritto che ella accetta l'emendamento purché la parola « parlamentare » sia sostituita con « attribuite al Parlamento », che è una cosa diversa.

PRESIDENTE. È chiaro che è una modifica puramente formale e comunque su di essa vi è pieno accordo da parte di rifondazione comunista.

Il punto di sostanza, onorevole Calderisi, è che tutte le elezioni o nomine

parlamentari sarebbero di spettanza esclusiva del Senato, in quanto organo parlamentare di garanzia e quindi il termine « parlamentare » va inteso come atti attribuiti al Parlamento.

È evidente che, invece, i pareri sulle nomine effettuate dal governo costituiscono una materia diversa, disciplinata dal comma 3, di cui abbiamo parlato e torneremo a parlare perché vi sono anche emendamenti soppressivi di tale comma.

Pongo pertanto in votazione l'emendamento Cossutta II.13.4 con la riformulazione proposta dalla relatrice ed accettata dai presentatori.

*(È approvato).*

Passiamo ora agli emendamenti soppressivi dei commi secondo, terzo e quarto, a cominciare dall'emendamento Mattarella II.13.11, che propone, per l'appunto, la soppressione dei tre commi anzidetti.

SERGIO MATTARELLA. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Quanto all'emendamento Boato II.13.17, esso deve intendersi accantonato, perché abbiamo stabilito che il secondo comma, che questo emendamento propone di sopprimere, verrà discusso nel quadro delle norme relative agli organi di garanzia.

Passiamo ora all'emendamento Selva II.13.7, che propone audizioni in seduta pubblica su nomine, designazioni o altro, con la previsione di sedute comuni delle competenti Commissioni della Camera e del Senato. Ritengo che tale emendamento sia precluso, in quanto abbiamo provveduto ad attribuire tale funzione al Senato.

Rimane, quindi, l'emendamento Mussi II.13.3, che propone di sostituire le parole « anche economici » con le parole « o privati ». Nel caso di specie, più che ad enti privati, mi pare ci si riferisca alle nomine delle società per azioni.

MASSIMO VILLONE. Ci si riferisce a tutti i soggetti che hanno formalmente natura privata.

**PRESIDENTE.** Sì, ma la formulazione non è sufficientemente chiara. La questione di sostanza è la seguente: con la formulazione qui proposta («istituti ed enti pubblici anche economici») non verrebbero sottoposte a parere in alcuna sede le nomine effettuate nelle società per azioni, che non sono enti pubblici.

**LUIGI GRILLO.** Tra gli enti pubblici economici rientra anche l'ENI, che è una società per azioni.

**PRESIDENTE.** Sì, ma non tutte le società per azioni partecipate dallo Stato sono enti pubblici. Si tratta semplicemente di capire il punto di sostanza.

**LUIGI GRILLO.** Se il riferimento è alla configurazione di SPA, non v'è dubbio che lo Stato, quando interviene con gli strumenti del diritto privato, costituisce le SPA detenendo la maggioranza oppure una percentuale di controllo. Quindi, inserire un riferimento ai privati è pleonastico, se questo è l'intendimento.

**CESARE SALVI.** Il concetto che si vuole introdurre è che quando il Governo fa una nomina di sua competenza, com'è chiaro, perché nessuno pensa di chiamare a rendere conto un privato di questo, indipendentemente dalla natura e dalla definizione giuridica del soggetto interessato dalla nomina, vi deve essere la possibilità del controllo parlamentare.

**GIORGIO REBUFFA.** Bisogna riformulare l'emendamento in modo che sia chiaro che si tratta delle società costituite giuridicamente come società per azioni in cui il titolare della maggioranza è un soggetto pubblico.

**SERGIO MATTARELLA.** Presidente, stiamo scrivendo una norma costituzionale e tutto ciò di cui stiamo discutendo andrebbe più opportunamente collocato nella discussione di una legge ordinaria. Pertanto, se da quel comma – mi rivolgo alla relatrice – togliessimo questa specificazione in cui si parla di funzionari,

amministratori, istituti ed enti pubblici economici e privati e rimandassimo genericamente il tutto alla legge ordinaria ...

**PRESIDENTE.** Credo che sarebbe una buona soluzione.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Sì, la condivido anch'io.

**PRESIDENTE.** Sarebbe una buona soluzione, anche perché abbiamo chiarito a chi spetti la competenza esclusiva sulle nomine o elezioni parlamentari. Se diciamo che viene espresso un parere, nelle forme e nei casi previsti dalla legge, sulle nomine effettuate dal Governo, questo dà anche una compattezza ed un senso alla scansione.

**GIUSEPPE VEGAS.** Poiché è bene che per la successiva interpretazione resti qualcosa agli atti della Commissione, è chiaro che possiamo scegliere la strada di rendere il testo più breve ma, in ogni caso, la nomina nell'ambito di enti privati non può implicare anche società per azioni di carattere privato. Se la finalità dei proponenti era...

**PRESIDENTE.** Tutto questo cade, perché viene ritirato l'emendamento, il testo.

**GIUSEPPE VEGAS.** Sicuramente, ma nella legge futura che poi dovrà realizzare questo principio, bisognerà prestare molta attenzione perché ...

**PRESIDENTE.** Al momento della legge futura chissà se ci saremo, senatore Vegas! Non aprirei adesso questo dibattito sulla legge futura, perché può darsi che ci dedicheremo ad attività più piacevoli. L'idea di aprire il dibattito sulla legge futura mi sembra in questo momento non augurabile.

Pongo pertanto in votazione la formulazione più ristretta proposta dall'onorevole Mattarella ed accolta dalla relatrice.

(È approvata).

Passiamo all'emendamento Passigli II.13.10. Il senatore Passigli non è presente ma ha fatto sapere che ci prega di esaminare ugualmente un certo numero di suoi emendamenti che egli ritiene essenziali, dei quali però non fa parte l'emendamento in questione. Qual è il parere della relatrice?

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Presidente, a ben vedere la formulazione finora accolta non esclude affatto che la legge bicamerale possa prevedere ipotesi in cui il parere sia vincolante. Possiamo fare a meno di includere una simile previsione nella Costituzione.

PRESIDENTE. Pongo pertanto in votazione l'articolo 13 - del quale non fa parte il comma 2, che sarà esaminato nell'articolo che affronta la relativa materia - nel testo modificato.

(È approvato).

Passiamo all'articolo 14, che istituisce la speciale Commissione delle autonomie locali.

Esaminiamo anzitutto l'emendamento Elia II.14.9, interamente sostitutivo dell'articolo 14.

LEOPOLDO ELIA. Lo ritiro per rimettermi al nuovo testo della relatrice.

MARCO BOATO. Qual è il nuovo testo della relatrice?

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Il nuovo testo che ho proposto risulta semplicemente dall'accoglimento dell'emendamento Armando Cossutta II.14.6 e dalla modificazione della composizione della Commissione, in accoglimento dell'emendamento Elia II.14.13.

Quanto alla composizione, e a modifica del primo comma dell'articolo 14 del testo base, essa risulta formata per un terzo da senatori, per un terzo dai presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e per un terzo dai rappresentanti degli enti locali, in modo tale da assicurare una composizione

quantitativamente paritaria degli esponenti dei vari livelli di governo territoriale.

Quanto al secondo comma, la Commissione dovrebbe procedere all'esame dei disegni di legge (faccio notare che viene eliminato il riferimento all'approvazione perché, per ragioni di chiarezza, nel disciplinare le procedure abbiamo fatto riferimento ad un parere vincolante di questa Commissione, che in sostanza equivale ad un potere decisionale pieno ma, da un punto di vista procedurale, più chiaramente definito nel rapporto tra Commissione ed Assemblea; parlare di « disegni di legge » invece che di « leggi » ha solo un carattere formale) nei casi e nei modi stabiliti dall'articolo 31 - sul quale ovviamente dovremmo soffermarci: si parla delle leggi di bilancio, finanziarie e comunque di tutte le leggi che riguardano direttamente regioni ed autonomie locali - ed inoltre (questa revisione accoglie l'emendamento di rifondazione comunista) esprime parere su ogni questione d'interesse delle autonomie regionali e locali.

PRESIDENTE. Se ho ben capito, lei propone una riformulazione dell'articolo 14. Il primo comma di tale articolo accoglie l'emendamento Elia II.14.13, per cui si prevede una diversa composizione della Commissione: non più metà senatori eletti e un quarto ciascuno per i presidenti delle regioni e i rappresentanti degli enti locali, ma un terzo di senatori, un terzo di rappresentanti dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano ed un terzo di rappresentanti degli enti locali.

La formulazione del secondo comma verrebbe integrata accogliendo l'emendamento Armando Cossutta II.14.6.

FAUSTO MARCHETTI. Credo che la relatrice non abbia chiaramente precisato che si dovrebbe aggiungere al secondo comma il testo - sia pure con qualche modifica - dell'emendamento Armando Cossutta II.14.6. Chiederei una precisazione al riguardo.

**PRESIDENTE.** Anch'io vorrei capire se lei, relatrice, accoglie o meno pienamente questo testo.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** L'emendamento è accolto pienamente ma è ritenuto aggiuntivo e non sostitutivo del secondo comma.

**FAUSTO MARCHETTI.** Ma il significato del nostro emendamento è di essere sostitutivo del secondo comma; si tratta quindi un accoglimento solo formale e non di sostanza.

**PRESIDENTE.** Si aggiunge al potere di esame e di approvazione...

**ORTENSIO ZECCHINO.** Non c'è più l'approvazione!

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Poiché quella che era approvazione è divenuta un parere vincolante, in effetti l'emendamento è accolto.

**ORTENSIO ZECCHINO.** Qui non si parla di parere vincolante!

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Si parla effettivamente di parere ma bisogna tener conto che all'articolo 31 – che disciplina analiticamente le procedure – il parere è previsto con valore vincolante.

**PRESIDENTE.** Quindi il secondo comma dell'articolo 14 suonerebbe: « La Commissione provvede all'esame dei disegni di legge nei casi e nei modi stabiliti dall'articolo 31 ed esprime il parere su tutti gli atti e le deliberazioni parlamentari concernenti gli affari regionali e le autonomie territoriali di competenza del Senato ».

Quanto al fatto se durante questo esame vi sia o meno un parere vincolante, la materia è rinviata all'articolo 31; la parola « approvazione » cadrebbe dal testo.

**MARCO BOATO.** Vorrei chiedere alla relatrice di non utilizzare la formula « enti locali », visto che nel testo base sulla forma di Stato si parla di comuni e province e, nel secondo articolo, di comunità locali, che equivalgono ai primi. È opportuno non innovare ogni volta nella terminologia. La stessa cosa vale in riferimento alle autonomie regionali: credo che si faccia riferimento alle regioni e, semmai, alle autonomie locali o alle comunità locali.

**PRESIDENTE.** La relatrice provvederà ora ad una riformulazione complessiva.

**FRANCESCO SERVELLO.** Quando è stato preannunciato l'emendamento Elia, e Zecchino, tanto in sede di Comitato quanto in Commissione ho espresso parere favorevole rispetto ad altre proposte che avevano un'ampiezza che mi sembrava eccessiva rispetto al futuro ordinamento della Repubblica. Ora ho visto – forse l'altra volta mi era sfuggito – che è cambiata la ripartizione: si parla di un terzo di senatori, di un terzo di rappresentanti delle regioni e di un terzo di rappresentanti delle autonomie. Tale disparità di presenza contrasta con la lettera e lo spirito delle caratteristiche dei parlamentari, sicché andava benissimo la prima ipotesi, che prevedeva la parità dei senatori rispetto ai rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali. Si tratta di una disparità che mi sembra del tutto impropria e non coerente con il disegno costituzionale generale, quindi a mio avviso andrebbe modificata.

Poiché anche in ordine ai poteri di questa Commissione non mi trovo d'accordo, rimando alla mia dichiarazione finale e poi il discorso sarà ripreso tutto intero in sede di esame al Senato.

**ORTENSIO ZECCHINO.** Intervengo per esprimere il mio giudizio positivo sulla formulazione della relatrice, chiarendo che tale giudizio si lega anche alla speranza che nell'articolo 31, al quale si rinvia per i poteri e per le modalità di espressione del parere, si possa introdurre

un'ulteriore modifica. L'abbassamento dalla metà ad un terzo della presenza dei senatori – lo dico soprattutto al collega Servello, che ha manifestato perplessità – si lega all'esigenza di garantire comunque una presenza significativa ai rappresentanti delle realtà locali; credo però che tale diminuzione vada bilanciata con una diversa formulazione dei poteri e del tipo di parere previsti nell'articolo 31.

Non a caso all'articolo 31 – lo anticipo qui – ho presentato un emendamento che elimina la vincolatività del parere che di fatto esautora l'aula e rende del tutto fittizio il rapporto tra Commissione e aula; insieme ad altri colleghi ho predisposto una proposta di modifica che prevede la possibilità di riassunzione in aula, seppure con un *quorum* di senatori richiedenti (un quinto), per poter con ciò dare effettività al rapporto tra Commissione e aula che, nella vincolatività prevista, finisce per saltare o per essere fittizio. Abbassiamo dunque ad un terzo per garantire un'effettività di presenza delle rappresentanze locali, ma poi consentiamo che l'ultima parola sia attribuita all'aula. In questo senso i due emendamenti si reggono e si leggono insieme.

Esprimo per ora parere favorevole all'ipotesi Dentamaro, che accoglie la prima parte di questo emendamento che va letto in termini unitari, nella speranza che, quando passeremo all'articolo 31, la relatrice vorrà esprimere analogo parere favorevole all'emendamento in quella sede presentato.

ERSILIA SALVATO. Noi siamo del tutto contrari a questa formulazione: ci sembra che con essa si raggiunga l'obiettivo di costituzione di una terza Camera. Eravamo partiti dalla necessità, per alcuni di noi, del monocameralismo, per altri di un bicameralismo imperfetto, e giungiamo in questo modo al proliferare delle Camere. Avremo così una Camera formata in modo molto discutibile: soltanto per un terzo dai senatori, per un terzo dai presidenti delle regioni e per un altro terzo delle comunità territoriali, che saranno poi elette in virtù di una legge,

quindi con un numero complessivo tale a mio giudizio da esautorare il Senato della Repubblica nel suo insieme. Noi stiamo prevedendo un Senato formato da 200 senatori e una Commissione siffatta, che avrà alla fine 66 componenti; quindi sarà una Commissione già nella sua formulazione molto autorevole, o almeno così si presuppone.

Non solo, ma questa Commissione – perché di questo si sta discutendo – avrà dei poteri molti forti; per ora sono poteri vincolanti, perché così è previsto nell'articolo 31 e, anche se la maggioranza della Commissione bicamerale accederà all'emendamento preannunciato dal senatore Zecchino, non cambierà la sostanza del ragionamento. Infatti, le deliberazioni di questa Commissione, anche sotto forma di parere, rispetto ad una materia come il bilancio, quindi l'uso delle risorse – capitolo fondamentale nella definizione del nuovo Stato –, avranno un peso così forte che potranno essere contrastate soltanto da una maggioranza molto qualificata della Camera dei deputati, in questo modo, secondo me, non solo sminuendo la sovranità più complessiva del Senato e della Camera ma anche, più in generale, ponendo rispetto alla questione bilancio un problema molto delicato, di cui abbiamo discusso, che non vedo ripreso ma che a mio avviso ha invece una valenza molto grande. Il Senato non ha il rapporto fiduciario con il Governo, non è la Camera politica; c'è una sola Camera politica, quella che deve discutere di bilancio. Noi abbiamo questo strano iter per cui il Senato discute di una materia di cui non ha competenza ma esprime anche dei pareri che dovranno avere poi, rispetto a tale materia, un peso così rilevante.

Finora non siamo riusciti a districare questo nodo e mi sembra che neanche nel prosieguo di questa discussione lo si voglia realmente affrontare. È un nodo di non poco conto, anche perché credo sia largamente presumibile che se rimane l'opzione di queste due Camere – Camera dei deputati e Senato delle garanzie – quest'ultimo sarà eletto in un modo diverso

dalla Camera dei deputati, con un sistema proporzionale o, come altri hanno detto, « largamente » proporzionale; quindi ci saranno due maggioranze politiche diverse che, rispetto ad una materia così delicata, dovranno non soltanto esprimersi ma anche contare nel procedimento legislativo.

Siamo producendo – i colleghi mi scuseranno se uso questo termine improprio da un punto di vista costituzionale – un mostriciattolo, qualcosa di cui avverto tutti i rischi; sento anche il disagio di una scelta rispetto alla quale alla fine questa Commissione si pronuncerà, tanto che anche in questi giorni autorevolissime voci di personalità della nostra vita politica ed istituzionale, che invece sono da tempo fautrici del bicameralismo imperfetto, si sono levate per dire che allora è meglio una sola Camera.

Credo che dovremo continuare a riflettere: se realmente il problema è quello di una rappresentanza degli interessi territoriali che giustamente debbono dire la loro sulla questione delle risorse, accantoniamo la questione rispetto all'articolo 14, valutiamo l'articolo 31, istituiamo una Commissione con determinati poteri ma presso la Camera dei deputati, in maniera da correggere almeno i difetti più forti di una soluzione come questa.

So che anche su questo già si è formata una maggioranza trasversale: una parte dei popolari (perché mi sembra di capire che anche tra i popolari vi sono opinioni autorevolissime diverse), una parte del Polo e una parte dell'Ulivo. Ascolteremo il dibattito, alla fine del quale ci sarà un voto, ma questa è una delle questioni che non si risolverà qui e che rimarrà aperta anche nel prosieguo del nostro lavoro.

Detto questo, confermo la nostra più ferma contrarietà a questo articolo com'è formulato. Anche l'accoglimento del nostro emendamento II.14.6, che abbiamo pensato rispetto a questa tesi, in realtà ne distorcerebbe il senso, poiché la nostra proposta è sostitutiva e non aggiuntiva, mirando ad eliminare quella gravidanza di

poteri vincolanti di cui si fa invece carico il testo della relatrice.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Chiedo conferma al senatore Zecchino, in relazione all'emendamento all'articolo 31 che ha preannunciato oggi e che credo di non aver potuto leggere.

ORTENSIO ZECCHINO. È nel fascicolo.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Comunque, al di là della lettura dell'emendamento, la precisazione consiste in questo: il superamento del parere della Commissione delle autonomie a maggioranza qualificata riguarda l'Assemblea del Senato, non la Camera...

ORTENSIO ZECCHINO. Certamente.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Bene, volevo precisarlo alla senatrice Salvato.

PRESIDENTE. Non riguarda, quindi, la materia del bilancio, nel modo più assoluto.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Non riguarda la decisione conclusiva sul bilancio. L'intera procedura ha il senso di consentire comunque una doppia lettura del bilancio, per ragioni di garanzia e di riflessione, ma la deliberazione definitiva spetta alla Camera, proprio per il carattere di indirizzo politico che ha la decisione di bilancio.

ERSILIA SALVATO. Perché rimanga agli atti in modo preciso la nostra riflessione, solleviamo proprio tale questione. Con la doppia lettura del bilancio, anche se alla fine la potestà rimane alla Camera, e con il parere di questa Commissione così autorevole che è presso il Senato, chiaramente creiamo le condizioni quanto meno per una distorsione. Nel rapporto

fiduciario con il Governo, di cui è depositaria soltanto la prima Camera, vi è un terzo elemento – la Commissione che io chiamo terza Camera – che esprime un parere sulla materia più delicata nell'indirizzo politico di un Governo, quella della politica economica e di bilancio.

**PRESIDENTE.** È importante chiarirlo: la Commissione esprime un parere, ma la deliberazione definitiva compete alla Camera dei deputati. D'altro canto, se istituimo una specie di federalismo, si suppone che questi organismi esprimano un parere.

**RENATO GIUSEPPE SCHIFANI.** Signor presidente, sono favorevole all'emendamento Zecchino, Elia II.14.13, perché ritengo che, alla luce di quanto lo stesso senatore Zecchino ha preannunciato in ordine al subemendamento all'articolo 31, che introduce un elemento di ulteriore equilibrio di poteri tra l'Assemblea plenaria del Senato e questa Commissione, la variazione delle percentuali di rappresentanza possa trovare ingresso nella nuova composizione articolata del Senato.

Le rappresentanze delle autonomie territoriali hanno ovvie ragioni di ingresso nel momento di attuazione di una riforma federalista e il nostro dibattito sull'argomento è stato ampio, articolato, complesso e sofferto. Ritengo che l'emendamento si ponga come una giusta sintesi, mi auguro finale, per la soluzione del problema. A proposito, però, della rappresentanza degli enti locali, sono d'accordo con quanto osserva il collega Boato in ordine alla formulazione con cui tale rappresentanza si esprime: abbiamo votato un testo sulla forma di Stato nel quale è prevista, ritengo, l'alternatività tra province e aree metropolitane, tra organi intermedi, tra comuni e regioni; quindi, il rifarci più espressamente e più rigorosamente a « comuni e province » credo possa dare al testo maggiore chiarezza e maggiore rigore di applicazione.

Aggiungerei, però, che mi pare che la relatrice abbandoni il riferimento alla modalità di elezione dei rappresentanti

degli enti locali in base ad una legge bicamerale che trovava già recepimento nel testo dell'articolo 14, che oggi mi sembra di non riscontrare più. Insisterei su questo richiamo per tracciare quello che dovrebbe essere il momento di legittimazione della rappresentanza degli enti locali ed anche le procedure attraverso le quali arrivare al momento di scelta dei sindaci e dei presidenti delle province, che svolgeranno il loro ruolo all'interno di questa nuova istituenda Commissione. Concludo, lanciando un'idea, non so se proceduralmente attuabile: se potessimo votare contestualmente l'emendamento Elia, Zecchino all'articolo 14 e l'emendamento Elia, Zecchino all'articolo 31, credo che potremmo avere una valutazione più organica e complessiva, che potrebbe mettere tutti i commissari in condizione di valutare nella sua interezza la riforma che andiamo ad approvare.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Signor presidente, intervengo per una rapida precisazione: ritiriamo solo la prima parte dell'emendamento Elia II.14.9, cioè quella sostitutiva dell'articolo 14, mentre manteniamo la parte che prevede l'articolo aggiuntivo 14-bis, che andrà discussa quando affronteremo il problema delle competenze con riferimento all'articolo 31.

**PRESIDENTE.** Questa non è una precisazione di poco conto, perché evidentemente delinea una competenza molto più rilevante per la Commissione.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Proprio per questo ho voluto farla.

**MARCELLO PERA.** Signor presidente, voglio cercare di richiamare l'attenzione su una possibile alternativa a questo articolo 14. La questione è molto delicata, è tra le più importanti che dobbiamo esaminare in Commissione bicamerale: si tratta della rappresentanza delle regioni in uno Stato che vuole essere, se non federale a tutti gli effetti, certamente spinto in quella direzione. Credo che la

soluzione più ragionevole, per uno Stato di tipo federale, sarebbe ovviamente quella di avere il coraggio di prevedere un Senato delle regioni: questa soluzione non è passata e ne prendo atto; non è passata nemmeno la soluzione di un Senato, diciamo, un po' regionalizzato, nel senso che i senatori vengono eletti contestualmente ai consiglieri regionali per rendere più visibile il raccordo tra il Senato delle regioni e le regioni medesime (era il senso dell'emendamento presentato dal senatore Grillo e da altri colleghi); ora si va verso un Senato che ha un'appendice, costituita dalla Commissione di cui stiamo discutendo.

Vorrei allora richiamare l'attenzione su un'alternativa che a mio avviso darebbe ugualmente senso ad un Senato rappresentativo degli interessi delle regioni, senza istituire un'appendice permanente come quella prevista dall'articolo 14 come modificato dall'emendamento Elia, Zecchino. È la proposta del collega Rotelli, che non è presente ma che io faccio mia, insieme con i colleghi Rebuffa e Calderisi: essa è contenuta nell'emendamento II.14.1, che deve essere letto ed illustrato congiuntamente con l'articolo aggiuntivo Rotelli II.17.01. In cosa consiste l'alternativa? Quando la Camera dei deputati abbia approvato – così prevede l'articolo 17-bis proposto con l'articolo aggiuntivo II.17.01 – una legge che la Conferenza delle regioni ritenga invasiva o violatrice della potestà legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni, quella legge viene richiamata dal Senato, che la discute e la può approvare. In quella sede – e soltanto in quella sede – il Senato è integrato dai presidenti delle regioni o da un loro delegato, proprio per tutelare gli interessi e le competenze regionali che la Conferenza delle regioni abbia giudicato invasi dalla legge statale. I presidenti di regione (o i delegati) dispongono in tal caso di un numero di voti pari ai senatori eletti in ciascuna regione.

In questo modo noi tuteliamo le regioni, innanzitutto attraverso una delibera della Conferenza delle regioni, successivamente con una delibera del Senato inte-

grato dai rappresentanti delle regioni (i presidenti o i delegati). Si evita inoltre la creazione in Senato di un'appendice permanente, in modo che presidenti delle regioni, assessori e consiglieri regionali siano trasformati surrettiziamente in senatori. In sostanza così non viene costituita nessuna appendice: il Senato della Repubblica rimane tale, esercita le funzioni e le competenze stabilite dalla legge costituzionale, ma tutela effettivamente gli interessi della regione, meglio di quanto non faccia il testo proposto con l'emendamento Elia II.14.13. D'altra parte ci troviamo di fronte all'impossibilità di istituire un Senato delle regioni sul modello del Bundesrat.

Ripeto: la delibera del Senato sarebbe approvata con i voti dei membri del Senato e dei presidenti di ciascuna regione (con un numero di voti pari ai senatori eletti in quella regione). Come ho detto, mi sembra un modo per tutelare gli interessi della regione ed, al tempo stesso, per evitare che il Senato contenga al suo interno una piccola Camera, un organo spurio.

Ecco perché ho voluto richiamare l'attenzione dei colleghi sull'emendamento Rotelli II.14.1, ora sottoscritto da quattro firmatari.

*MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.* Su questo emendamento sarebbe necessario chiarire un punto. Mi sembra di capire che la proposta disegna un'ipotesi di Senato misto «intermittente», nel senso che il Senato funzionerebbe in composizione mista soltanto in alcuni casi, quando cioè la Conferenza delle regioni avesse avanzato una richiesta di richiamo. La domanda è: tale richiesta si profila soltanto per motivi di legittimità, cioè per violazione dei limiti della potestà legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni? Se così fosse, la partecipazione sarebbe fortemente indebolita, nel senso che non si estenderebbe ad un giudizio di merito. D'altra parte, per attivare tutto il meccanismo si prevede comunque l'intervento di un organo

esterno, appunto la Conferenza delle regioni.

MARCELLO PERA. La relatrice ha ragione su quest'ultimo punto: effettivamente occorre l'impulso della Conferenza delle regioni.

Quanto alla richiesta di precisazione, circa una partecipazione « indebolita » dei rappresentanti delle regioni, non credo che ciò si verificherebbe. L'articolo aggiuntivo Rotelli II.17.01, infatti, prevede che la Conferenza delle regioni motivi la richiesta di delibera del Senato « con l'incidenza della legge statale stessa sull'ambito della potestà legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni ».

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Capisco; si tratta però di una capacità di incidenza un po' ambigua. È una questione di « confini », cioè di legittimità, oppure è un problema di merito?

PRESIDENTE. Ciascuno può valutare liberamente i testi che sono al nostro esame. L'importante qui è capire che l'emendamento Rotelli II.14.1 è necessariamente connesso all'articolo aggiuntivo Rotelli II.17.01: il sistema proposto può essere colto soltanto nel combinato disposto, poiché la prima proposta opera un rinvio alla seconda. Senza un'integrazione fra questi due testi non è possibile capirne il senso.

LUIGI GRILLO. Credo che per comprendere al meglio il significato degli emendamenti che stiamo ora discutendo occorra non perdere di vista la linearità del lavoro finora svolto e non dimenticare le votazioni già compiute, delle quali vanno acquisiti i risultati.

Ricordo che la proposta di Senato delle regioni non è stata accolta, anche con il nostro parere contrario, né in sede di Comitato né in Commissione plenaria. Ciò constatato, tuttavia, dobbiamo prendere atto che certamente l'idea di recuperare un raccordo con le regioni è stato il motivo dominante di un dibattito che si è

lungamente sviluppato nel Comitato e poi nella Commissione. Si tratta in realtà di un raccordo con le regioni e con le autonomie locali; sottolineo quest'ultimo punto, perché il dibattito ci ha consentito di capire che il federalismo regionale è il punto di partenza e non di arrivo di un federalismo possibile nel nostro paese, poiché l'Italia è il paese dei mille campanili e non delle venti regioni.

Ci siamo sforzati di evitare, e con successo, di costruire una terza Camera. Infatti l'emendamento Elia II.14.13, integrativo del testo della relatrice, non comporta la nascita di una terza Camera, ma solo l'istituzione di una Commissione delle autonomie che opera all'interno del Senato. Si è voluto lavorare semplicemente nella prospettiva di costruire un solido rapporto continuativo con le regioni e le autonomie locali nel campo finanziario ed in tutte le materie oggetto di decentramento.

Anche per noi la Commissione delle autonomie è un organo che acquista un grande valore. Se può essere utile alla formazione di una più ampia maggioranza trasformare la composizione precedentemente immaginata (50 per cento senatori, 50 per cento rappresentanti delle autonomie), giungendo ad una formula basata su tre componenti paritarie (senatori, presidenti delle regioni e delle province autonome, rappresentanti degli enti locali), credo che dobbiamo essere d'accordo. Ecco perché annuncio il mio voto favorevole sull'emendamento Elia II.14.13.

È anche importante, però, chiarire in modo definitivo – oltre alle materie ed alle funzioni di competenza della Commissione (che mi sembrano ben codificate nell'articolo 31) – anche la natura dell'intervento della Commissione: avrà poteri deliberanti oppure esprimerà pareri vincolanti? Diversamente, qualcuno potrebbe dire che è una presa in giro per le autonomie locali e per le regioni, perché l'Assemblea del Senato – pur avendo noi istituito una Commissione – farebbe ciò che vuole.

Quanto all'emendamento Rotelli II.14.1, riconosco che si tratta di una

proposta interessante, ma devo dire che essa trascura un particolare molto importante: la realtà delle autonomie locali. In sostanza parla solo delle regioni, mentre il dibattito ha consentito di chiarire che il coinvolgimento istituzionale deve essere organizzato sia con le regioni sia con i comuni e con le province.

Chiedo infine alla relatrice di esprimere il proprio parere sul mio emendamento II.14.7, teso a garantire tre aspetti: la Commissione dovrebbe essere presieduta da un senatore; i gruppi senatoriali dovrebbero essere rappresentati proporzionalmente; i membri espressi dagli enti locali e dalle regioni dovrebbero assicurare la rappresentanza territoriale, anche per garantire gli enti locali minori o le regioni più deboli.

**MARIDA DENTAMARO**, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Esprimo parere favorevole.

**ACHILLE OCCHETTO**. Sono d'accordo con tutti quegli interventi che hanno segnalato il fatto che questo articolo non fa altro che mettere in evidenza l'errore compiuto nel non voler istituire la Camera delle regioni, errore estremamente grave, che rende traballante tutto il sistema istituzionale che stiamo costruendo, perché, nel momento in cui per la prima volta si costituisce nel nostro paese un sistema federalista, non fornisce quel necessario compimento centrale che potrebbe dare ad esso maggiore credibilità.

L'articolo 14 ha un solo valore: ha il significato della falsa coscienza, segnala l'esistenza di un problema. Vorrei però mettere in evidenza che questo è proprio un caso tipico in cui si vuole recuperare un errore con un altro errore, arrivando addirittura non al monocameralismo, ma a tre camere.

Piuttosto che la foglia di fico dell'articolo 14, preferisco che rimanga segnalata l'apertura di un problema, che ci dovrebbe portare a ridiscutere dell'istituzione del Senato delle regioni. Dico quindi con estrema chiarezza che voterò contro questo articolo e tutti gli emendamenti

che vogliono migliorarlo e tendono comunque ad istituire la Commissione. Ne capisco la *ratio* (si rendono tutti conto che viene a mancare un'esigenza), ma (mi scuserete per la mia posizione radicale) a questo punto preferisco che un'esigenza non sia compiutamente realizzata piuttosto che venga soddisfatta in modo distorto.

Sono contrario, ripeto, a meno che questa segnalazione del problema avvenga nella direzione dell'emendamento Rotelli II.14.1 perché, salva una corretta interpretazione del combinato disposto degli articoli 14 e 17-*bis* che possa ovviare alle obiezioni sollevate dalla relatrice, in questo caso si darebbe una soluzione chiaramente debole, transitoria, che segnala la permanenza di un problema - ossia l'esigenza di istituire prima o poi il Senato delle regioni - senza però produrre danni. In fondo, se ho capito bene dall'argomento molto acuto portato dal senatore Pera, salva quell'interpretazione che non sia in contraddizione con questo argomento (si tratta di valutarla attentamente), si segnala una transitorietà, non si mettono fuori dalla porta le regioni; si può lavorare in progresso per la costituzione del Senato delle regioni.

**MASSIMO VILLONE**. Voterò contro l'emendamento in discussione, partendo da una constatazione che è comune...

**PRESIDENTE**. Quale emendamento in discussione? La riformulazione dell'articolo proposto dalla relatrice?

**MASSIMO VILLONE**. Sì, esatto, con l'accoglimento dell'emendamento a firma Elia e Zecchino.

Credo che non siamo arrivati ad una soluzione soddisfacente sul punto della seconda Camera. In questo mi trovo d'accordo con più d'uno degli interventi fin qui espressi, ma per la verità, contrariamente alle motivazioni da altri date, ritengo che questa inadeguatezza delle soluzioni trovate sia dovuta essenzialmente al fatto che ci siamo dovuti attardare troppo a lungo su un'ipotesi, quella

della Camera delle regioni, del tutto inadeguata per il nostro sistema; è un'ipotesi — mi perdonino i colleghi — che solo un'analisi superficiale o una astrattezza accademica (anche pregevole sotto il profilo scientifico) può far ritenere una soluzione accettabile.

Non il corporativismo dei senatori, ma la concreta esperienza politica ed istituzionale del nostro paese rende impraticabile per molti e serissimi motivi che ho più volte cercato di esporre — mi dolgo perché evidentemente non sono stati ascoltati abbastanza — la soluzione della Camera delle regioni. D'altro canto, mi permetto di dire che anche se ci fosse stata una motivazione di tipo corporativo (e non c'era), chiunque vive di politica sa bene che quando una motivazione corporativa trova sponda in un argomento ineccepibile di ordine generale diventa un *bunker* inespugnabile; quindi, anche un mero buonsenso doveva consigliare di lasciare un'ipotesi sicuramente sbagliata per il paese.

Il Comitato Parlamento e fonti normative è quindi arrivato ad una soluzione sulla base di una proposta del professor Elia, poi tradotta nel testo base ed ora emendata. Si trattava di una proposta per molti versi insoddisfacente; come il professor Elia sa bene, mentre esistono sistemi di impianto federale che non hanno nulla di simile ad una Camera delle regioni, non ce ne è uno, che io sappia, che abbia una soluzione assimilabile a quella qui prospettata. È davvero una soluzione singolare: una Commissione che, come qualcuno ha detto prima, è un'appendice del Senato — e già discutibile se ne faccia o meno parte — i cui componenti, secondo l'ipotesi di cui ora si discute, in maggioranza non sono senatori. Nonostante questo, sebbene la maggioranza sia costituita da componenti che non sono senatori ed anzi paradossalmente proprio per questo, si vuole che tale Commissione abbia formalmente o sostanzialmente poteri deliberanti nella versione del parere vincolante. Si tratta di una Commissione la cui deliberazione viene imputata al Senato, che è il Senato

e tuttavia in un certo senso lo espropria; una Commissione in cui vi sono componenti eletti di secondo grado, il cui orientamento su una serie di temi assai importanti — e se passasse l'emendamento Bressa sarebbero veramente numerosi — viene condizionato dagli eletti di secondo grado in misura maggiore rispetto a chi è investito di un mandato in quell'istituzione per essere stato eletto componente; una Commissione alla quale verrebbero riferite una serie di questioni decisive, formalmente attribuite al Senato e di fatto tolte al Senato medesimo.

Vi sarebbero una serie di problemi ulteriori: resterebbe da stabilire come si nominano i senatori, se in base alla rappresentanza dei gruppi o a criteri territoriali; in quest'ultimo caso quali criteri territoriali debbano vincolare la scelta di secondo grado; quale equilibrio, essendo questa una Commissione nella quale si scaricherebbe una conflittualità anche tra parti del paese, bisognerebbe dare. Si tratta di questioni davvero complesse, tali da sostenere interi scaffali di monografie universitarie, di non poca difficoltà.

Tengo a pensare che l'originalità sia un merito, ma in questo caso — devo essere franco — non la considero in questi termini. L'emendamento presentato dal mio gruppo, respinto l'altro giorno, tendeva a dare una giusta correzione alle carenze di questa impostazione. Dare ai rappresentanti delle autonomie la qualità di senatori significava superare la singolarità del rapporto tra Commissione e Senato, perché questa avrebbe assunto la veste di una normalissima articolazione istituzionale; si trattava di una Commissione come tutte le altre, composte da senatori e rappresentanti delle autonomie. Al tempo stesso acquisire la legittimazione del voto popolare per questi rappresentanti rendeva del tutto fisiologico il riconoscimento pieno della qualità di senatori: un senatore eletto direttamente con un elettorato passivo ristretto è qualificabile come senatore senza problemi particolari. Era una soluzione lineare, molto semplice dal punto di vista politico-istituzionale,

che risolveva in modo radicale i problemi fin qui prospettati, inclusi quelli di una distribuzione territoriale equilibrata per regione, l'idoneità a rappresentare realtà piccole o grandi, per non parlare del taglio ai meccanismi partitocratici, consociativi e clienterali, che sono tipici delle elezioni di secondo grado. Come sappiamo, il Senato è a composizione mista; ciò dovrebbe tranquillizzare chi guarda molto al precedente, come il collega Elia, tanto più che la soluzione proposta correggeva il punto di debolezza sempre sottolineato per casi di questo genere, cioè per organi a composizione mista, che è la diversità di legittimazione. A questo punto si radica la problematica della Camera «morta», a tutti nota, per quanto riguarda l'esperienza spagnola.

Il nostro emendamento quindi offre una correzione ed un rafforzamento della proposta Elia, originariamente presentata; mi dolgo che non sia stato compreso, o che i colleghi del gruppo dei popolari non abbiano inteso più seguire le esigenze tante volte esposte dal loro autorevole collega. Ora si propone uno sviluppo diverso, che mi sembra inadeguato, perché i problemi rimangono aperti e la soluzione avanzata insoddisfacente. Sono state avanzate ipotesi alternative: dico subito che quella della elezione contestuale mi sembra anche più debole di quanto oggi discutiamo e dubito che ad una valutazione attenta possa mai vedere veramente la luce.

La proposta del senatore Rotelli è, a mio modo di vedere, inaccettabile, intanto perché non considera in alcun modo il profilo delle autonomie locali che, personalmente, ritengo decisivo per una risposta equilibrata sul piano delle autonomie come sistema; inoltre, espropria la Camera dei deputati della decisione ultima. Quindi, si propone un meccanismo agevole per spostare la competenza dalla Camera politica, sottraendola alla sua sede naturale, ma la proposta è estremamente ambigua nel termine «incide», perché in realtà rende ogni possibile questione asportabile da questa sede. Si è infine anche fatto cenno alla costituzio-

nalizzazione della conferenza Stato, regioni ed enti locali e forse tale ipotesi è praticabile; personalmente sono aperto a questa soluzione, ma trattasi comunque di questione futura. Oggi preannuncio il mio voto contrario e se il gruppo al quale appartengo fosse di diverso avviso, il mio voto dissentirà da quello del gruppo stesso.

**GIUSEPPE CALDERISI.** Intervengo molto brevemente per sottolineare che l'articolo aggiuntivo Rotelli II.17.01. deve essere preso seriamente in considerazione, perché, scartata l'ipotesi della Camera delle autonomie – mi permetto di dissentire dal senatore Villone – esso non ha certamente come difetto quello dell'astrattezza, trattandosi di un modello ben preciso, su cui semmai si poteva lavorare, ma che è stato scartato per i motivi che sappiamo benissimo e cioè per l'opposizione di gran parte dei senatori: credo che almeno dobbiamo dirci alcune verità.

È stata scartata anche l'ipotesi contenuta negli emendamenti dei senatori Grillo e Morando, che prevedevano l'elezione contestuale dei senatori con i consigli regionali. Anche questo poteva essere un modo di incardinare nel Senato una modalità per dare forza e voce alle autonomie regionali e locali. A me sembra che l'ipotesi contenuta nell'emendamento Rotelli rappresenti, sia pure in terza battuta, lo strumento più idoneo e mi convince molto meno quello presentato dalla Commissione. Questa materia rimarrà sicuramente viva nell'opinione pubblica e nel dibattito dei prossimi mesi come uno dei principali punti di discussione. Credo sia bene avere presente, ammesso che non sia accolto qui, un punto di riferimento per trovare soluzioni più idonee al nostro problema.

Voglio solo segnalare che, per quanto riguarda la proposta Rotelli II.17.01., che è correlato all'emendamento II.14.1, bisognerebbe eliminare comunque il secondo comma, cioè la possibilità di pronuncia della Corte costituzionale e dal primo comma le ultime parole «senza ulteriore deliberazione della Camera dei deputati».

È evidente che, per quanto concerne le questioni attinenti all'indirizzo politico, occorre che la Camera abbia la possibilità di esprimersi con le maggioranze previste in quella sede; quindi, il problema è quello – ripeto – di dare voce e forza alle autonomie, ma non per questo interferire con la forma di governo.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Calderisi ha avanzato una serie di proposte di variazione all'articolo aggiuntivo Rotelli II.17.01, fatto proprio dal senatore Pera e dagli onorevoli Calderisi e Rebuffa, proposta che deve essere vista contestualmente all'articolo 17-*bis*.

**GIORGIO REBUFFA.** Intervengo per avanzare soltanto due osservazioni. La prima è che sono completamente d'accordo con l'intervento dell'onorevole Occhetto, nel senso che accedo, mi conformo e consento con la ideologia, che ormai facciamo nostra, secondo la quale la proposta approvata dalla Commissione è un testo provvisorio che dovrà essere ulteriormente e forse infinitamente emendato. Tuttavia credo che al Parlamento debbano essere dati alcuni segnali. Non ritengo che possano essere dati segnali come quelli di comprendere, in una normativa così complessa, quale quella sul bicameralismo, anziché una semplificazione, come avevamo proposto, una ulteriore complicazione. Infatti, la Commissione perviene, dopo l'esame della proposta contenuta nell'emendamento Elia, ad un certo percorso; mi permetto anch'io di far osservare al senatore Villone che la Camera delle regioni sarà stata anche, per così dire, brutta, ma certo non la si può considerare un'ipotesi astratta e tanto meno accademica, visto che veniva da una parte del mondo politico verso il quale possiamo anche esprimere giudizi negativi, ma che rappresenta pur sempre un « pezzo » del sistema politico di questa nazione. Quindi, insisto per l'approvazione della proposta Rotelli II.17.01., nel senso indicato dall'onorevole Calderisi, soprattutto sono favorevole alla eliminazione della parte che prevede l'intervento della Corte

costituzionale, che rappresenterebbe una ulteriore complicazione, e del mantenimento della disposizione che attribuisce la parola definitiva alla Camera dei deputati. Aggiungo infine che si potrebbe inserire il punto, già evidenziato, relativo alle autonomie, oltre a quello delle regioni.

Le strade rispetto all'emendamento Elia, sono alternative e diverse. Pertanto voterò a favore della proposta Rotelli e non per quello del senatore Elia.

**MAURIZIO PIERONI.** Signor presidente, le chiederò formalmente di porre ai voti un subemendamento soppressivo delle ultime tre righe del testo riformulato dalla senatrice Dentamaro; le chiederò cioè di votare la soppressione di ciò che segue dopo le parole « articolo 31 ». Non considero affatto scandaloso, vista la scelta che abbiamo compiuto votando il primo articolo sulla riformulazione dei soggetti costitutivi della Repubblica, che la lettura del bilancio, peraltro approvato dalla Camera che ha il rapporto fiduciario con il Governo, sia fatta da una Commissione composta per un terzo da senatori, che rappresentano la Camera delle garanzie, per un terzo da rappresentanti delle regioni, e per un terzo da rappresentanti delle autonomie territoriali. Tutto questo mi sembra logico, normale, oserei dire tale da non suscitare le voci di scandalo che ho sin qui ascoltato e che attribuisco soltanto al fatto che ciascuno di noi aveva su questo argomento un disegno frammentato e minoritario e si duole che non sia riuscito a diventare maggioritario. Tuttavia, le obiezioni svolte dalla senatrice Salvato, per esempio, o da altri colleghi, diventerebbero pregnanti ove noi affidassimo alla Commissione la facoltà di esprimere parere su tutti gli atti e le deliberazioni parlamentari concernenti gli affari regionali e le autonomie territoriali, oserei dire sulla maggioranza degli atti parlamentari.

Sarebbe solo davvero strano che questo parere, servendosi della facoltà indiretta di richiamo che ha il Senato, venisse discusso all'interno della Camera delle garanzie; io sono contrario a che si attivi

perché la penso esattamente come il senatore Villone – essendo noi squallidamente corporativi ed avendo diritto ad un seggio senatoriale a vita, come è noto – ma, se si deve attivare questo tortuoso percorso contrattuale che contraddice l'impianto che abbiamo cercato di mettere in piedi finora, questo va fatto assolutamente nella Camera che ha il rapporto fiduciario con il Governo.

Se si vogliono mantenere queste ultime tre righe – ha ragione la senatrice Salvato – la Commissione dovrebbe essere spostata nella Camera che ha il rapporto fiduciario con il Governo perché altrimenti si innesta un tortuoso meccanismo di doppie, triple letture di difficile gestione e anche di scarsa coerenza istituzionale. Mentre mi sembra assolutamente coerente che per quanto riguarda la materia dettata dall'articolo 31, cioè la legge di bilancio, ci sia un riesame ed un parere rispetto alla Camera che ha il rapporto fiduciario con il Governo da parte di una quota della Camera delle garanzie, una quota delle regioni e una quota dei comuni, perché alla fine decide la Camera che ha il rapporto fiduciario, ogni ulteriore appesantimento mi sembra fuori luogo e tale da giustificare le numerose critiche che ho fin qui sentito.

Le chiedo pertanto di porre in votazione prima la soppressione delle ultime tre righe.

**MICHELE SALVATI.** Mi sembra che stiamo discutendo di due problemi distinti: il problema generale delle funzioni di una seconda Camera e, di conseguenza, delle sue modalità di elezione; il problema di creare un centro di raccordo tra Stato centrale e autonomie locali, anzi un centro di propulsione di un processo che sarà molto lungo – ha ragione il senatore Grillo – e che senza questa spinta rischia di arenarsi.

Su entrambi i problemi sono intervenuto in sede di discussione generale e non intendo ripetermi; sulla materia specifica in discussione trovo deboli tutte le soluzioni, da quella della relatrice a quelle contenute in tutti gli emendamenti pre-

sentati. Le ragioni di questo giudizio le ho già espresse e non le ripeto, in conseguenza e per coerenza preannuncio il mio voto negativo sia sulla proposta della relatrice sia sugli emendamenti.

**LEOPOLDO ELIA.** Per chiarire come si è arrivati a questo punto debbo dare alcune spiegazioni che possono facilitare il voto. A differenza di quello che sostiene il collega Villone, abbiamo preso atto subito che una soluzione Bundesrat non avrebbe trovato consensi, quindi non abbiamo indugiato, ma abbiamo tentato di fare quello che tutti a parole dicono di voler fare ma poi, quando si arriva al punto, non vogliono più fare. Si vuol fare la frittata senza rompere le uova.

Se questo raccordo con le regioni e con gli enti locali lo si vuol fare, è logico che lo si faccia al Senato dove non c'è rapporto di fiducia con il Governo e lo si faccia per la Commissione che io suggerivo alternativamente alle competenze dell'Assemblea e delle altre Commissioni, in modo che il tricameralismo non ci sia mai. Poteva esserci un rapporto tra Camera politica e Commissione – nell'ultima formulazione anche con venti senatori – che si occupa delle questioni relative alle regioni e agli enti locali.

D'altra parte, che figura facciamo, dopo aver sostenuto la necessità di questo raccordo, dopo che D'Onofrio ha lanciato il messaggio delle venti leggi costituzionali dichiarando che ritirava la sua proposta solo perché c'era la sede di concertazione e di negoziato, rovesciando il tavolo perché crediamo che per il Senato questa presenza regionale rappresenti una contaminazione?

Per me, invece, la presenza regionale rappresenta una garanzia che il Senato, almeno in certi settori, ha un potere limitato ma reale, non superabile come avviene per altre materie. E la presenza dei venti senatori in questa Commissione a mio parere significava che il Senato, anche nella parte tradizionale, avesse una parola. Comunque, quando si arriva al dunque, non ci si vuole preoccupare di dare a questa presenza una consistenza,

che non sarà quella del Bundesrat tedesco, ma è comunque in un organo costituzionale. Anche sul piano simbolico è diverso dare un riconoscimento alla Conferenza delle regioni, perché quest'ultima è formata dal Governo e dalle regioni (o dalle grandi città), mentre in questa ipotesi ci sarebbe un contatto con la parte parlamentare. La Conferenza delle regioni è fuori dal Parlamento: si vuol dare o no un raccordo nel Parlamento? Questo è il punto.

Credo che si debba tener conto dello sforzo fatto da noi variando la composizione della Commissione e dalla relatrice, che doveva anche tener conto delle difficoltà della soluzione del Senato misto. Quella di Rotelli è una pseudosoluzione perché il Senato raddoppia in maniera intermittente ed ha un voto doppio rispetto a quello attuale perché i presidenti delle regioni avrebbero voti equivalenti a quelli di tutti i senatori eletti direttamente nelle regioni. Se poi ci mettiamo anche gli enti locali, come vorrebbe Rebuffa, il rapporto si squilibrerebbe a vantaggio dei rappresentanti delle comunità locali e delle regioni.

Non meno vanto della proposta della Commissione, ma nelle condizioni date vi scorgo l'unico modo non privo di serietà di dare una consistenza a questo raccordo. Altrimenti si dica chiaramente e semplicemente che questo raccordo non lo si vuole.

**PRESIDENTE.** Mi pare che i termini della questione siano abbastanza semplici: in sostanza sono in campo due proposte sul problema del rapporto tra regioni, comunità locali e procedure parlamentari. Metterei in votazione per prima quella più lontana dal testo della relatrice, cioè quella proposta dal senatore Rotelli il quale prevede la possibilità che la Conferenza delle regioni possa richiamare di fronte al Senato leggi che intervengano nel campo delle potestà regionali in un modo che si ritiene lesivo degli interessi delle regioni e delle comunità locali e che in questo caso, salva la possibilità di ulteriore deliberazione da parte della Camera,

il Senato deliberi integrato dai presidenti delle regioni e da una rappresentanza delle comunità locali in forme che bisognerà definire. L'articolo 17-*bis* prevede anche un meccanismo abbastanza complesso, per cui questo richiamo può essere appellato di fronte alla Corte costituzionale; semmai lo coordineremo quando parleremo della Corte. Dicevo che è prevista questa facoltà di appello di fronte al Senato, che in quel caso delibererebbe integrato da queste rappresentanze.

Dall'altra parte, invece, la relatrice ha presentato un emendamento che sostituisce l'articolo 14, accogliendo l'emendamento Elia, Zecchino ed accogliendo in parte anche l'emendamento Cossutta, tuttavia in un contesto...

**ERSILIA SALVATO.** No, non è accolto.

**PRESIDENTE.** Il testo della relatrice si riferisce comunque all'istituzione di questa speciale Commissione, che diventerebbe un organo permanente di raccordo tra il Senato ed il sistema delle regioni e delle comunità locali, con una serie di poteri che sono poi meglio disciplinati all'articolo 31, al quale il testo esplicitamente rinvia, e che sono però poteri permanenti.

Da una parte c'è una soluzione molto pesante dal punto di vista dei poteri, perché prevede quel potere di voto rafforzato dei presidenti, che si presenta tuttavia come una procedura di natura eccezionale, di richiamo di fronte al Senato di determinate leggi. Dall'altra parte c'è una struttura permanente, disciplinata poi dall'articolo 31.

Pongo in votazione l'emendamento Rotelli nel suo insieme, cioè l'emendamento Rotelli II.14.1 e l'articolo aggiuntivo Rotelli II.17.01, così come modificato dal senatore Pera (salvo poi il coordinamento, qui interessa il principio).

(È respinto).

Passiamo al subemendamento Grillo all'emendamento della relatrice Dentamaro.

**LUIGI GRILLO.** Per un ulteriore chiarimento ai fini del coordinamento tecnico, il subemendamento recupera tre concetti del mio emendamento II.14.7, cioè che la Commissione deve essere presieduta da un senatore, che i senatori sono espressi in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi e che i rappresentanti degli enti locali devono garantire la rappresentanza territoriale; le parti intermedie, cioè, non sopravvivono più.

**PRESIDENTE.** Sì, ho capito. Il secondo principio lo considero implicito, perché se mi consente, senatore Grillo, la rappresentanza proporzionale dei vari gruppi in una Commissione del Senato è un principio implicito; non so se lo si debba mettere in Costituzione, dato che costituisce una norma implicita di tutti i regolamenti parlamentari. Ha invece un suo significato l'inserimento della disposizione secondo cui la Commissione è presieduta da un senatore. Per quanto riguarda la rappresentanza territoriale, sarebbe un principio vincolante per la legge; in sostanza, questo principio vincolerebbe la legge che deve stabilire le modalità di scelta dei rappresentanti. È abbastanza complesso, perché poi non si capisce che cosa significhi «garantire la rappresentanza territoriale».

**LUIGI GRILLO.** Presidente, mi accontento della parte relativa alla presidenza di un senatore.

**PRESIDENTE.** Sembrava anche a me che quello fosse il punto dirimente.

Pongo in votazione il subemendamento Grillo relativamente al punto dirimente, quello che stabilisce che la presidenza della Commissione debba essere affidata ad un senatore eletto.

*(È approvato - Commenti).*

Passiamo al subemendamento Pieroni, soppressivo dell'ultima parte dell'emendamento Dentamaro.

**ERSILIA SALVATO.** Noi voteremo a favore del subemendamento Pieroni, perché anche se con l'emendamento della relatrice sono state praticamente recepite le nostre parole, ne viene stravolta l'intenzione, in quanto noi avevamo presentato un emendamento sostitutivo; l'avevamo fatto in un'ottica molto collegata al nostro emendamento II.31.9, che istituisce presso la Camera dei deputati la Commissione delle autonomie territoriali, perché lo riteniamo più giusto rispetto ad un collegamento con il Governo e pensiamo che questa Commissione possa esplicitare al meglio i suoi compiti non solo in materia di bilancio ma anche sulle altre questioni. Voteremo quindi a favore del subemendamento Pieroni e voteremo poi contro l'articolo così come viene presentato, come alla fine sarà determinato dopo le votazioni.

Mi dispiace che i colleghi non abbiano potuto prendere cognizione anche dell'emendamento II.31.9; forse avremmo dovuto svolgere una discussione congiunta della materia, perché se si istituisce una Commissione presso il Senato chiaramente non ha più valore istituirla poi anche presso la Camera, mentre a mio avviso sarebbe stato più giusto - lo ripeto - istituirla presso la Camera. Ho voluto comunque sollevare la questione in maniera tale che i colleghi sappiano che esiste l'emendamento II.31.9, al quale si possono apportare ulteriori aggiustamenti; siamo aperti a discuterne. I colleghi nell'esprimere il proprio voto debbono sapere che esiste quest'altra possibilità, che mi sembrerebbe più giusta. Tra l'altro (lo dico per inciso, forse lo valuteremo in sede di coordinamento) iniziare l'articolo con le parole «presso il Senato della Repubblica» dà veramente l'idea della terza Camera. Anche per una sorta di eleganza formale, sarebbe meglio cambiare questa formulazione.

**MAURIZIO PIERONI.** A mio avviso, ove l'emendamento fosse accolto e limitassimo le funzioni della Commissione all'esame delle questioni di bilancio, tutte le questioni che abbiamo sin qui discusso

sul tricameralismo o pseudotricameralismo verrebbero meno.

**PRESIDENTE.** Questo è un intervento a favore del suo emendamento.

**MAURIZIO PIERONI.** Mi sostengo da me!

**PRESIDENTE.** Ha avuto anche il sostegno della senatrice Salvato!

Pongo in votazione il subemendamento Pieroni.

*(È respinto).*

Passiamo alla votazione dell'emendamento Dentamaro, interamente sostitutivo dell'articolo 14.

**FRANCESCO SERVELLO.** A titolo di brevissima dichiarazione di voto, mi dichiaro d'accordo sul principio, pur dissentendo per quanto riguarda la ripartizione di un terzo, un terzo ed un terzo. Non vorrei comunque mettere a rischio l'approvazione del principio per cui, pur con questa riserva, voterò a favore dell'emendamento proposto dalla relatrice.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'emendamento della relatrice interamente sostitutivo dell'articolo 14 con il subemendamento Grillo poc'anzi approvato.

*(È approvato).*

Per quanto riguarda l'emendamento Elia, Mattarella e Bressa, II.14.9, vorrei ricordare che il proposto articolo 14-bis si deve intendere come emendamento all'articolo 31, per cui lo discuteremo contestualmente ad esso.

Passiamo all'esame dell'articolo 15. Vi è innanzitutto l'emendamento D'Amico II.15.16, sostitutivo del primo comma, con il quale si propone di attribuire la funzione legislativa primaria alla Camera dei deputati, salvo quanto altrimenti stabilito dalla Costituzione.

**FRANCESCO SERVELLO.** Mi sembra del tutto inutile e pleonastico inserire in

Costituzione una norma di questo tenore: «La funzione legislativa dello Stato è esercitata dalla Camera dei deputati salvo quanto altrimenti stabilito dalla Costituzione». Infatti, se in Costituzione è previsto che la funzione legislativa appartenga esclusivamente alla Camera, è perfettamente inutile l'espressione successiva, perché, se vi è una previsione diversa, ovviamente essa va attuata da parte del Parlamento.

**PRESIDENTE.** È una formulazione diversa rispetto a quanto indicato nel primo comma dell'articolo 15, dove si stabilisce che la funzione legislativa dello Stato è esercitata dalle Camere, mentre invece l'emendamento proposto dall'onorevole D'Amico intende affermare che la funzione legislativa è in generale svolta dalla Camera dei deputati e prevede solo come eccezione che essa venga svolta dal Senato.

**NATALE D'AMICO.** Per esser chiaro: un'eccezione potrebbe essere quella relativa alla procedura prevista dall'articolo 138.

**PRESIDENTE.** Non c'è dubbio. Comunque, le due formulazioni sono significativamente diverse: una attribuisce la funzione legislativa ad entrambe le Camere nelle forme previste dalla Costituzione; l'altra, invece, afferma che tale funzione appartiene in via generale alla Camera dei deputati, salve le eccezioni previste dalla Costituzione.

Pongo in votazione l'emendamento D'Amico II.15.16, non accettato dal relatore.

*(È respinto).*

Passiamo all'emendamento Cossutta II.15.5, che propone di sopprimere il secondo comma. Poiché tale emendamento è collegato alla proposta monocameralista, evidentemente non può essere posto in votazione.

**ERSILIA SALVATO.** È così.

PRESIDENTE. La ringrazio.

Passiamo all'emendamento Bressa II.15.20, che propone una generale ridefinizione delle materie sulle quali è prevista una legge bicamerale. Intende illustrarlo, onorevole Bressa?

GIANCLAUDIO BRESSA. Si illustra da solo.

PRESIDENTE. Nel chiedere su quest'emendamento il parere della relatrice, vorrei ricordare che vi è anche l'emendamento Rigo II.15.12 di analogo tenore, sia pure diverso in alcune parti.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Vorrei segnalare all'onorevole Bressa e forse anche al senatore Rigo – ma mi riservo di trattare il suo emendamento in un secondo momento – che la differenza fra le due formulazioni, a mio avviso, è più apparente che sostanziale, e cercherò di motivare questa mia affermazione in modo analitico.

Guardando tutte le formule utilizzate nell'emendamento dell'onorevole Bressa, la revisione costituzionale è materia disciplinata in modo specifico da quello che sarà l'articolo sostitutivo del vigente articolo 138, per cui non è affatto escluso, anzi, certamente in quella sede sarà previsto, l'intervento di entrambe le Camere. Lo stesso vale per la giustizia costituzionale, in quanto mi sembra che la dizione del collega Bressa sia assorbita da quella della lettera *a*) del testo da me presentato: organi costituzionali e di rilievo costituzionale; tutto ciò che riguarderà la Corte costituzionale sarà senz'altro oggetto di una legge bicamerale.

Quanto alle lettere *c*), *d*) e *f*), che riguardano rispettivamente i rapporti con la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, i principi generali per la disciplina delle elezioni, la tutela delle minoranze linguistiche e la condizione giuridica dello straniero, per ciò che concerne le elezioni, nel mio testo vi è un riferimento preciso alla lettera *c*) alle elezioni nazionali, europee e locali; quanto alle

altre indicazioni, credo siano senz'altro comprese nella dizione della lettera *d*) del testo base, laddove si parla di diritti fondamentali civili e politici, per cui ritengo che il riferimento alle situazioni tutelate nella prima parte della Costituzione sia chiaro, ampio e complessivo.

La lettera *g*) fa riferimento alle autorità amministrative indipendenti; ricordo che per ragioni di coordinamento nell'ultimo testo base si era adottata l'espressione « autorità di garanzia e vigilanza »; comunque, credo che l'intera questione vada accantonata e rinviata ad un momento successivo. La materia dell'amnistia e dell'indulto è compresa nel testo base mentre, per quanto riguarda lo stato di guerra, esso è oggetto di un apposito articolo, l'articolo 27, del testo base.

PRESIDENTE. La prego di voler dichiarare se ritiene che vi siano punti da accogliere oppure che in generale la materia sia già compresa nella formulazione da lei proposta, per cui potrebbe limitarsi a dire di essere contraria.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Ritengo che la materia sia interamente compresa nella formulazione da me proposta.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, questo è un articolo determinante rispetto alla configurazione di garanzia del Senato della Repubblica, delle cui competenze si determina una certa fisionomia. A mio avviso, vi sono materie che, per quanto abbia sostenuto la relatrice, mi pare sia dubbio che siano ricomprese in un ambito di garanzia, come invece dovrebbero essere, e materie previste nell'ambito delle competenze del Senato che non dovrebbero essere comprese in un ambito di garanzia. Ho qualche dubbio: può darsi che le cose stiano come sostiene la relatrice, ma i rapporti con le confessioni religiose e con le minoranze linguistiche e la tutela dello straniero sono materie che è bene vengano menzionate specificamente, perché nei diritti fondamentali civili e politici non rientra neces-

sariamente la tutela dello straniero, che quindi è bene richiamare ed è giusto che la disciplina venga fatta con legge bicamerale.

Ciò che più mi preoccupa, presidente, è l'intrusione, nell'elenco proposto dalla relatrice, di argomenti che vanno al di là delle garanzie e che, se inclusi, renderebbero necessario a mio avviso un rapporto di fiducia, per cui sarebbero troppo poco per una Camera che ha i rapporti di fiducia e troppo per quella che non ne ha. Mi riferisco a due materie incluse nell'elenco che la relatrice ha inserito nell'articolo 15: quanto alla materia dell'informazione e della diffusione televisiva, che certamente contiene una parte che è di garanzia, nella disciplina specifica vi sono però competenze che appartengono anche al Governo; ma particolarmente al punto *h)* i trattati internazionali sono competenza dell'azione di Governo. Ora, che una competenza tipica di Governo sia attraversata da una Camera che con il Governo non ha un rapporto di fiducia rischia di creare problemi nell'equilibrio della vita nazionale.

Mi sembra difficile dire che i trattati internazionali siano attività di garanzia; tutto è garanzia, perché ogni regola ne contiene. Basta però pensare alle esperienze passate, come il MEC, Maastricht – per non parlare del Patto atlantico – e così via: vi sono trattati che rappresentano l'essenza...

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Le segnalo che la norma parla delle materie di cui al presente articolo: giammai un trattato di materia economica vi sarebbe ricompreso; ci sarà magari un trattato sull'estradizione.

SERGIO MATTARELLA. Ma nei trattati le materie si intersecano: non c'è trattato che non riguardi qualcosa che qui è compresa, dai diritti della persona ai rapporti politici, ai problemi che attengono alla condizione della cittadinanza o all'informazione. È difficile poi ripartire i trattati tra i diversi argomenti.

Ho l'impressione che questa norma, particolarmente la lettera *h)*, andrebbe formulata meglio. Si dovrebbe chiarire in che modo si escluda l'intervento della Camera delle garanzie su competenze che intaccano l'azione del Governo, per evitare che l'azione di quest'ultimo si imbatta nella deliberazione di una Camera con cui non ha rapporto di fiducia. Altrimenti si rischia di creare, senza volerlo, un intralcio al rapporto istituzionale ordinario.

GIOVANNI PELLEGRINO. Due brevissime osservazioni. Il testo proposto dalla relatrice parla di codificazione penale sostanziale e processuale. L'emendamento del senatore Rigo parla di ordinamento civile e ordinamento penale e relative giurisdizioni. La domanda che vi faccio è la seguente: una legge di delegazione per un nuovo codice civile come verrebbe esaminata? In modo monocamerale o bicamerale? Dovremmo farla metà e metà, secondo il testo della relatrice, perché indubbiamente il codice civile disciplina diritti civili fondamentali ma non solo questi.

L'altra osservazione è che se c'è una materia che non può essere sottratta ad una Camera delle garanzie, questa è la materia processuale nella sua generalità. Se c'è un settore nell'ordinamento dove le garanzie si attuano questo è il processo davanti a qualunque tipo di giudice. È tutta materia di garanzie. Mi domando quindi se la relatrice non possa cogliere questi due suggerimenti: rifacendomi alla lettera *c)* proposta dal senatore Rigo, parlerei di «ordinamento civile ed ordinamento penale; ordinamento delle giurisdizioni».

MARIO RIGO. Presidente ritiro il mio emendamento II.15.12 perché esso è nato nel contesto dell'accoglimento dell'ipotesi del Senato delle autonomie; questo, come altri miei emendamenti, aveva un senso in quel contesto, che però considero superato agli effetti delle osservazioni che ho già avuto occasione di fare.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Bressa II.15.20.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento D'Amico II.15.17.

NATALE D'AMICO. Se diamo ad una Camera delle garanzie competenze legislative ci troviamo nella difficoltà di distinguere a seconda se esse attengano o meno all'indirizzo politico. Alcuni esempi.

Immaginiamo che esista una maggioranza nella Camera politica per ridurre la carcerazione preventiva; tale maggioranza non potrebbe realizzare questa riduzione perché dipenderebbe dal fatto, del tutto casuale, che ci sia la maggioranza in entrambe le Camere. Ho già fatto l'esempio di una maggioranza politica che ottenga il consenso maggioritario degli elettori nella Camera politica, la quale non potrebbe privatizzare la RAI o attribuire ad un'autorità indipendente il compito provvisorio di fissare le tariffe dell'ENEL.

Mi pare che su questa strada della divisione delle competenze legislative tra una Camera politica e una Camera delle garanzie sia difficilissimo distinguere.

Quanto alla legge elettorale, sono abbastanza convinto che questa materia abbia a che fare con il sistema delle garanzie. D'altra parte, preferisco la linea per cui alcuni principi fondamentali della legge elettorale vengono costituzionalizzati: ho presentato un emendamento in tal senso. Altri principi possono essere lasciati al gioco politico. Il motivo è sempre lo stesso. Se immaginiamo che la garanzia sulla legge elettorale attenga al sistema delle regole della convivenza civile, che deve essere *bipartisan*, dobbiamo metterla al riparo — almeno in alcuni suoi principi — dalla maggioranza. Ma per far questo non è sufficiente individuare questa materia come oggetto di decisione bicamerale; la coincidenza della maggioranza politica tra le due Camere è casuale ma può esistere. Potremmo allora adottare, secondo me, le garanzie dell'articolo 138 per alcuni principi della legge elettorale.

Per tutti questi motivi ritengo che la strada di separare le competenze legislative a seconda che attengano o no all'indirizzo politico e lasciare alla seconda Camera queste ultime, mi sembra piuttosto sterile: propongo pertanto di cancellare ciascuna di queste competenze, con la sola eccezione dell'amnistia e dell'indulto.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento D'Amico II.15.17.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Calderisi II.15.9.

MARCO BOATO. È implicito nel testo della relatrice!

GIUSEPPE CALDERISI. Ritiro il mio emendamento II.15.9, presidente.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Greco II.15.8.

MARIO GRECO. Lo ritiro.

PRESIDENTE. L'emendamento Pieroni II.15.13 è precluso.

L'emendamento Passigli II.15.14 è ritirato.

L'emendamento Cossutta II.15.6 è precluso.

L'emendamento Zeller II.15.1 è ritirato.

Passiamo all'emendamento Mussi II.15.4.

MASSIMO VILLONE. Non è chiaro cosa siano i rapporti politici, distinti dalla disciplina dei diritti politici.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Mi riferivo per esempio ad una legislazione di disciplina dei partiti politici o di finanziamento dei partiti. Non so se la formulazione corrisponda, ma l'intento era quello.

MASSIMO VILLONE. Non sarebbe già incluso nella disciplina della libertà di associazione, di formare partiti od altro?

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Il finanziamento no. Comunque, l'idea era quella. È il titolo IV della prima parte della Costituzione. Devo ammettere però che, se ci si riferisse per esempio all'articolo 53 relativo alla capacità contributiva, probabilmente sarebbe discutibile.

PRESIDENTE. Sarebbe assai discutibile. Temo che quel riferimento a rapporti politici rischi di contenere implicitamente, al di là della volontà, un rinvio a tutto il titolo IV della Costituzione.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Sarebbe decisamente al di là dell'intenzione.

SERGIO MATTARELLA. È una locuzione assolutamente onnicomprensiva.

PRESIDENTE. Comunque, decide la relatrice. Io temo questo equivoco, temo che possa diventare ampiamente comprensiva...

MASSIMO VILLONE. Proprio per questo pensavamo di limitare il richiamo ai diritti...

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Esprimo parere favorevole sull'emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mussi II.15.4, accettato dalla relatrice.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Zecchino II.15.27.

ORTENSIO ZECCHINO. Questo emendamento si collega ad un altro, accantonato, che prevedeva l'attribuzione anche al Senato della fiducia. Detto questo, dal

punto di vista generale (*Commenti*)... No, non basta. Detto questo, sarei logicamente per non ritirare completamente l'emendamento. Il problema naturalmente si pone rispetto all'accantonamento dell'articolo 2.

Vorrei però ritornare rapidamente sul tema centrale di questo articolo, vale a dire il Senato delle garanzie ed il suo significato. Nel testo che abbiamo davanti ci sono importanti e, a mio giudizio, condivisibili attribuzioni, come la codificazione penale – sono stati presentati degli emendamenti in materia –, le norme penali, le norme processuali. Mi domando quale sia la logica del Senato delle garanzie: dovrebbe essere quella di attribuire al Senato tutte le questioni che richiedono valutazioni che in qualche modo trascendono i limiti e la durata temporale delle maggioranze contingenti. È questa l'unica interpretazione che si può dare. Mi domando anche come in tale dizione possa essere esclusa la cultura. Intanto, nella lettera e) – « informazione » – mi pare sia implicita l'esigenza di comprendere anche la cultura; non a caso, nelle competenze della VII Commissione della Camera – cultura, scienza e istruzione – rientra l'informazione. Informazione e cultura mi sembrano in questo nostro tempo due aspetti assolutamente inscindibili.

È questa la ragione che mi ha indotto a presentare l'emendamento, complesso perché legato al problema della fiducia; ma, anche a prescindere dalla fiducia può e a mio giudizio deve restare la competenza ad una legge bicamerale di tutto ciò che attiene alla cultura e alla tutela dei beni culturali, due aspetti che non possono che essere interpretati nella più vera funzione di garanzia. Quest'ultima attiene non soltanto ai diritti individuali ma anche a queste attività, che prescindono appunto dalla contingenza di una singola maggioranza e che quindi richiedono, o possono richiedere, questo impegno del Senato.

Sono quindi per rimodulare l'emendamento aggiungendo « cultura e tutela dei beni culturali ».

**PRESIDENTE.** In relazione all'emendamento successivo...

**ORTENSIO ZECCHINO.** Ho ampliato in funzione del collegamento alla fiducia, aggiungendo queste materie.

**PRESIDENTE.** « Cultura e istruzione ».

**ORTENSIO ZECCHINO.** « Cultura e tutela dei beni culturali ».

**PRESIDENTE.** E l'istruzione? Voglio capire. C'è una formulazione che sintetizza i due emendamenti?

**ORTENSIO ZECCHINO.** Per essere riduttivo, « cultura e tutela dei beni culturali ».

**PRESIDENTE.** In sostanza, il senatore Zecchino propone di aggiungere, alle materie sulle quali occorre una legge bicamerale, « cultura e tutela dei beni culturali ».

**MARCELLO PERA.** Vorrei chiedere al senatore Zecchino cosa si intenda per cultura *tout court*.

**ORTENSIO ZECCHINO.** Ho fatto riferimento – il dibattito sarebbe lungo e complesso – alla dizione contenuta nel regolamento della Camera, il quale attribuisce alla VII Commissione la competenza sulla cultura. Come sapete, c'è diversità di competenze tra le due omologhe Commissioni di Camera e Senato, tanto è vero che nella dizione « cultura » alla Camera è compresa l'informazione, che qui troviamo puntualmente alla lettera *e*). Quindi, al di là del dibattito – che, ripeto, sarebbe complesso – sulla definizione di cultura, come parametro di competenze indico quello della VII Commissione della Camera.

**FRANCESCO SERVELLO.** Dal mio punto di vista questo richiamo è veramente pertinente, oltre tutto per una ragione di collegamento e di coordinamento con l'istituzione della Commissione

speciale per le regioni e le autonomie territoriali, dato che gran parte di queste attività – anche con potestà non solo regolamentare e amministrativa ma in qualche caso di carattere legislativo – è delle regioni e, attraverso i vari gradi, dei comuni e delle province. I beni culturali sono di proprietà degli enti locali e delle regioni, salvo quelli espressamente di interesse dello Stato (abbiamo già discusso su questa norma da inserire in Costituzione). Se questa norma che è di carattere generale non viene inserita nel contesto specifico, ad un certo punto la Commissione speciale del Senato si potrà avvalere della riserva espressamente prevista di richiamare determinati provvedimenti che dovessero essere all'esame della Camera che comunque si colleghino con le attività di regioni, province e comuni. Mi sembra che, sulla questione così posta nei termini generali, si possa condividere l'opinione del proponente l'emendamento.

**MARIO GRECO.** Vorrei chiedere al senatore Zecchino come mai abbia ritenuto di modificare il suo emendamento limitandolo alla cultura e ai beni culturali; personalmente, insisterei per mantenere anche l'istruzione.

**PRESIDENTE.** I termini della questione sono abbastanza chiari: abbiamo effettivamente accantonato la questione ma credo di poter dire – anche perché fra poco autorizzerò la distribuzione degli emendamenti predisposti dal relatore Salvi in materia di forma di governo – che a questo proposito, in sostanza, non si configura un bicameralismo che prevede un rapporto fiduciario tra il Governo ed ambedue le Assemblee elettive. Il ruolo di garanzia del Senato si configura in relazione alla funzione di un'Assemblea che non ha rapporto fiduciario con il Governo, dal che deriva una serie di conseguenze: per esempio, il Senato delle garanzie non è sottoposto a scioglimento in determinati casi ed ha comunque una funzione nell'ordinamento diversa da quella della Camera dei deputati.

Credo – esprimo con ciò il mio parere sull'emendamento e su altri consimili –

che questo tipo di organizzazione del bicameralismo debba portarci conseguentemente a limitare le materie bicamerali in modo tale da evitare che esse invadano funzioni proprie del Governo e dell'indirizzo politico. Come fa il Governo a governare se, per esempio, i provvedimenti di legge in materia di organizzazione dell'istruzione devono passare al vaglio di un'Assemblea elettiva con la quale non ha un rapporto fiduciario? Rischiamo di creare una situazione in cui governare il paese diventa persino più complicato di oggi: questo è il problema.

Chiaramente, se poi nel momento in cui discutiamo sulla forma di governo dovessimo ripristinare il rapporto fiduciario con entrambe le Assemblee, evidentemente cambierebbe tutto, dovremmo rivisitare compiti e funzioni; tuttavia credo che l'impianto nel quale stiamo discutendo sia quello che ho richiamato e vorrei che lo si tenesse presente.

**ORTENSIO ZECCHINO.** Signor presidente, vorrei rispondere alla domanda del senatore Greco e, se consente, in qualche modo anche alla sua cortese sollecitazione a tenere conto di un dato che dobbiamo considerare fermo allo stato attuale del dibattito. Parto dunque da questo dato della diversa funzione politica delle due Camere: intanto, quale premessa alla mia proposta, anch'io condivido che dalla diversità debbano conseguire diverse attribuzioni; ma qual è il discrimine? Lei ha fatto riferimento al tempo di durata di una maggioranza; tutto ciò che si lega alle scelte di una maggioranza, e quindi è legato al tempo di durata di tale maggioranza, credo possa essere interpretato come attività specifica della Camera che ha il rapporto fiduciario...

**PRESIDENTE.** Mi permetto di osservare che il problema non è di durate; riguarda invece le materie che attengono all'indirizzo politico e quindi alle responsabilità del Governo.

**ORTENSIO ZECCHINO.** Anche la codificazione penale può entrare in questa

logica, poiché certamente anche in essa si esprime l'indirizzo politico; se dunque abbiamo compiuto una scelta delle materie che hanno una peculiarità, qual è il discrimine? L'indirizzo politico vi è pure sulla materia penale ed inevitabilmente anche sulle norme processuali (ed è un forte indirizzo politico); mi permetto quindi di sottolineare gli indirizzi che trascendono i limiti di una maggioranza ed anche la sua stessa durata temporale: questo è il discrimine tra ciò che rientra in una funzione di garanzia e ciò che non vi rientra; altrimenti, distinguiamo le materie in maniera un po' troppo empirica.

Aggiungo che, tutto sommato, siamo molto influenzati da una tradizione non positiva che ha caratterizzato la vita del nostro Parlamento: il legame stretto tra l'utilizzazione del particolare meccanismo della fiducia e l'approvazione delle leggi. Questa stretta connessione tra fiducia ed approvazione delle leggi è stata una distorsione nella vita della nostra Repubblica: non avrebbe dovuto esservi e ci auguriamo che non vi sia ancora. Per tali ragioni mantengo l'emendamento ma per le medesime ragioni, collega Greco, ho eliminato l'istruzione: indubbiamente essa, specialmente per i suoi legami oggi più forti con i problemi del mondo del lavoro, si salda molto di più a contingenti indirizzi di Governo di quanto non avvenga per la materia della cultura e dei beni culturali. Questa è la ragione per la quale, partendo dal dato della mancanza del rapporto fiduciario, ho tolto l'istruzione.

**PRESIDENTE.** Passiamo ai voti.

Pongo in votazione l'emendamento Zecchino II.15.27, nella nuova formulazione.

*(È respinto).*

Passiamo all'esame dell'emendamento Mussi II.15.23, che propone la riformulazione della lettera e) del testo del relatore, la quale fa riferimento in generale a informazione e diffusione radiotelevisiva; l'emendamento propone che l'aspetto di garanzia per la materia sia limitato a

« norme sull'equilibrio di condizioni nella comunicazione radiotelevisiva per le competizioni elettorali ». Si tratta quindi di una competenza molto più ridotta.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Signor presidente, voteremo contro l'emendamento in esame perché dietro una formulazione apparentemente riduttiva della materia vi è una determinata impostazione. Il testo della relatrice, devo dire, facendo riferimento a « informazione, diffusione radiotelevisiva », contiene nell'ambito della legislazione delle due Camere la tutela di principi essenziali e forti, che trovano pieno ingresso per l'esigenza di un'attuazione effettiva di tutela. La riduzione di questa materia al tema, per semplificare, della *par condicio* espone il sistema futuro che andiamo a disegnare ad un forte pericolo. In forza dell'articolo 26 (capacità e legittimazione del Governo di adottare decreti-legge su materie di competenza di una sola Camera) il Governo potrebbe adottare decreti-legge in materia di informazione e diffusione radiotelevisiva anche anticipando riforme su un aspetto che sicuramente attiene alle garanzie, cioè su una questione che appartiene all'alveo dei principi meritevoli di ampia tutela.

L'emendamento, quindi, interpretato in un'ottica dinamica – con riferimento alle conseguenze della norma sull'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo e del Parlamento – induce un forte pericolo di offuscamento e di occultamento del sistema dell'informazione e della diffusione radiotelevisiva mediante l'adozione di decreti-legge.

Insisto, allora, per il mantenimento del testo proposto dalla relatrice, che a mio avviso contiene al suo interno anche la tutela della *par condicio*. Non vedo perché la garanzia dovrebbe essere ristretta a quest'ultimo aspetto, con le conseguenze che ho esposto.

GUSTAVO SELVA. Anch'io, signor presidente, sono a favore del testo della relatrice. Dal punto di vista generale prima tendiamo a ridurre il bicamerale-

simo legislativo perfetto, poi entriamo nel dettaglio di una norma (è il caso dell'emendamento Mussi) che può essere eventualmente contenuta in una legge ordinaria, ma non nella Costituzione. In sostanza ritengo che la tematica della *par condicio* possa essere affidata ad una legge ordinaria e non dovrebbe essere costituzionalizzata: principi di pluralismo sono già contenuti nella prima parte della Costituzione ed anche in altre norme.

Sono quindi a favore della formulazione più generale contenuta nella proposta della relatrice.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Presidente, nel testo dell'articolo 15, alla lettera e), la parola « diffusione » va sostituita con il termine « comunicazione », tecnicamente più appropriato. Con « diffusione », infatti, si indica soltanto una tecnica di comunicazione radiotelevisiva, mentre qui si vuole indicare il concetto generale.

PRESIDENTE. Prendo atto di questa modificazione al testo.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Presidente, stiamo elencando le materie su cui si dovrà intervenire con legge bicamerale, quelle cioè che pongono problemi di garanzia e che quindi saranno affidate anche all'esame dell'organo di garanzia, cioè del Senato. Senza dubbio in materia di informazione e diffusione radiotelevisiva si pongono problemi del genere: ma noi dobbiamo affermare l'esigenza di un intervento bicamerale su specifici problemi di garanzia, non sulla materia della diffusione radiotelevisiva e dell'informazione. Infatti, vogliamo sostenere che un Governo ed una maggioranza non possano intervenire con il loro indirizzo politico in materia di informazione e diffusione radiotelevisiva, cioè ne siano impediti dall'assenza di una maggioranza politica? Infatti dobbiamo presumere che il Governo non abbia la maggioranza nel Senato delle garanzie, perché ciò potrà accadere normalmente.

Si pone ovviamente il problema dell'uso dei mezzi di informazione radiotelevisiva nella competizione politica. Ma è su questo caso che occorre intervenire prevedendo la tutela della legge bicamerale. È invece evidente che in materia di informazione e di diffusione radiotelevisiva il Governo possa e debba avere una sua politica, cioè possa attuarla anche se non ha la maggioranza al Senato, dove non è previsto che l'esecutivo abbia un rapporto di fiducia.

Onorevole Selva, la sua tesi è giusta, ma dimostra esattamente l'opposto di quello che lei voleva sostenere: bisogna approvare l'emendamento Mussi II.15.23 e respingere il testo della relatrice.

ERSILIA SALVATO. Presidente, credo che l'emendamento presentato dal gruppo della sinistra democratica sia già ricompreso nella più ampia formulazione contenuta nel testo della relatrice. La materia, inoltre, è strettamente attinente alle libertà e ai diritti dei cittadini: solo un'informazione ed una comunicazione radiotelevisiva scisse dal preciso indirizzo politico di una maggioranza sono a garanzia di tutti. In tal senso ritengo si tratti di una tipica materia *bipartisan*.

MARCELLO PERA. Devo una risposta al senatore Morando. Capisco la sostanza del suo argomento. Il Governo ha o non ha il diritto di realizzare una sua politica sull'informazione e sulla diffusione radiotelevisiva? La risposta è sì. Esiste invece un problema di garanzie, che il senatore Morando individua relativamente all'equilibrio delle condizioni della comunicazione radiotelevisiva in campagna elettorale. Ma la sua osservazione, senatore Morando, varrebbe allora anche per altre voci che sono elencate nel testo della relatrice. Prendiamo il caso dell'informazione, per esempio: se il Governo fa una politica liberticida su questo settore, esiste un problema di garanzie da sottoporre al Senato? E non si può dire lo stesso per la materia della codificazione penale?

In sostanza mi sembra che il problema esista, ma la soluzione proposta è molto

riduttiva: il campo delle garanzie viene limitato soltanto ad un caso specifico, come se la comunicazione radiotelevisiva al di fuori delle competizioni elettorali non avesse a che fare con le garanzie.

Apprezzo allora la sostanza della sua considerazione, ma non trovo che il problema sia risolto correttamente con l'emendamento Mussi II.15.23.

PRESIDENTE. In realtà se si volesse essere più rigorosi bisognerebbe dire che tutti gli aspetti relativi alla libertà di espressione e di informazione sono ampiamente ricompresi nella lettera *d*). Infatti si parla di « norme generali sui diritti fondamentali civili e politici, libertà inviolabili della persona ». Ritengo che senza dubbio il diritto all'informazione, la libertà di parola, la garanzia del pluralismo attengano al campo dei diritti civili e politici fondamentali. Il rischio è che, aggiungendo altre specificazioni, si vadano a toccare questioni di altro genere: le politiche attinenti al settore della comunicazione. Ora la comunicazione è senz'altro uno dei grandi campi dello sviluppo del paese...

MARCELLO PERA. Ma allora, presidente, la lettera *e*) sarebbe ridondante.

PRESIDENTE. È molto difficile distinguere: forse bisognerebbe parlare di « questioni dell'informazione e della diffusione radiotelevisiva in quanto attinenti alla garanzia del pluralismo... ». Ma in realtà questa garanzia è ricompresa a mio giudizio nella lettera *d*). In tal senso anche l'emendamento sostitutivo è ultroneo: le norme relative allo svolgimento delle campagne elettorali fanno parte della tutela dei diritti politici fondamentali da ogni punto di vista, compreso quello della garanzia del pluralismo dell'informazione.

Secondo me, quindi, la lettera *e*) potrebbe essere soppressa.

GIUSEPPE CALDERISI. Così però si rischia di innescare un contenzioso infinito.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Presidente, se si potesse votare una proposta di semplice soppressione della lettera *e*), saremmo d'accordo. Anzi, per noi sarebbe preferibile.

ORTENZIO ZECCHINO. Signor presidente, sono contrario all'emendamento Mussi II.15.23 e, pur apprezzando il suo tentativo di interpretazione più ampia della lettera *d*), non riterrei superflua la successiva lettera *e*).

La lettera *d*) fa riferimento a diritti civili e politici ed alle libertà individuali, fra i quali certamente vi è la libertà di espressione (e potremmo anche dire il diritto di essere informati). Ma questa parte del testo si pone a garanzia del rispetto delle libertà: può indirizzarsi più verso una funzione sanzionatoria, contro la violazione dei diritti. In realtà l'attuale momento politico vive di un meccanismo diverso dalle sanzioni, ormai largamente invalso nella nostra legislazione: gli incentivi. Ed il concetto di informazione richiamato nella lettera *e*) viene individuato nella sua espressione più generale: copre anche questo aspetto, che è importante non meno della tutela dei diritti e che attiene alla garanzia di una democrazia. Informazione e democrazia sono due termini ormai inscindibili. Nella sola lettera *d*) viene garantita l'effettività dell'esercizio dei diritti, ma non si prevede l'ipotesi diversa di una legislazione che - per esempio - incentivi alcuni mezzi di informazione a danno di altri. In questo senso riterrei indispensabile una specificazione. Si tratta di una delle più forti esigenze di garanzia di funzionamento e di effettività di una democrazia: l'informazione deve essere soggetta a regole a presidio non soltanto dei diritti di libertà, ma anche di una condizione più sostanziale che può essere perseguita anche con forme non sanzionatorie ma incentivanti.

PRESIDENTE. Faccio presente che in due ore e quaranta minuti abbiamo esaminato due articoli.

SERGIO MATTARELLA. Ha ragione, presidente, ma cercherò di intervenire

molto rapidamente. In questa libera discussione si può andare in difforme avviso anche nell'ambito dello stesso gruppo.

Per la verità, trovo un po' singolare che per quanto riguarda diritti fondamentali e libertà delle persone consideriamo di garanzia le norme generali, mentre sull'informazione si ricorre a tutte le norme, anche quelle di dettaglio, particolari, tecniche, di applicazione. Mi sembra obiettivamente contraddittorio, perché se le norme generali sono di garanzia per diritti e libertà, dovrebbe essere così anche per l'informazione.

Sarei favorevole all'emendamento soppressivo, ma se non si volesse sopprimere del tutto, fonderei la lettera *e*) con la lettera *d*) parlando di norme generali su diritti e libertà, anche con riguardo a informazione e diffusione radiotelevisiva, per non dare a questo settore una tutela, una garanzia maggiore a quella data ai diritti fondamentali.

FABIO MUSSI. Sì, forse si potrebbe aderire a quest'ipotesi del collega Mattarella, perché effettivamente il principio generalissimo della libertà di espressione è garantito dalla prima parte della Costituzione, non ha bisogno di tutela ulteriore. È vero che la formulazione che il mio gruppo ha presentato come emendativa della lettera *e*) può essere ricompresa nella lettera *d*), mentre effettivamente la dizione di cui alla lettera *e*), così come nel testo presentatoci, comprende anche tutte quelle politiche dell'informazione, della radiotelevisione, che sono industriali e di mercato. Non tutto quel che riguarda il sistema dell'informazione ha a che fare solo con i principi generali di libertà, ha a che fare anche con le politiche industriali *stricto sensu*, con la regolazione del mercato; riguarda la legislazione ordinaria che spetta sicuramente alla Camera legislativa. Se si potesse aggiungere alla lettera *d*) dopo « norme generali su diritti fondamentali civili e politici, libertà inviolabili della persona e rapporti politici » le parole « diritti dell'informazione e all'informazione »... L'onorevole Elia osservava giustamente che da tempo diciamo che

nella prima parte della Costituzione è previsto il diritto di espressione, ad informare, ma non ad essere informati; qui in qualche modo si potrebbe recuperare, si potrebbe aggiungere una dizione generalissima. In tal caso, ritireremmo il nostro emendamento chiedendo anche la soppressione della lettera e) dell'articolo 15.

GIORGIO REBUFFA. Devo dire che a questo punto della discussione non riesco più a capire quale sia l'impostazione del bicameralismo. Se infatti ci deve essere una garanzia generale attribuita anche al Senato, allora devono essere previste tutte le specificazioni; se al contrario non ci deve essere, allora tutti questi punti saltano, a cominciare dalla lettera f), oltre che dalla lettera e).

Che cosa c'è di più politico – come del resto lei sosteneva, presidente – delle norme sulla tutela della libertà di espressione? Che cosa c'è di più politico di quella che nel testo della relatrice viene detta la codificazione, in realtà delle norme sull'ordinamento penale? La politica criminale, la politica delle libertà!

A questo punto ci siamo un po' incartati in un tipo di bicameralismo che non riesco a capire quale sia. Personalmente, ritengo che o si debba sopprimere il tutto o convenga mantenere il testo come era nella proposta della relatrice, con le correzioni formali.

PRESIDENTE. Non deve dire « o... o », deve dire per quale delle due opzioni milita e come voterà, se lo vuol dire!

MARCELLO PERA. Presidente, non vorrei farmi interprete del pensiero autentico del collega Rebuffa, ma tra gli « o... o » preferisco mantenere il testo.

PRESIDENTE. La preoccupazione dei presentatori dell'emendamento è quella di cercare di distinguere – cosa non facile nello svolgimento concreto dell'attività legislativa – tra le norme che attengono alla tutela del diritto della libertà d'espressione, del diritto ad informare e ad essere

informati e le norme che si riferiscono semplicemente alla regolamentazione del settore, che è un'attività industriale come altre.

Per quanto riguarda l'ordinamento penale sostanziale e processuale, è abbastanza chiaro che quando si toccano i codici si investe un campo diverso dalla politica industriale.

MARCELLO PERA. La scelta di depenalizzare attiene a una politica...

PRESIDENTE. Non c'è dubbio, ma qui è più evidente un immediato riflesso su diritti individuali dei cittadini che si intende debbano essere garantiti in questa sede.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Presidente, la differenza di impostazione tra la previsione della lettera d) e quella della lettera e) sta in questo: mentre la prima ha riguardo ai diritti, alle libertà, la seconda attiene ad uno strumento che incide in modo forte, formidabile sui diritti e sulle libertà. Starei attenta ad assimilare completamente le varie previsioni in un'unica elencazione. Qui si tratta dell'uso di uno strumento, di alcuni strumenti, che hanno una tale specificità, una tale forza, da essere in grado di alterare in casi estremi addirittura i meccanismi democratici o comunque in generale di influenzare il funzionamento della democrazia.

Capisco e mi faccio carico del problema delle politiche industriali nella materia e nel settore, ma il punto cui tengo in modo particolare è quello della garanzia del pluralismo nell'informazione e nella comunicazione. Una soluzione potrebbe essere quella di utilizzare esplicitamente il termine pluralismo in maniera da realizzare una sorta di integrazione, da considerare l'altra faccia dei diritti garantiti in questo settore dell'espressione e della manifestazione del pensiero, nella prima parte della Costituzione.

Un'altra ipotesi potrebbe essere quella di riformulare la lettera e) nei termini di

« uso dell'informazione e della comunicazione radiotelevisiva »; è una soluzione che mi viene in mente in questo momento e che sottopongo alla valutazione della Commissione.

**PRESIDENTE.** Vorrei sapere se qualcuno intende avanzare una proposta specifica, altrimenti potremmo porre in votazione l'emendamento in questione.

**FABIO MUSSI.** Propongo una riformulazione della lettera *d*) del seguente tenore: « norme generali sui diritti fondamentali civili e politici, libertà inviolabili della persona (l'espressione rapporti politici è venuta meno) e suo diritto all'informazione ».

**MARCELLO PERA.** Mi sembra una formulazione ridondante oppure estranea.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Proporrò « pluralismo dell'informazione e della comunicazione radiotelevisiva ».

**PRESIDENTE.** Il termine pluralismo non può essere inserito, almeno a me non sembra accettabile. Si può prevedere diritto all'informazione, libertà dell'informazione.

**FABIO MUSSI.** La formulazione potrebbe essere « diritto e libertà dell'informazione ».

**MASSIMO VILLONE.** Presidente, ma è già previsto nell'attuale formulazione della lettera *d*)!

**PRESIDENTE.** Si ritiene che il riferimento all'informazione (non si tratta peraltro di una mia proposta) debba essere posta in evidenza, dato il particolare spessore di tale questione.

**MASSIMO VILLONE.** I colleghi costituzionalisti mi suggeriscono che il termine informazione è già contenuto nell'attuale formulazione dell'articolo 21.

**PRESIDENTE.** Credo che la questione sia semplice: in sostanza, alcuni colleghi sostengono la tesi che la materia nel suo complesso attiene all'esercizio di diritti fondamentali, nel senso che anche regolamentandola, indipendentemente dagli aspetti relativi al pluralismo, è possibile alterare ed intervenire su un equilibrio e, quindi, toccare aspetti che, sia pure indirettamente, attengono all'esercizio di diritti politici fondamentali, non soltanto durante le campagne elettorali. Mi pare che su questo punto vi sia un contrasto sostanziale.

La proposta da porre in votazione è l'emendamento soppressivo della lettera *e*), che deve essere ricompresa nella lettera *d*), semplicemente come riferimento al diritto all'informazione. L'onorevole Mussi, infatti, ha riformulato il suo emendamento sostitutivo II.15.23 concernente norme sull'equilibrio di condizioni nella comunicazione radiotelevisiva per le competizioni elettorali. Si tratta, in sostanza, di un emendamento soppressivo, perché è enormemente riduttivo della materia, limitata ad una specificazione di fatto della lettera *d*), poiché al punto che tutela i rapporti politici, si aggiunge come specificazione la garanzia del pluralismo dell'informazione. Quindi, l'emendamento sostitutivo Mussi II.15.23 è di fatto soppressivo della lettera *e*) e tende semplicemente a considerare tale lettera come una specificazione dell'esercizio di diritti politici. Questo punto, onorevole Rebuffa, le sembra chiaro?

Trasformare l'espressione informazione e comunicazione radiotelevisiva in norme relative alla *par condicio* elettorale, non è proprio la stessa cosa. Consentirà con me che le norme relative alla *par condicio* elettorale sono una specificazione delle garanzie politiche, dell'esercizio dei diritti politici, più che essere una versione sostitutiva della dizione « informazione e comunicazione radiotelevisiva »: sono due grandezze incommensurabili. L'emendamento Mussi è di fatto — ripeto — soppressivo della lettera *e*) e propone che

la lettera *d*) ricomprenda garanzia del pluralismo radiotelevisivo: il tema mi pare chiaro.

Vi è la richiesta da parte dei colleghi di procedere alla votazione?

MARCELLO PERA. Presidente, si chiede la votazione e si voterà, ma mi pare tanto una mera specificazione che non capisco perché altrettanto non si possa e non si debba fare per altre materie, come l'informazione per esempio.

PRESIDENTE. Non ho proposto io questo emendamento. Si rivolga al presentatore, l'onorevole Mussi.

MARCELLO PERA. Lo chiedo al collega Mussi: è una specificazione di uno dei possibili innumerevoli diritti... Vorrei sapere qual sia la ragione per cui dobbiamo specificare soltanto questo diritto: ve ne sono moltissimi altri - per fortuna nostra! - di cui godiamo in virtù di norme costituzionali.

FABIO MUSSI. Mi permetto di obiettare che siamo contrari al fatto che il Senato delle garanzie si occupi della legislazione ordinaria relativa al sistema dell'informazione. Siamo favorevoli al mantenimento di una dizione collegata a quella dei diritti fondamentali della persona, tra i quali l'informazione nel mondo moderno - mi insegna il collega Pera - ha un qualche peso. Quindi, siamo favorevoli - se si vuole - a specificare l'informazione tra i diritti che attengono alle libertà generali, al pluralismo, alle libertà politiche eccetera. Siamo contrari ad affidare al Senato la legislazione ordinaria relativa al sistema dell'informazione.

Il nostro emendamento, così restrittivo della dizione, ha esattamente questo significato. Ho avanzato una proposta aggiuntiva, che constato non raccoglie molto consenso, alla lettera *d*), altrimenti chiederemo che venga posto in votazione il nostro emendamento che è sostanzialmente soppressivo della lettera *e*), con una fortissima limitazione del campo.

PRESIDENTE. Possiamo allora procedere alla votazione dell'emendamento.

Mi sembra che il concetto sia chiaro, anche se verrà armonizzato in sede di coordinamento. In sostanza, l'onorevole Mussi ritiene che si debba tutelare il diritto all'informazione e non assegnare alla legge bicamerale l'intera normativa su questo campo. Potrebbe, per esempio, essere approvata una legge per incentivare la produzione di *fiction* in Italia, che non ha a che fare con il diritto all'informazione, ma che indubbiamente ha a che fare con la comunicazione radiotelevisiva. Questo è l'esempio concreto di una legge che, nel caso previsto dall'onorevole Mussi, non dovrebbe essere bicamerale. Se lasciamo la dizione di cui alla lettera *e*), la legge sarà bicamerale.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei cercare di ricondurre la discussione proprio al tema che voi avete posto, cioè alle funzioni del Senato delle garanzie, il quale, se non si occupa di comunicazione, di informazione e dei problemi della stampa e della radiotelevisione, non so quale altra competenza abbia. Probabilmente, sarà la Camera a operare anche per il Senato delle garanzie.

MARCELLO PERA. Effettivamente è una specificazione microspecializzata, collega Mussi: non è soltanto nella *par condicio* durante le campagne elettorali il diritto fondamentale di libertà. Si passa dai principi massimi, inviolabili e fondamentali ad un diritto estremamente specialistico e circoscritto, per di più in termini di tempo; mi sembra una sproporzione manifesta, ritengo quindi che la formulazione della lettera *e*) proposta nell'emendamento Mussi vada estesa.

PRESIDENTE. Vi è una proposta Zecchino di adottare una formulazione tipo « norme generali a tutela della libertà dell'informazione ».

MASSIMO VILLONE. Abbiamo già proposto di aggiungere « informazione » al punto *d*), che è esattamente quanto propone Zecchino.

**PRESIDENTE.** Si parla delle norme generali che regolano l'informazione e il sistema della comunicazione radiotelevisiva. Zecchino propone di mantenere il punto e) parlando però di « norme generali ».

**MARCELLO PERA.** L'emendamento Zecchino pone anche un problema sintattico perché la lettera e), come le precedenti, è retta dalla frase « Sono approvate da entrambe le Camere le leggi in materia di ». Non tutte le leggi sull'informazione rientrerebbero nella competenza bicamerale, ma soltanto le leggi di principio.

**FABIO MUSSI.** Ultima proposta: « norme generali relative alla libertà e al diritto all'informazione »; sono sensibile all'obiezione che è esagerato porre in Costituzione una microspecificazione e credo che abbia un senso attribuire questo potere al Senato.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'emendamento Mussi II.15.23, come riformulato.

(È respinto).

Per quanto attiene alla lettera f), ci sono numerosi emendamenti rispetto ai quali il collega Boato propone un emendamento di sintesi del seguente tenore: « f) norme penali sostanziali e processuali; f) bis ordinamento giudiziario e ordinamento delle giurisdizioni ».

**MARCO BOATO.** Questo emendamento assorbirebbe gli emendamenti Rebuffa, Boato, Cossutta e Pellegrino, ma non assorbirebbe l'emendamento Passigli.

**PRESIDENTE.** Se comprendo bene le norme processuali in tutte le giurisdizioni sarebbe ricomprese.

**ORTENSIO ZECCHINO.** Occorre un riferimento alle norme processuali penali e civili, perché le norme processuali sono tutte di garanzia.

**GIOVANNI RUSSO.** Mi pareva di aver capito che si volesse proporre di estendere a tutte le norme processuali, mentre questa formulazione non va in quella direzione, perché con essa si intendono le norme penali processuali. Vorrei un chiarimento.

**GIOVANNI PELLEGRINO.** Anche le norme di dettaglio non vengono incluse. Diceva giustamente Calderisi: se fai la legge sull'equo canone, ci potrai pure inserire norme processuali. Ma l'ordinamento delle giurisdizioni è l'architettura complessiva delle giurisdizioni stesse, che riserverei alla legge bicamerale. D'altra parte, in quasi tutte le norme che abbiamo inserito in Costituzione, dove rimandiamo, nel testo delle garanzie, alla legge, abbiamo sempre inteso una legge bicamerale.

Per il penale la riserva è piena; per le altre materie, invece, essa è relativa solo alle norme che riguardano l'ordinamento complessivo.

**ANTONIO SODA.** Va ripetuto il sostantivo « norme » prima dell'aggettivo « processuali ».

**PRESIDENTE.** Ma è esattamente così, come ha spiegato il senatore Pellegrino. Al punto f) il riferimento è a « penali », cioè Pellegrino dice che per quanto attiene al penale la riserva è piena, mentre per quanto attiene alle altre giurisdizioni si riserva alla legge bicamerale soltanto l'ordinamento generale delle giurisdizioni.

**ANTONIO SODA.** Presidente, proprio per questo occorre il sostantivo anche davanti a « processuali », perché altrimenti l'aggettivo « processuali » fa riferimento a « penali ».

**PRESIDENTE.** Ma è quello che vuole l'estensore: che faccia riferimento a « penali ».

**SALVATORE SENESE.** Vorrei soltanto porre una domanda. Un nuovo codice di procedura civile, secondo questa formula-

zione, dovrebbe passare attraverso il vaglio bicamerale o no? Se la risposta è affermativa, la formulazione non è adeguata, perché un nuovo codice di procedura civile, così come una legge organica sul processo amministrativo, non può considerarsi attualmente « norme generali sulle giurisdizioni », in quanto le norme generali sulle giurisdizioni sono le norme di ordinamento giudiziario — chiamiamole così —, mentre le norme che disciplinano il rito in maniera organica sono diverse.

Se questo è l'intento, sul quale io concordo, suggerirei di « limare » la formula.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Se questo è l'intento, credo che la formula possa essere « norme penali e processuali, ordinamento giudiziario ».

ORTENSIO ZECCHINO. « Norme penali sostanziali, norme processuali » (senza aggettivazioni) « e norme sull'ordinamento giudiziario ».

PRESIDENTE. L'emendamento si potrebbe così riformulare: « norme penali sostanziali, norme processuali, ordinamento giudiziario e ordinamento delle giurisdizioni ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Elia II.15.22, con cui si propone di aggiungere a questo elenco la voce « ordinamento degli enti locali ». Il presentatore lo sostiene o lo ritira?

MASSIMO VILLONE. Ma forse il richiamo alla legge bicamerale è già compreso nella parte relativa alla forma di Stato.

LEOPOLDO ELIA. Per le regioni a statuto ordinario abbiamo presupposto la competenza statale, mentre c'è questa frattura con le regioni a statuto speciale, in cui l'ordinamento, come sapete, è com-

petenza primaria delle regioni; qui invece sarebbe competenza dello Stato. Questo si voleva marcare.

MARCO BOATO. Tuttavia nella forma di Stato come l'abbiamo approvata (articolo 4, primo comma, n. 2) abbiamo già scritto « legislazione elettorale e forma di governo comunale e provinciale » che spetta allo Stato; spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a queste materie.

LEOPOLDO ELIA. Qui l'aggiunta sarebbe solo che si tratta di legge bicamerale. Questa era la differenza, quindi ha un senso.

PRESIDENTE. È una materia che spetta al Parlamento nazionale. Si tratta di decidere se vogliamo specificare che deve essere affrontata con leggi bicamerali oppure no.

Pongo in votazione l'emendamento Elia II.15.22.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Grillo II.15.11. Pregherei il collega Grillo di ritirarlo.

MARIO GRECO. Io ritiro la mia firma, presidente.

LUIGI GRILLO. Ritiro l'emendamento.

PRESIDENTE. Sta bene.

Passiamo all'emendamento D'Amico II.15.18, che propone di sostituire la lettera l) « tutte le altre leggi previste dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali » con la seguente: « tutte le altre leggi per le quali espressamente la Costituzione o le leggi costituzionali prevedano l'approvazione di entrambe le Camere ». Le formulazioni mi sembrano abbastanza uguali.

NATALE D'AMICO. La lettera l), come tutte le altre, è retta dalla formulazione « sono approvate da entrambe le Camere ».

le leggi in materia di»; « tutte le altre » si riferisce o alle leggi o alla materia.

**PRESIDENTE.** È un problema di coordinamento formale che terremo sicuramente presente.

**MARCO BOATO.** Se l'obiezione di D'Amico sulla lettera *l)* è fondata, bisognerebbe chiudere al punto *i)* il comma e poi aggiungere « sono approvate da entrambe le Camere » in un comma ulteriore.

**PRESIDENTE.** Esatto, bisogna formulare un comma ulteriore, ma è un fatto formale, non sostanziale.

Passiamo all'emendamento D'Amico II.15.19, relativo alle leggi che debbono essere approvate con l'assenso della Commissione federale. Questo è un tema che affronteremo poi all'articolo 31.

Passiamo alla votazione dell'articolo 15.

**SERGIO MATTARELLA.** Non volendo votare contro l'articolo 15, dichiaro di astenermi personalmente, perché – ripeto – abbiamo qui previsto che sono bicamerali (ed è bene, perché è una garanzia) le leggi riguardanti le autorità indipendenti e di vigilanza. Ciò significa, per esempio, che qualunque trattato che riguardi questi argomenti (anche Maastricht) sarebbe stato bicamerale. Abbiamo disposto che esistono settori interamente di garanzia come la TV, mentre per i diritti fondamentali sono di garanzia soltanto le norme generali. Certamente avremo ancora del lavoro da svolgere su questo emendamento; non è il caso di opporvisi, ma personalmente mi astengo.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Vorrei associarmi alla dichiarazione di voto del collega Mattarella.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'articolo 15.

(È approvato).

Passiamo all'articolo 16. Vi è innanzitutto l'emendamento Selva II.16.3, che propone di attribuire l'iniziativa legislativa anche al Presidente della Repubblica.

**CESARE SALVI.** Vorrei invitare l'onorevole Selva a ritirare quest'emendamento perché la materia in esso contenuta sarà oggetto della discussione sulla forma di governo.

**PRESIDENTE.** Sì, in particolare per ciò che concerne i poteri del Presidente della Repubblica.

**GUSTAVO SELVA.** Accolgo l'invito e ritiro l'emendamento.

**PRESIDENTE.** Vi è poi l'emendamento D'Amico II.16.5, che propone di sottrarre l'iniziativa legislativa al singolo parlamentare (*Commenti*). Mi pare di registrare una protesta per quest'emendamento.

**NATALE D'AMICO.** L'intento è solo quello di risparmiare carta; comunque, la verifica di un minimo di consenso mi sembrerebbe ragionevole. In ogni caso, considerato che sarebbe respinto, lo ritiro.

**PRESIDENTE.** Credo che l'iniziativa legislativa sia attribuita ai singoli parlamentari in tutti i parlamenti del mondo, per cui questa è una concezione un po' militaresca del Parlamento.

Vi è poi l'emendamento Greco II.16.1, che prevede che i progetti di legge presentati dal Governo siano tutti sottoscritti dal Primo ministro e dal ministro proponente.

**CESARE SALVI.** Invito il collega Greco a ritirare l'emendamento analogamente a quanto ho fatto con il collega Selva.

**MARIO GRECO.** Accolgo l'invito e ritiro l'emendamento.

**PRESIDENTE.** Quanto all'emendamento Passigli II.16.4, s'intende ritirato.

Veniamo ora all'emendamento D'Amico II.16.6, riferito ai progetti di

legge d'iniziativa popolare che, secondo tale proposta, dovrebbero indicare i mezzi finanziari per far fronte all'applicazione delle disposizioni legislative.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Vorrei far presente che esiste un principio generale relativo alla copertura finanziaria delle leggi al quale non vedo perché dovrebbero essere sottratti i progetti di legge d'iniziativa popolare. Credo, pertanto, che sia sufficiente la copertura costituita dalla previsione generale.

PRESIDENTE. È una sorta di sospetto preventivo verso il popolo.

NATALE D'AMICO. No, vuole solo stabilire che anche i progetti di legge d'iniziativa popolare sono soggetti all'obbligo di copertura e per l'intero periodo d'applicazione.

SERGIO MATTARELLA. La proposta D'Amico mi sembra che abbia una ragione in più. Nel testo predisposto dalla relatrice è previsto che le proposte di legge d'iniziativa popolare, se non esitate entro un anno e mezzo, siano sottoposte a referendum approvativo. Spero che questa norma venga soppressa ma, qualora restasse, se vi fosse un'alluvione di proposte d'iniziativa popolare senza copertura, non vi sarebbe neppure un filtro di ammissibilità. Pertanto, credo ragionevole che queste proposte subiscano preventivamente una verifica di copertura che le renda esaminabili ed ammissibili.

ANTONIO SODA. Mi sembra che in nessun articolo aboliamo il principio che una legge che importi nuovi o maggiori spese debba indicare i mezzi per farvi fronte, per cui il filtro è già in questo.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Al terzo comma dell'articolo 30 del testo base questo è ribadito in modo esplicito.

PRESIDENTE. Questo principio di carattere generale si applica evidentemente anche alle leggi d'iniziativa popolare.

ANTONIO SODA. Specificarlo solo in questo caso, appare vessatorio.

SERGIO MATTARELLA. Per l'approvazione di questi progetti di legge ci si richiama all'articolo 30, ma vorrei ricordare che queste proposte, secondo il testo base, hanno un iter particolare, alternativo a quello parlamentare per cui, se il Parlamento approva, deve indicare la copertura. Mi limito a segnalare il problema.

PRESIDENTE. A me sembra implicito, stante la normativa che ci viene proposta, che, qualora una legge d'iniziativa popolare non indichi la copertura, non possa essere sottoposta a referendum approvativo perché è del tutto evidente che, siccome l'approvazione delle leggi richiede questa condizione, non può essere sottoposta a referendum approvativo una legge che non risponda a tale requisito. Mi sembra implicito, comunque affronteremo il problema quando parleremo di questa speciale procedura; non lo inserirei a questo punto, perché appare in qualche modo limitativo e dissuasivo nei confronti delle iniziative legislative popolari. Preghe- rei, quindi, l'onorevole D'Amico di accettare l'accantonamento di questa sua proposta, altrimenti la porrò in votazione, non c'è problema.

NATALE D'AMICO. Va bene.

PRESIDENTE. L'emendamento Greco II.16.2 stabilisce l'obbligo per le Camere di esaminare e votare le proposte di legge d'iniziativa popolare entro i termini stabiliti dai rispettivi regolamenti.

MARCO BOATO. Chiederei al collega Greco non di ritirare l'emendamento, ma di riferirlo all'articolo al quale si è richiamato il collega Mattarella poco fa, che riguarda l'eventuale referendum approvativo, perché a quell'articolo sono stati presentati diversi emendamenti relativi, per l'appunto, a questa materia.

**PRESIDENTE.** Va bene, allora lo esamineremo in quella sede.

**FRANCESCO SERVELLO.** Mi riesce alquanto difficile accettare che un articolo della Costituzione reciti: « Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta (...) di un progetto redatto in articoli »: e se si trattasse di una proposta che consta di un solo articolo?

**MASSIMO VILLONE.** Questo è già nel testo della Costituzione vigente.

**FRANCESCO SERVELLO.** Sarebbe preferibile scrivere: « Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori », punto e basta.

**PRESIDENTE.** È già in Costituzione e s'intende che un progetto che consti di un solo articolo è un progetto redatto in articoli.

**MARCO BOATO.** È il secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione vigente a stabilire: « Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli ».

**FRANCESCO SERVELLO.** Non possiamo modificare la Costituzione (*Siride*)?

**PRESIDENTE.** Sì, possiamo, ma non mi pare che questo sia il punto più rilevante.

Pongo in votazione l'articolo 16.

(È approvato).

Passiamo all'articolo aggiuntivo Mattarella II.16.01. Si tratta di una proposta, certamente importante, che va nel senso della semplificazione della legislazione, della redazione di codici delle leggi esistenti e quindi dell'inammissibilità dei progetti di legge che si aggiungano alle

leggi vigenti sullo stesso argomento senza procedere in modo espresso alla loro modifica o integrazione. È una norma che evidentemente tende ad affrontare un male effettivo e reale del nostro sistema legislativo.

**MASSIMO VILLONE.** Comprendo molto bene l'obiettivo di questo articolo aggiuntivo, che è da condividere. Forse è opinabile che la formulazione di una specifica norma costituzionale sia la via più opportuna o la migliore.

**SERGIO MATTARELLA.** Questo è un articolo aggiuntivo che coglie un problema avvertito da chiunque nel nostro paese; in un oceano di leggi le regole su uno stesso argomento si trovano sparse in centinaia di testi, spesso con titoli diversi rispetto all'argomento cui ci si riferisce. I cittadini comuni, oltre agli operatori, non riescono ad avere completezza di informazioni sulle regole da rispettare.

È un fenomeno che si è verificato anche in presenza di norme regolamentari alla Camera e al Senato sulla tecnica legislativa che suggerivano diversamente. Se c'è qualcosa in Costituzione che rappresenta una risposta – insieme con altri aspetti sollevati in quest'aula – alle attese dei cittadini è proprio questo: obbligare le Camere, nonché il Governo, a razionalizzare, rendere più trasparente ed accessibile il panorama legislativo su cui dobbiamo regolarci giorno per giorno. Se non prevediamo questa norma in Costituzione nulla spingerà le Camere o il Governo a farlo veramente.

Chiedo alla relatrice di accogliere non solo il primo comma – come ha fatto – ma anche il secondo: senza la previsione sui regolamenti la norma resterebbe una mera enunciazione di principio, senza alcuna indicazione operativa per le Camere.

**MARCO BOATO.** Premesso che anch'io condivido totalmente la *ratio* di questo articolo aggiuntivo, ed in particolare del secondo comma – che chiedo alla relatrice di accogliere – osservo che il primo

comma recita: « Il Governo presenta annualmente alla Camera dei deputati disegni di legge per la codificazione delle leggi vigenti nei vari settori ». Mi sembra che il comma sia formulato in modo non ancora preciso dal punto di vista tecnico. L'avverbio « annualmente » vuol dire forse « ogni anno »? Ricordo che questa norma va a regime in Costituzione.

Mi sembra più opportuno adottare il secondo comma dell'articolo aggiuntivo, che presuppone la *ratio* del primo, che invece sopprimerei; forse potrebbe essere riformulato.

Comunque, ribadisco che condivido l'ispirazione dell'articolo aggiuntivo.

ANTONIO SODA. Mi associo alle considerazioni già svolte sul primo comma, tenendo conto della sua impraticabilità e della sua natura meramente programmatica.

Il secondo comma, se si riferisce soltanto ai disegni di legge di iniziativa del Governo, mi sembra possa raggiungere qualche risultato; se invece riguarda tutti i disegni di legge — e quindi anche a quelli di iniziativa dei singoli parlamentari o del popolo — mi pare faccia venir meno il potere di iniziativa di ciascun deputato. Se uno di noi vuole proporre una qualche modifica, per esempio, alla legge sulle locazioni, dovrebbe assoldare una schiera di giuristi per ricercare tutte le norme che riguardano quella materia, per essere in grado di proporre una sistemazione organica ed una specie di codificazione della stessa. Mi sembra veramente che ciò significhi caricare un povero deputato, o il popolo che vuole proporre una sola modifica, di un'opera che non riescono a compiere i governi che la proclamano da almeno sette o otto programmi.

Questa norma, nella sua formulazione attuale, equivale ad esautorare il potere di iniziativa legislativa di ogni soggetto che non sia attrezzato con una complessità di strumenti per fare il monitoraggio di tutte le leggi esistenti su una determinata materia.

PRESIDENTE. Veramente la norma non obbliga il deputato a presentare un

testo unico: propone che il parlamentare che intenda formulare una nuova norma indichi in modo espresso dove deve essere corretta o abrogata la norma precedente.

GIORGIO REBUFFA. Voterò a favore di questo articolo aggiuntivo perché mi sembra esprima un'esigenza molto sentita, forse fra le più sentite, dai cittadini del nostro paese e soprattutto dagli operatori del diritto. Questi ultimi si trovano di fronte ad una selva oscura di norme che non riescono a districare.

Voterò a favore della norma anche se essa, dal punto di vista strettamente redazionale, presenta qualche problema. Si tratta di un progetto di politica del diritto, che invece dovrebbe essere formulato attraverso principi. Proporrei di sopprimere semplicemente l'avverbio « annualmente » ed impegnare i Governi della Repubblica nel processo di redazione dei testi uniti, piuttosto che delle codificazioni, che è un termine un po' « segnato ».

Se posso aggiungere una battuta, mi sembra sia una delle norme più importanti, che recepisce di più le esigenze: manca forse una firma, quella dell'« onorevole Gengis Khan », che gli darebbe la forza!

PRESIDENTE. Onorevole Mattarella, lei recepisce le correzioni proposte al suo articolo aggiuntivo?

SERGIO MATTARELLA. Proporrei una riformulazione del primo comma che è del seguente tenore: « La legge bicamerale regola le procedure per la codificazione delle leggi nei vari settori ».

PRESIDENTE. In sostanza, si rimette ad una legge bicamerale le procedure per la codificazione o per la redazione dei testi unici nei vari settori.

SERGIO MATTARELLA. Preciso che non sto proponendo che avvenga soltanto con una legge; questo primo comma consiste in una norma costituzionale che attribuisce al Governo questo compito. Le osservazioni del collega Boato hanno un

fondamento e quindi propongo di demandare alla legge bicamerale questa definizione, che è difficile operare in Costituzione, di come procedere nella codificazione, pur attribuendo sempre al Governo l'iniziativa per questo compito.

Possiamo anche chiarirlo: «La legge bicamerale regola le procedure con cui il Governo propone alla Camera la codificazione delle norme nei vari settori». Posso farle avere la formulazione per iscritto.

MARIO GRECO. Non mi soffermo sulla formulazione della norma e sulla correzione proposta dal collega Mattarella in ordine al primo comma; volevo solo esprimere apprezzamento – come ha fatto il collega Rebuffa – per la *ratio* dell'articolo aggiuntivo. Non è avvertita solo dai cittadini l'esigenza di razionalizzare la codificazione delle leggi, ma anche dagli operatori del diritto, in particolar modo da chi è tenuto a farlo applicare. Chi come me si è interessato in camera di consiglio di trovare la via giusta nella selva delle leggi e delle leggine – in particolar modo nei settori tributari, fiscali e finanziario, per non parlare di tutte le leggi vigenti in materia di ambiente – sa quante difficoltà si incontrano per applicare la legge giusta e per interpretarla.

Credo di dover esprimere apprezzamento, e quindi voterò senz'altro a favore. Poi si troverà la formula più giusta per evitare che ci siano eccezioni di incostituzionalità per quanto riguarda il primo comma dell'articolo aggiuntivo. Mi sembra forse più corretta la riformulazione che il collega Mattarella ha effettuato poco fa.

FAUSTO MARCHETTI. Mi associo alle considerazioni del collega Soda per ciò che riguarda il secondo comma dell'articolo aggiuntivo.

Condivido invece il primo comma, che corrisponde ad un'esigenza veramente avvertita, come ha sottolineato il collega Mattarella. Penso che il testo potrebbe rimanere com'è attualmente, ma probabilmente sarebbe meglio eliminare il ter-

mine « annualmente »; non vedo infatti la necessità di riferimenti a leggi bicamerali perché, a seconda della materia in cui interverrà la codificazione prevista, la legge seguirà il percorso previsto nel testo che stiamo esaminando.

Voterò pertanto a favore, anche se preferirei – ripeto – che venisse eliminato il termine « annualmente ».

GIUSEPPE CALDERISI. Vorrei chiedere un chiarimento: il secondo comma dell'articolo aggiuntivo (« I regolamenti delle Camere dispongono l'inammissibilità dei disegni di legge che si aggiungono alle leggi vigenti sullo stesso argomento senza procedere, in modo espresso, alla loro modifica o integrazione ») si riferisce solo alle leggi per le quali è predisposto il testo unico o anche alle materie per cui non si è proceduto a tale codificazione? Se si riferisce anche a queste ultime, rischiamo l'inammissibilità di quasi tutti i disegni di legge, ed attribuiamo ai regolamenti parlamentari un compito veramente problematico.

CESARE SALVI. Il tema è molto rilevante e richiede certamente un affinamento tecnico. Chiedo al collega Mattarella se sia disponibile ad accantonare l'articolo aggiuntivo, in modo che si possa procedere all'esame delle altre norme mentre mettiamo a punto una formulazione persuasiva di questa esigenza, certamente giusta e condivisa da tutti i colleghi ma per la quale non mi pare si riesca ad individuare con esattezza un'adeguata disciplina giuridica. Nel frattempo dunque potremmo andare avanti con il numeroso materiale normativo ancora al nostro esame.

MARCO BOATO. La norma potrebbe essere prevista come disposizione transitoria e finale – transitorio il primo comma, finale il secondo comma – senza inserirla nella Costituzione.

LEOPOLDO ELIA. Se l'intento è di usare il livello costituzionale per evitare che la norma, se inclusa semplicemente in

una legge ordinaria, sia continuamente violata, come è avvenuto in altri casi, evitando le abrogazioni tacite – questo è il punto – e facendo esplicitare i testi modificati, penso che si debba tentare di sfuggire al pericolo in cui è incorsa la legge n. 142 del 1990, che voleva evitare appunto le abrogazioni tacite ma senza riuscirci. Se poniamo mente, per il secondo comma, a questo precedente, abbiamo un altro elemento per poter rendere più adeguato il testo.

**SERGIO MATTARELLA.** Non ho difficoltà ad accogliere la richiesta di accantonamento. La pregherei comunque di dar lettura della riformulazione del primo comma che ho effettuato.

**PRESIDENTE.** Il primo comma è riformulato in questo modo: «La legge bicamerale regola le procedure con cui il Governo propone alle Camere la codificazione delle leggi vigenti nei vari settori». Mi pare che ciò risolva il problema, evitando la previsione di una proposta annuale del Governo.

Il senatore Salvi ha proposto di accantonare la materia; infatti, riconoscendone generalmente l'alto valore, si ritiene meritevole di un approfondimento per trovare una formulazione tecnica più convincente, dato che c'è la preoccupazione, in particolare relativa al secondo comma, che la disposizione potrebbe comportare l'inammissibilità di gran parte delle proposte di legge di iniziativa parlamentare. Dalla platea mi correggono: di quasi tutte le proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Accogliendo la proposta avanzata, l'articolo aggiuntivo Mattarella II.16.01 è accantonato.

Sono le 19.45 e abbiamo esaminato due articoli, in quattro ore di seduta; ne restano una ventina. Propongo che la seduta prosegua fino alle 21 di questa sera e poi si interrompa, altrimenti rischiamo un generale slabbramento. È intanto in distribuzione il testo degli emendamenti del relatore Salvi alle proposte in materia di forma di governo.

Propongo altresì che eventuali subemendamenti siano depositati entro l'ora di inizio della seduta di domani mattina; sospendo alle 21 anche per dare modo, a chi ritenga di farlo, di lavorare nelle ore serali per predisporre eventuali subemendamenti.

Domani mattina riprenderemo l'esame di questo testo; tuttavia, per la parte che non sarà esaminata entro le 21 raccomandando una forte autolimitazione; anche oggi abbiamo esaminato una quantità di emendamenti di dettaglio. Domani mattina inizieremo la seduta alle 9.30, ma alle 11 vorrei passare al testo relativo alla forma di governo, interrompendo il lavoro al punto in cui saremo arrivati. In teoria, secondo il calendario che abbiamo deliberato, domani non dovremmo discutere di Parlamento; ci prendiamo altre due ore della mattinata, poi interrompiamo, poniamo in votazione gli articoli, al punto dove siamo, e passiamo alla forma di governo. Temo infatti che tutta la giornata sarà impegnata e per domani ritengo si debba prevedere sin d'ora anche la seduta notturna.

**PAOLO ARMAROLI.** Signor presidente, intervengo sull'ordine dei lavori. Poiché riteniamo gli ultimi articoli del testo Dentamaro di grande importanza, accolgo il suo invito ad un'autoregolamentazione in modo che entro le 11 di domani mattina si possa concludere; sarebbe infatti veramente incongruo che la « coda », che è sempre un po' più spinosa, non l'esaminassimo per niente...

**PRESIDENTE.** Diamo buona prova ora.

Passiamo all'articolo 17.

L'emendamento del senatore Passigli II.17.5, interamente soppressivo, è ritirato. L'onorevole D'Amico ha presentato l'emendamento II.17.7, interamente sostitutivo dell'articolo 17: è precluso perché parla di Senato delle regioni.

La relatrice, onorevole Dentamaro, ha presentato l'emendamento II.17.8, che assorbe l'emendamento Selva II.17.4.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. È un emendamento soltanto formale.

PRESIDENTE. Sta bene, senatrice Dentamaro.

CESARE SALVI. Signor presidente, vorrei brevemente richiamare l'attenzione dei colleghi sull'emendamento Mussi II.17.1 in materia di riesame da parte del Senato: credo che questa sia una funzione importante della seconda Camera ma vi è il rischio (richiamo l'attenzione anche della relatrice per la semplice ragione che il nostro emendamento è molto ellittico) che una procedura eccessivamente complessa comporti un *surplus* rispetto a quanto è necessario ed utile ai fini del riesame. Proponiamo quindi, sostanzialmente, di semplificare molto il procedimento, saltandone la fase intermedia: la procedura attualmente prevista comporta una richiesta di presa in considerazione, sulla quale il Senato delibera avendo poi eventualmente trenta giorni per procedere; proponiamo una sostanziale unificazione, per cui la norma verrebbe così formulata: « Sulla richiesta il Senato delibera nei venti giorni successivi, eventualmente proponendo... ». La delibera sarebbe pertanto unificata ed i proponenti il riesame dovrebbero indicarne subito il contenuto; si salterebbe così il passaggio intermedio.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Nella sostanza, si tratta di ridurre il tempo complessivo perché in base al testo il riesame verrebbe concluso al massimo entro 45 giorni, mentre in base all'emendamento entro 20 giorni. Il vantaggio che presenta la previsione più dettagliata è che, se il richiamo non è nemmeno chiesto, in cinque giorni si sa.

CESARE SALVI. In base al nostro emendamento, la parte che fa riferimento ai cinque giorni rimane, ma la procedura si esaurisce poi nei 20 giorni senza che vi siano due passaggi nel presupposto che

chi propone il riesame deve anche indicare le ragioni, per cui il Senato è nelle condizioni di procedere un'unica deliberazione al riguardo (quindi non a due deliberazioni).

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Sull'emendamento, mi rimetto alla Commissione.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor presidente, sarò telegrafico: se vi sono più richieste di riesame per motivi diversi, di fatto viene ad esservi un dibattito di merito; non vorrei che, invece di semplificare, complichiamo la procedura. Altrimenti, se vi sono più richieste con motivazioni diverse, cosa succede? In cosa consiste questa deliberazione?

ERSILIA SALVATO. Signor presidente, a mio avviso, prima di assumere una decisione su questo emendamento dovrebbe essere posto in votazione il nostro emendamento Armando Cossutta II.17.2, che prevede la soppressione della possibilità di richiamo da parte del Senato. Abbiamo già previsto norme sulle leggi bicamerali molto ampie: se vi è anche la possibilità del richiamo, davvero torniamo nuovamente al bicameralismo perfetto.

PRESIDENTE. Si considera dunque accolto l'emendamento della relatrice II.17.8, che prevede una correzione puramente formale.

Prima di esaminare l'emendamento illustrato dal senatore Salvi, che affronta il problema delle procedure per il richiamo, voteremo l'emendamento Armando Cossutta II.17.2 che prevede la soppressione di tale possibilità.

Lo pongo in votazione.

(È respinto).

Passiamo ad esaminare le procedure di questo complesso sistema.

MARIO GRECO. Signor presidente, ritiriamo il nostro emendamento Grillo II.17.3.

**PRESIDENTE.** Dobbiamo dunque valutare la proposta semplificatrice avanzata dal senatore Salvi; l'onorevole Calderisi esprime un dubbio per il caso di diverse richieste di riesame ma in tal caso esse possono essere esaminate congiuntamente: rimarrebbe un effetto di sveltimento.

**GIULIO MACERATINI.** Il testo della relatrice dava al Senato la facoltà di chiedere il riesame nei primi cinque giorni e di organizzarne i contenuti nei tempi successivi; si potrebbe accettare la proposta Salvi ma allora sarebbe ragionevole, anche per dare il tempo di proporre le modifiche, allungare a dieci giorni il primo termine. Mi sembra che questa sia una soluzione preferibile; altrimenti, la procedura comporta una norma ghigliottina sostanzialmente volta a scoraggiare.

**PRESIDENTE.** I cinque giorni diventano dieci, mentre il termine finale sarebbe di venti giorni: il tempo complessivo si ridurrebbe comunque da quarantacinque a trenta giorni.

**CESARE SALVI.** Signor presidente, accetto la correzione proposta dal senatore Maceratini.

**MARIDA DENTAMARO,** *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.* Signor presidente, anch'io l'accetto.

**PRESIDENTE.** Passiamo ai voti.

Pongo in votazione l'emendamento Mussi II.17.1, con la modifica proposta dal senatore Maceratini.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 17 con la modifica testé apportata.

(È approvato).

L'articolo aggiuntivo Rotelli II.17.01 è precluso.

Passiamo all'articolo 18. È stato presentato l'emendamento soppressivo Armando Cossutta II.18.1.

**CESARE SALVI.** L'emendamento fa riferimento all'ipotesi della legge bicamerale che abbiamo già approvato.

**PRESIDENTE.** In effetti abbiamo approvato l'ipotesi della legge bicamerale ed ora dobbiamo disciplinarla: non possiamo sopprimere la disciplina. L'emendamento era stato evidentemente presentato in quanto il gruppo di rifondazione comunista era contrario all'esistenza di leggi bicamerali ma, dal momento che ormai sono previste, dobbiamo disciplinarne la procedura.

L'emendamento Armando Cossutta II.18.1 è pertanto precluso.

Passiamo all'emendamento Boato II.18.4.

**MARCO BOATO.** Signor presidente, ho presentato due emendamenti all'articolo 18: uno riferito al primo comma, l'altro soppressivo degli altri commi dell'articolo. Per quanto riguarda il primo comma, mi sembra opportuno che la legge bicamerale sia presentata alla Camera, e non al Senato; per quanto riguarda il resto dell'articolo, mi sembra che, se avevamo temuto una terza Camera con riferimento alla Commissione delle autonomie territoriali (a favore della quale avevo comunque votato perché allo stato, se non riesamineremo tutta la materia, almeno un caposaldo è stato introdotto, sia pure ancora discutibile), in questo caso addirittura introdurremmo la quarta Camera. Si prevede infatti una Commissione mista formata da deputati e senatori...

**CESARE SALVI.** C'è in tutto il mondo!

**MARCO BOATO.** Non so se ci sia in tutto il mondo, come dice con entusiasmo un collega, ma mi sembra che in questo modo si introduca di fatto un quarto interlocutore istituzionale per l'approvazione delle leggi, quindi una quarta Camera, e sono contrario a tale previsione.

**ANTONIO SODA.** Sarebbe una semplificazione.

CESARE SALVI. È un *joint committee*.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Quindi, lei conserverebbe la *navette* per le leggi bicamerali? Questa è la conseguenza?

MARCO BOATO. Rimettendomi alla relatrice ed ai colleghi del Comitato, è ovvio che bisogna prevedere che la *navette* vi sia una volta sola. Ho presentato al riguardo una proposta di legge che prevede che la Camera deliberi definitivamente dopo il primo passaggio, ma non ho voluto formalizzare una proposta in questa sede proprio per lasciare alla relatrice la libertà di riconsiderare la materia. Credo però che la soluzione trovata istituzionalizzi un quarto organo parlamentare.

CESARE SALVI. Il collega Boato mi consenta, è l'esatto contrario: si tratta, come negli Stati Uniti, in Francia, nelle grandi democrazie che prevedono questo tipo di bicameralismo, di trovare un'unica sede nella quale si elimina la *navette* e si può risolvere l'eventuale conflitto tra le due Camere. Mi sembra una delle proposte qualificanti rispetto al superamento dell'antico bicameralismo perfetto e ripetitivo, che a volte introduce lungaggini esasperanti.

MARCO BOATO. Basta prevedere che vi sia un solo riesame...

CESARE SALVI. No, questo è contro la logica posta alla base dell'individuazione delle materie oggetto di legge bicamerale.

Prego il collega Boato di riflettere su queste considerazioni. Si potrà discutere successivamente sull'articolazione: ma l'esistenza di un meccanismo come *joint committee* mi pare costituisca una riforma qualificante.

PRESIDENTE. Ricordo che con il successivo emendamento II.18.7 la relatrice propone un'ulteriore semplificazione: il testo deliberato dalla Commissione speciale dovrebbe essere sottoposto all'appro-

vazione di ciascuna Camera per la sola votazione finale. La Commissione mista avrebbe quindi nei confronti delle Assemblee funzioni redigenti.

CESARE SALVI. Noi siamo d'accordo, presidente.

PRESIDENTE. I temi contenuti nei commi secondo e terzo saranno discussi successivamente. In sostanza Boato propone che anche per le leggi bicamerali la culla sia la Camera, anziché il Senato.

Pongo in votazione l'emendamento Boato II.18.4.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Dentamaro II.18.6.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'emendamento Boato II.18.5.

MARCO BOATO. Lo ritiro, presidente, come alcuni colleghi mi chiedono. Vorrei però dichiarare la mia radicale perplessità sulla procedura che è stata prevista: ritengo che in questo modo siamo passati dal bicameralismo perfetto ad una stratificazione parlamentare a mio parere impressionante. Non credo che sia necessario preoccuparsi se su questo punto abbiamo un'opinione diversa. Arriveremo però ad una situazione molto complessa: oltre ai due rami del Parlamento, sono state previste una Commissione delle autonomie territoriali ed una Commissione bicamerale speciale. Il testo licenziato da quest'ultima dovrà ancora essere sottoposto al voto della Camera e del Senato...

PRESIDENTE. È una procedura che tende ad abbreviare la *navette*, non è un'assemblea parlamentare. È un organo bicamerale come ve ne sono molti: dovrebbe servire a snellire le procedure per le leggi bicamerali.

FRANCESCO SERVELLO. Non vorrei mettermi in contrasto con Boato...

PRESIDENTE. Anche perché Boato ha ritirato il suo emendamento...

FRANCESCO SERVELLO. Devo dire, però, che Boato riconferma continuamente la sudditanza del Senato rispetto alla Camera. Se c'è una norma che semplifica tutto, è proprio questa. Essendo il Senato ormai depauperato dei suoi poteri, esamina; poi passa alla Camera che decide... Questa è la realtà!

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'emendamento Grillo II.18.2.

MARIO GRECO. Lo ritiriamo, presidente, anche perché l'emendamento Dentamaro II.18.7 tende a semplificare la procedura.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione l'emendamento Dentamaro II.18.7.

*(È approvato).*

Il successivo emendamento D'Amico II.18.3 sarà esaminato nell'ambito dell'articolo 31, dedicato ai poteri della Commissione delle autonomie territoriali.

Pongo in votazione l'articolo 18, nel testo modificato dalle modifiche approvate.

*(È approvato).*

Passiamo all'esame dell'articolo 19. Il primo emendamento - D'Amico II.19.6 - è interamente sostitutivo.

NATALE D'AMICO. Signor presidente, l'emendamento tende a modificare l'articolo con riferimento alla forza dell'azione del Governo in Parlamento. In proposito ricordo che in precedenza è stato accantonato il mio emendamento II.7.11, in materia di formazione dell'ordine del giorno, che dovrebbe essere esaminato in rapporto a questa parte del testo. La mia proposta contiene una lettera *b*), che riguarda esattamente la stessa questione: « Il regolamento della Camera dei deputati stabi-

lisce (...) le procedure attraverso le quali i progetti dichiarati urgenti dal Governo sono approvati o respinti entro trenta giorni ». Si tende così a fissare un limite per l'esame parlamentare, termine che nel testo della relatrice non è previsto.

Nel terzo comma il mio emendamento tende a costituzionalizzare la fiducia, introducendo uno strumento più flessibile di quello oggi operante: « Quando il Governo impegna la propria responsabilità su un proprio disegno di legge o su uno o più articoli di esso, la Camera dei deputati delibera per appello nominale. Nel caso in cui la proposta del Governo non venga approvata, il Governo ha l'obbligo di dimettersi ». Quindi, una costituzionalizzazione del meccanismo della fiducia reso più flessibile rispetto allo strumento di cui oggi disponiamo. In sostanza, la formulazione che propongo tende a rendere palesi alcuni poteri del Governo in Parlamento, dà maggiori garanzie all'esecutivo rispetto alla realizzazione del proprio programma.

GIUSEPPE CALDERISI. Vorrei anzitutto ricordare che durante l'esame dell'articolo 7 abbiamo già approvato i principi contenuti negli emendamenti Urbani II.7.7 e Armando Cossutta II.7.3 riguardanti alcuni diritti delle opposizioni in Parlamento, per esempio rispetto alla formazione dell'ordine del giorno.

Ho riformulato l'emendamento a mia firma II.19.3, perché giustamente il comma 3 dell'articolo 19 consente al Governo di chiedere che sia fissata una data per la votazione finale di propri provvedimenti; credo che questa facoltà venga correttamente data al Governo, formato in seguito ad una scelta diretta dei cittadini, il quale può quindi inserire con priorità propri provvedimenti nel calendario e chiedere che siano votati entro una data determinata.

Si pone tuttavia un problema che ho pensato di risolvere attraverso la presentazione dell'emendamento II.19.3, poi riformulato per renderlo più consono al

sistema politico italiano: una volta scaduto il termine fissato, su che testo si vota? Chi decide su quale testo votare? Credo sia necessario prevedere una norma a riguardo.

L'emendamento II.19.3 da me riformulato recita: « Il Governo può altresì chiedere che, scaduto il termine, l'Assemblea deliberi su ciascun articolo con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo medesimo ». In questo modo viene individuato un soggetto politicamente responsabile del testo su cui avviene il voto; questa formulazione è molto diversa da quella presente nel testo della Costituzione francese che introduce il voto bloccato, di cui proponevo l'introduzione con la precedente formulazione dell'emendamento II.19.3, nella quale si prevedeva un'unica votazione su un testo onnicomprensivo. In realtà, già oggi abbiamo una forma di voto bloccato, quando il Governo presenta, così come è accaduto, un maxi-emendamento di 328 commi.

Nella nuova formulazione dell'emendamento si prevede che, una volta scaduto il termine, il Governo chieda di votare su ciascun articolo con gli emendamenti da lui proposti o accettati. Tale procedura, che interviene solo una volta scaduto il termine, individua una precisa responsabilità nello stabilire chi decide il testo su cui votare. Altrimenti, non so come potrebbe essere applicata la norma, non potrebbe certo essere il Presidente della Camera a prendere una simile decisione!

Ripeto: la formulazione propone una soluzione diversa dal voto bloccato francese, dall'unica votazione « prendere o lasciare » su tutto; il voto articolo per articolo serve ad evitare quello che accade oggi, ossia la presentazione di un unico maxi-emendamento con centinaia di commi, che in realtà sono articoli, imponendo un'unica votazione.

**PRESIDENTE.** Lei, onorevole Calderisi ha illustrato l'emendamento successivo, specificandone una correzione, ma dobbiamo ancora esaminare l'emendamento interamente sostitutivo D'Amico II.19.6.

**FRANCESCO SERVELLO.** Questo emendamento nel suo complesso ed anche specificamente rispetto al terz'ultimo capoverso attiene alla forma di governo, in quanto prescrive i casi in cui questo si deve dimettere necessariamente. Ho l'impressione che questa materia non sia inseribile nell'articolo che stiamo esaminando.

**CESARE SALVI.** Condivido le considerazioni del collega Servello; il tema è affrontato nella parte relativa alla forma di governo.

**NATALE D'AMICO.** Già una prima volta avevamo accantonato la materia relativa alla forza del Governo in Parlamento; possiamo accantonarla nuovamente...

**PRESIDENTE.** Ci si riferisce all'obbligo del Governo di dimettersi, è una questione diversa. Poiché nel caso di dimissioni del Governo, il testo del relatore prevede lo scioglimento del Parlamento, il combinato disposto...

**CESARE SALVI.** Mi consenta, presidente, di rettificare: l'intera materia (fiducia, sfiducia, conseguenze per il Governo) attiene chiaramente...

**PRESIDENTE.** L'osservazione è relativa alle parti dell'emendamento che toccano il rapporto fiduciario: la fiducia, la sfiducia, l'obbligo di dimissioni del Governo.

**NATALE D'AMICO.** Quindi, se ho ben compreso, l'osservazione riguarda solo il terzo comma.

**PRESIDENTE.** Esattamente.

**NATALE D'AMICO.** Possiamo considerarlo accantonato.

**PRESIDENTE.** Consideriamo allora accantonato il terzo comma dell'emendamento, in quanto attinente alla forma di governo.

Pongo in votazione l'emendamento D'Amico II.19.6 così come risulta dall'accantonamento del terzo comma.

*(È respinto).*

Passiamo all'emendamento Elia II.19.8.

**SERGIO MATTARELLA.** L'emendamento prevede sostanzialmente la possibilità di mantenere la sede legislativa delle Commissioni, che il testo della relatrice esclude. Come è noto, questa procedura ha avuto giudizi positivi e negativi; a noi sembra un errore rinunciare a questa possibilità che in diversi casi rende più veloce il lavoro legislativo delle Camere.

**GIORGIO REBUFFA.** Esprimo tutta la mia contrarietà a mantenere la sede legislativa per una ragione pratica e per una ragione politica: la ragione pratica è che la sede legislativa è stata la tomba del Parlamento; la ragione politica è che la sede legislativa fu introdotta in Italia nel 1939, nel momento in cui fu istituita la Camera dei fasci e delle corporazioni. Il povero Mortati si pentì amaramente e lo scrisse...

**SERGIO MATTARELLA.** Nulla è più lontano dal mio intendimento!

**GIORGIO REBUFFA.** Non è una critica personale, è una critica all'istituto. Non sono riuscito a capire quale sia la funzione della legislativa, che si spiega soltanto quando l'Assemblea è bloccata. Visto che stiamo andando verso una forma di governo, che vogliamo rendere più semplice le procedure legislative, rafforzare la responsabilità politica della maggioranza, mantenere la legislativa mi sembra contraddittorio con l'impianto che cerchiamo di costruire.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'emendamento Elia II.19.8.

*(È respinto).*

Passiamo all'emendamento Calderisi II.19.2.

**GIUSEPPE CALDERISI.** Il testo della relatrice mantiene giustamente la sede redigente — che va potenziata, anzi, deve costituire quasi una via ordinaria — prevedendo per l'aula solo il voto finale.

L'emendamento da me presentato insieme ad altri colleghi tende a far sì che l'Assemblea voti i singoli articoli senza dichiarazioni di voto sugli stessi. È una procedura che, senza allungare i tempi, dà un minimo di garanzia.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** L'emendamento mi sembra sovrabbondante, perché le dichiarazioni di voto prima dell'approvazione finale sono scontate; per il resto, il parere è favorevole.

**PRESIDENTE.** Rispetto alla procedura prevista dal testo si prevede la votazione dei singoli articoli, non solo quella finale.

**MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative.** Credo che la precisazione rilevante sia proprio l'espressione « senza dichiarazione di voto dei singoli articoli » che indubbiamente tende ad accelerare la procedura e in tal senso esprimo parere favorevole; viceversa, l'aver ammesso le dichiarazioni di voto in sede di approvazione finale...

**PRESIDENTE.** Su questo punto l'emendamento ripete il testo a lei proposto.

Il contenuto è chiaro, si tratta di coordinare, di scrivere in italiano più limpido, ma il concetto è chiaro: prima della votazione finale si aggiunge la votazione articolo per articolo.

Pongo in votazione l'emendamento Calderisi II.19.2.

*(È approvato).*

Passiamo all'emendamento Calderisi II.19.3., che fa riferimento al Primo ministro, anziché al Governo.

**GIUSEPPE CALDERISI.** L'emendamento si illustra da sé.

SERGIO MATTARELLA. Chiedo al collega Calderisi di ritirarlo: in Parlamento la dizione abituale è quella di Governo, poiché quella di Primo ministro sembra evocare la sua presenza fisica.

GIUSEPPE CALDERISI. Sta bene, lo ritiro e propongo una nuova formulazione.

PRESIDENTE. Poiché è stata distribuita copia dell'emendamento Calderisi II.19.3, contenente la nuova formulazione, eviterò di darne lettura. A me sembra che il testo sia più ordinato di quello inizialmente proposto.

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

L'emendamento Armaroli II.19.1, che propone di sopprimere il secondo periodo del terzo comma, è stato ritirato.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Si tratta della possibilità per il Governo di chiedere una data fissa per la votazione: è una questione importante.

PRESIDENTE. Non si tratta infatti di una questione di poco conto, perché si propone di abolire la possibilità per il Governo di avere una data certa per l'esame dei suoi provvedimenti. Tra l'altro si tratta di una delle poche riforme significative che introduciamo in questa parte della Costituzione.

Passiamo all'emendamento Elia II.19.7, riguardante i diritti dell'opposizione. Si tratta di un emendamento sostitutivo, tuttavia la Commissione ha già approvato l'emendamento II.7.7, che prevede l'inserimento nell'ordine del giorno dei lavori di argomenti autonomamente determinati con previsione della data del voto finale. Si tratta di una formulazione più precisa e più completa rispetto a quella contenuta nell'attuale quarto comma.

Se non vi fossero obiezioni, potremmo collocare dopo la parola « i regolamenti » la formulazione di cui all'emendamento II.7.7.

SERGIO MATTARELLA. Essendo stata già votata, non può essere diversamente.

PRESIDENTE. Il quarto comma dell'articolo 19 potrebbe pertanto essere riformulato, nel senso che i regolamenti disciplinano il diritto delle opposizioni eccetera, in base all'emendamento Urbani II.7.7., già votato. Peraltro la parola « disciplinano » potrebbe essere sostituita con « riconoscono » o con altre.

L'emendamento D'Amico II.19.5 relativo alla forma di governo, che prevede il meccanismo di sfiducia, è accantonato.

Pongo in votazione l'articolo 19, così come modificato.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 20. L'esame degli emendamenti relativi al secondo comma è rinviato e lo affronteremo quando discuteremo quelli riguardanti il sistema delle garanzie.

Pongo in votazione l'articolo 20, di cui abbiamo testé accantonato la seconda parte.

(È approvato).

Poiché all'esame dell'articolo 21 non sono stati presentati emendamenti, lo porrò direttamente in votazione.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 22 e degli emendamenti ad esso relativi.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Mattarella sull'emendamento Elia II.22.14.

SERGIO MATTARELLA. L'emendamento si commenta da sé, nel senso che si propone di evitare ritagli abnormi...

PRESIDENTE. Ed evitare i referendum manipolativi, come vengono definiti volgarmente.

SERGIO MATTARELLA. Il *bricolage* degli emendamenti!

GIOVANNI PELLEGRINO. Dovrebbe essere esaminato contemporaneamente all'emendamento II.22.17

PRESIDENTE. Anche all'emendamento Armando Cossutta II.22.2.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Poiché nel testo base vi è il riferimento alla necessità di quesiti omogenei, uno dei due limiti può essere mantenuto: o quello sostanziale dell'omogeneità dei quesiti o quello formale dell'articolo, comma e quant'altro; altrimenti vi è il rischio che in un unico articolo, in un unico comma, esistano disposizioni non omogenee e ciò automaticamente le escluderebbe dalla sottoponibilità al referendum. Segnalo pertanto questa eventualità, che è sicuramente da evitare e di considerare l'alternativa di introdurre un limite formale, cioè un'unità minima di intervento, oppure riferirci al criterio sostanziale del quesito omogeneo.

GIUSEPPE CALDERISI. Vorrei rivolgere a tutti i membri la Commissione, senza per carità nessuna presunzione, una raccomandazione. È evidente che con la moltiplicazione delle iniziative per la promozione di referendum da parte di Pannella, rischiamo di approvare, sotto questo effetto, le norme proposte che arrivano quasi alla cancellazione dell'istituto stesso: se si vuole procedere in questo senso lo si dica in modo chiaro ed aperto. Vanno previste norme ben precise, ma credo si debba fare molta attenzione all'istituto del referendum, al quale dobbiamo alcune conquiste di civiltà e di libertà per tutti. Vi sono stati momenti difficili in questo paese ed attraverso i referendum è stata indicata al Parlamento ed alle forze politiche strade diverse con cui dare sbocco politico positivo a molte situazioni, anche drammatiche e difficili. Siamo attenti a non operare a colpi di mannaia, distruggendo sostanzialmente l'istituto del referendum.

Non voglio dilungarmi oltre perché i tempi sono stretti e mi limito soltanto a

poche osservazioni su questo argomento specifico sul quale credo la collega Dentamaro abbia già avanzato una proposta. Se inseriamo in Costituzione un limite relativo all'omogeneità, non andiamo a soffermarci sui limiti relativi alle parole, ai commi, agli articoli o a dati formali. Scegliamo una strada o l'altra; mi sembra che il requisito dell'omogeneità sia stato codificato dalla giurisprudenza della Corte, certamente è un criterio elastico, ma mettere insieme sia il criterio formale sia quello di carattere generale mi sembra significhi condannare alla morte l'istituto del referendum.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, vorrei assicurare il collega Calderisi che nessuno ha intenzione di cancellare l'istituto, vi è semmai quella di farlo adoperare con puntualità. Non c'è contrasto tra l'indicare all'interno della topografia delle leggi le parti sottoponibili nella loro organicità a quesiti e chiedere che siano quesiti omogenei, per non lasciare moncherini di norme nel corpo legislativo.

MASSIMO VILLONE. Aggiungo le mie considerazioni a quelle del collega Mattarella. Non vi è nessuna intenzione di mortificare l'istituto referendario o di rispondere ad un'iniziativa di chicchessia assunta in qualsiasi modo; c'è soltanto l'idea che l'uso della tecnica del ritaglio, che ha provocato il passaggio da un istituto che doveva intendersi come abrogativo ad un istituto teso a formulare nuove norme, un passaggio non tecnicamente censurabile ma tale da modificare il senso politico dell'istituto, trova oggi una risposta con l'introduzione del referendum propositivo. Si dà uno strumento nuovo, appropriato, per la formulazione di norme che si introducono nell'ordinamento e quindi si ritiene di riformulare l'istituto precedentemente strutturato in maniera più appropriata e corretta. C'è soltanto la definizione di un nuovo sistema della decisione popolare in proposito, che va visto a cavallo tra il referendum abrogativo e quello approvativo che

si introduce. Da qui la limitazione che tende ad eliminare la tecnica del ritaglio con le conseguenze prima illustrate.

**PRESIDENTE.** Chiedo ai presentatori dei tre emendamenti se sia possibile concentrare il voto sull'emendamento Elia, che mi pare il più equilibrato, se posso permettermi un parere.

**ERSILIA SALVATO.** Siamo disponibili, associandoci alle considerazioni fatte dai colleghi.

**MARCO BOATO.** Condivido le considerazioni del collega Calderisi e soprattutto le preoccupazioni della relatrice circa il fatto che si rischia di utilizzare due criteri restrittivi che si sommerebbero, mentre la relatrice nel suo testo ha indicato quello dell'omogeneità. Per questi motivi sono contrario all'emendamento e vorrei raccomandare ai colleghi di prendere atto della considerazione della relatrice.

**PAOLO ARMAROLI.** Mi associo alle considerazioni di Calderisi e di Boato e anch'io voterò contro l'emendamento.

**ANTONIO SODA.** L'emendamento amplia la possibilità referendaria perché mentre adesso riguarda la legge o un atto avente forza di legge, cioè l'intero corpo normativo, qui si fa riferimento ad articoli e commi.

**NATALE D'AMICO.** Il problema che viene posto dai referendum manipolativi mi pare serio e mi proponevo di risolverlo, piuttosto che con il riferimento specifico ad articoli e a commi, prevedendo che avesse ad oggetto disposizioni di senso compiuto; nel nostro modo di fare le leggi, infatti, il riferimento ad articoli o commi non ha molto significato poiché abbiamo avuto commi che non comprendevano un periodo di senso compiuto ed altri che ne prevedevano moltissimi anche su materie diverse. È un problema che dobbiamo risolvere, io ho una proposta, ma qualsiasi proposta ra-

gionevole può andar bene.

D'altra parte dobbiamo prendere atto che, se escludiamo i referendum di natura manipolativa, escludiamo buona parte di quelli che abbiamo avuto in questo paese; in particolare alcuni di quelli che hanno segnato passi avanti importanti, almeno a mio avviso, per la storia di questo paese. Sarebbe quindi necessario prevedere un meccanismo che consenta di ammettere referendum come quelli che abbiamo conosciuto in materia elettorale. Si potrebbe individuare un meccanismo il quale, all'interno del divieto di referendum di natura manipolativa, prevedesse l'intervento del Parlamento nel caso in cui l'abrogazione riguardasse norme costituzionalmente necessarie.

Da ultimo, credo che sarebbe comunque necessario escludere dalla possibilità di referendum le leggi costituzionali, così ho illustrato anche il mio emendamento II.22.13.

**PRESIDENTE.** Questo costituirà materia di esame successivo.

**ORTENSIO ZECCHINO.** Sono anch'io firmatario dell'emendamento II.22.14, solo che bisogna conciliare questo testo con l'espressione « abrogazione totale o parziale ».

**PRESIDENTE.** È evidente che bisogna coordinarlo, eliminando i termini « totale o parziale » altrimenti la specificazione è priva di senso.

**PAOLO ARMAROLI.** È l'emendamento che non ha senso.

**GIORGIO REBUFFA.** La nostra legislazione da molto tempo risulta il prodotto di disomogeneità che si somma ad altra disomogeneità, nel senso che nei testi legislativi ci sono le più varie materie. Questo comma farebbe cadere la possibilità di moltissimi referendum; di fronte alla valutazione fattuale della legislazione italiana, dobbiamo quindi sopprimerlo.

**SALVATORE SENESE.** Anche a me pare che se cade il termine « parziale » ci troveremo di fronte a gravi problemi, suggerirei pertanto di usare la seguente formulazione: « l'abrogazione di una legge o di singole disposizioni ». Questo mi pare possa venire incontro all'esigenza di abrogare una singola disposizione senza abrogare l'intera legge e anche senza determinare gli incastri e le manipolazioni.

**PRESIDENTE.** Allora la questione è diversa, perché questo concetto è introdotto al terzo comma dell'articolo, dove si dice « la proposta sottoposta a referendum deve avere a oggetto disposizioni normative omogenee ».

**SALVATORE SENESE.** L'omogeneità è un problema, perché possono essere prese di mira disposizioni tra loro non omogenee; quindi mi pare che quello dell'omogeneità sia un criterio. Per venire incontro invece al problema del « totale » o « parziale », mentre trovo insufficiente il concetto di abrogazione parziale di una legge, che consente di ritagliare pezzi di periodi non dotati di per sé di un'autonomia normativa, l'indicazione della disposizione mi parrebbe utile.

**PRESIDENTE.** L'emendamento Elia propone un concetto diverso, cioè che vi sia una limitazione formale. In sostanza, se fosse approvato, non sarebbe possibile proporre referendum abrogativo di singole frasi o parole contenute in un comma, ma la dimensione minima del testo legislativo da sottoporre ad abrogazione sarebbe il comma. Ciò rappresenterebbe un vincolo di carattere formale molto chiaro, onde evitare la possibilità di referendum di tipo manipolativo.

**GIUSEPPE CALDERISI.** Quella rimarrebbe comunque.

**PRESIDENTE.** Si tratta di limitare, è evidente; non sarebbe possibile ritagliare il testo attraverso la cancellazione di parole o preposizioni.

Quello che lei propone è diverso ed in qualche modo, a mio giudizio, è già contenuto nel comma 3, perché il concetto di singole disposizioni non ha un contenuto formalmente definito.

**SALVATORE SENESE.** Io ritengo, invece, che abbia un contenuto definito, mentre l'abrogazione di un singolo comma rischia di colpire una disposizione in sé e per sé, perché un singolo comma può essere appunto quella frase di cui si parla, può essere una qualificazione, può lasciare il varco al ritaglio, all'intervento manipolativo.

**MARCO BOATO.** Se lasciamo alla Corte costituzionale il giudizio sull'ammissibilità dei referendum e scriviamo che le disposizioni normative devono essere omogenee, credo che abbiamo fatto il massimo che si deve fare in Costituzione. Tutto il resto è una fotografia di Pannella. Pannella ha fatto un errore gigantesco, ma in una Costituzione che deve durare oltre la vita di Pannella credo che non dobbiamo inserire delle norme fotografia.

**PAOLO ARMAROLI.** Non capisco le obiezioni di alcuni colleghi. Se il quesito referendario è chiaro e se deve essere omogeneo, quindi come tale è percepito dalla pubblica opinione, non si capisce perché (sempre che la Corte costituzionale lo dichiari ammissibile) il corpo elettorale, il popolo sovrano non si possa pronunciare su un quesito chiaro ed omogeneo. È veramente il colmo.

**FABIO MUSSI.** È evidente l'intenzione dei presentatori dell'emendamento, cioè quella di evitare la microchirurgia manipolativa. È un'intenzione che condivido, quindi condivido l'emendamento. In questo caso però mi pare di condividere anche l'opinione del collega Zecchino, secondo cui le parole « totale » e « parziale » perdono di significato.

**PRESIDENTE.** Annullano completamente l'emendamento, perché se resta la

possibilità dell'abrogazione parziale di un comma...

**FABIO MUSSI.** È evidente. Credo che la misura del comma, come misura minima di un testo di legge da sottoporre a referendum, sia sufficientemente micro per non temere che ci sia una riduzione intollerabile del diritto. Mi associo quindi alla proposta del collega Zecchino.

**MARCO BOATO.** Vediamo certi commi delle nostre leggi, pensiamo a come le abbiamo fatte negli ultimi anni...

**FABIO MUSSI.** Lo so, ma andare anche a togliere un aggettivo... L'omicidio non è concesso!

**MARCO BOATO.** Ma lo decide la Corte. Diamo un criterio rigido alla Corte.

**FABIO MUSSI.** Finora la Corte non ce l'ha fatta a decidere.

**PRESIDENTE.** I termini di questa discussione mi sembrano abbastanza chiari.

**MARCELLO PERA.** In primo luogo, presidente, mi pare che l'emendamento sia sicuramente restrittivo della possibilità referendaria, perché se dobbiamo prendere come unità di misura il comma è evidente che ammettiamo la possibilità di modificare e quindi di manipolare una legge soltanto per unità assai più ampie di quanto non siano una parola sola o più parole oppure frasi di senso compiuto, in quanto all'interno di un comma può esserci una frase di senso compiuto che potrebbe essere abrogata lasciando la frase residua o il comma residuo omogeneo e con senso compiuto.

Circa la questione dell'omogeneità, nella discussione che qui abbiamo svolto mi sembra che talvolta, quando si è parlato di omogeneità, si sia intesa l'omogeneità del quesito - è il quesito che prende di mira parti omogenee, è esso stesso omogeneo - talaltra si sia intesa l'omogeneità della parte residua che rimarrebbe dopo l'abrogazione. Poiché la

medesima Corte ha avuto oscillazioni su questo punto, talvolta è stata negata la possibilità di un referendum per la non omogeneità del quesito e talaltra, invece, per quanto riguarda il senso compiuto della norma residua (cioè l'omogeneità è trasferita alla norma residua), preferisco allora il criterio, che è molto più cogente e trasparente, secondo cui l'abrogazione parziale è inammissibile se la parte residua della legge, o dell'atto avente valore di legge, è di impossibile applicazione, cioè quando è incoerente, quando non ha alcun senso. In quel caso, l'omogeneità è molto più chiara e trasparente; si tratta di una illogicità, inapplicabilità della norma residua, ma non ha a che vedere con l'omogeneità del quesito.

**PRESIDENTE.** Lei si riferisce al terzo comma?

**MARCELLO PERA.** Sì. Respingo l'emendamento Elia II.22.14 e raccomando l'approvazione del mio emendamento II.22.8, proprio sul punto dell'omogeneità. La formulazione secondo cui la proposta sottoposta a referendum deve avere ad oggetto disposizioni in materie omogenee è ambigua, perché l'omogeneità, ripeto, potrebbe essere riferita sia al quesito sia alla parte residua della norma; preferisco che sia sciolta questa ambiguità. Pertanto l'emendamento è il seguente: « In caso di abrogazione parziale il quesito è inammissibile se la parte residua della legge o dell'atto avente valore di legge risulti di impossibile applicazione », cioè incoerente od altro. Questo è un criterio chiaro e trasparente.

**ERSILIA SALVATO.** Anche a me sembra che l'emendamento Pera II.22.8 risolva in modo più efficace il quesito sul quale stiamo ragionando, a patto di lasciare nel testo « totale » e « parziale », perché la parzialità in questo modo sarebbe intesa in maniera tale da avere un giudizio di inammissibilità se il resto della legge risulta non applicabile. Quindi eviteremmo i referendum manipolativi ed anche quei referendum che chiedono al

Parlamento di intervenire a tutti i costi con un'altra legge. A questo punto, se la Commissione accede a questa formulazione, potremmo non insistere sui nostri primi emendamenti e votare invece l'emendamento Pera.

**CESARE SALVI.** Ho l'impressione che in questa discussione parte dei problemi derivi dal fatto che non si considera contestualmente l'articolo 23. Infatti, tra i due articoli vi è un collegamento, perché l'emendamento II.22.8, presentato dal collega Pera, che ha certamente una sua logica, non risolve il problema di distinguere con maggiore chiarezza tra referendum abrogativo e referendum propositivo, che mi pare, invece, il tentativo apprezzabilmente compiuto dalla relatrice.

Per rivitalizzare l'istituto referendario occorre (per questo abbiamo presentato il nostro emendamento) rendere chiaro ai cittadini se si tratti d'introdurre un nuovo testo normativo nell'ordinamento oppure di abrogare in senso sostanziale, non solo formale, determinate disposizioni di legge. Ciò perché i due istituti, previsti all'articolo 22 e, in modo del tutto innovativo, all'articolo 23, rendendo chiaro quale sia l'oggetto su cui i cittadini sono chiamati a decidere, se cioè contestare una decisione del Parlamento assunta in positivo oppure contestare un'inerzia del Parlamento a riformare, consentono di fare chiarezza su queste due possibili funzioni dell'istituto referendario. Proprio per valorizzare l'istituto introdotto all'articolo 23, credo convenga essere chiari sul carattere esclusivamente abrogativo di quello previsto dall'articolo 22.

**SERGIO MATTARELLA.** Pur non essendo convinto, proporrei di raccogliere alcuni suggerimenti che sono venuti dal dibattito. In realtà, l'emendamento Pera non fa altro che raccogliere la ben nota sentenza della Corte costituzionale sui referendum. Se l'emendamento a firma del collega Pera fosse non sostitutivo, ma aggiuntivo al terzo comma del testo proposto dalla relatrice, non sarebbe a mio avviso soddisfacente per intero, ma po-

tremmo chiudere in tal modo questa discussione; io potrei anche ritirare il nostro emendamento, sempre che ovviamente facessero lo stesso anche i colleghi che hanno presentato proposte agli articoli successivi, che sono ancor più restrittivi di quello da noi presentato, perché il nostro fa riferimento ai commi, gli altri agli articoli.

**PRESIDENTE.** La senatrice Salvato e l'onorevole Mattarella propongono, dunque, una soluzione di questo lungo dibattito dichiarando la loro disponibilità a ritirare gli emendamenti limitativi (resterebbe, quindi, il testo attuale del primo comma), qualora vi fosse intesa che l'emendamento Pera II.22.8 è da considerarsi aggiuntivo e non sostitutivo rispetto al terzo comma. Quindi, in sostanza, tale comma stabilirebbe una duplice limitazione: una relativa all'omogeneità dell'oggetto e l'altra relativa all'omogeneità del testo residuo, cioè alla sua applicabilità.

**MASSIMO VILLONE.** Vorrei rivolgere una domanda al collega Mattarella: ritiene egli che in questo modo la tecnica del ritaglio sia impedita oppure no? Lo chiedo perché a me sembra che non lo sia.

**SERGIO MATTARELLA.** Non lo ritengo, ho detto già che è insoddisfacente.

**PRESIDENTE.** È un'ipotesi di compromesso. Chiedo al senatore Pera se accolga l'invito dell'onorevole Mattarella.

**MARCELLO PERA.** Il senso del mio emendamento era di sostituire il criterio ambiguo dell'omogeneità e quindi non posso considerarlo aggiuntivo.

**SERGIO MATTARELLA.** In questo caso, non ritiro il nostro emendamento.

**PRESIDENTE.** Caduta la proposta di « armistizio », procediamo allora alle votazioni, cominciando dall'emendamento Elia II.22.14, che deve intendersi soppres-

sivo anche delle parole « totale o parziale ».

**MARCELLO PERA.** Signor presidente, considerando l'intera questione, se posso ritornare sui miei passi, accetto la proposta di considerare aggiuntivo l'emendamento II.22.8.

**PRESIDENTE.** Invito il gruppo della sinistra democratica ad aderire alla posizione dei colleghi Salvato e Mattarella, con il che, essendo stato accolto dal senatore Pera l'invito rivoltogli, pongo in votazione l'emendamento Pera II.22.8 aggiuntivo al comma 3, intendendosi ovviamente ritirati gli emendamenti al primo comma.

**CESARE SALVI.** Il nostro emendamento è accantonato per il lavoro successivo, in quanto resto convinto che quella soluzione sia giusta e tuttavia non intendo creare problemi questa sera; torneremo a riflettere su questo dopo il 30 giugno.

**PRESIDENTE.** D'accordo, ma questo vale per tutto.

Pongo in votazione pertanto l'emendamento Pera II.22.8.

*(È approvato).*

Senatore Salvi, lei si è astenuto? Mi sembrava che fosse un buon emendamento, nel senso che limita l'ammissibilità del referendum stabilendo che esso è inammissibile quando la norma residua risulti inapplicabile.

**CESARE SALVI.** Presidente, trattasi esattamente della giurisprudenza fin qui seguita dalla Corte costituzionale ed abbondantemente criticata. Quindi, mi consenta di astenermi dall'ipotesi di costituzionalizzarla.

**PRESIDENTE.** Veniamo ora all'esame degli emendamenti relativi al numero di firme necessarie per proporre un referendum, a cominciare dall'emendamento Mussi ed altri II.22.18, che è il più lontano

dal testo in quanto propone un milione di firme.

**MARCO BOATO.** Preannuncio il mio voto contrario a quest'emendamento, un emendamento ovviamente del tutto legittimo e comprensibile. Anche in questo caso ritengo che dobbiamo guardare non alla contingenza, ma al modo in cui l'istituto referendario si collocherà a regime dentro il quadro costituzionale rinnovato. Vorrei che si tenesse conto che, raddoppiando il numero di firme richiesto, metteremmo soprattutto in capo a grandi organizzazioni di massa, che hanno già tutti gli strumenti di rappresentanza parlamentare e d'iniziativa legislativa, l'esclusiva possibilità di promuovere un referendum, mentre per sua natura tale istituto dovrebbe essere principalmente uno strumento (uso un termine abusato) della società civile o comunque di forme associative prevalentemente presenti nella società più che nella rappresentanza politica. Infatti, chi è già fortemente rappresentato politicamente o dispone di grandi strutture organizzative di tipo politico, sindacale o simili, evidentemente ha scarso bisogno di questo strumento di democrazia diretta previsto nella nostra Costituzione.

Questo è l'unico motivo per cui voterò contro tale emendamento, ben sapendo che mi si può opporre che nel 1948 la popolazione italiana era in numero assai minore di quanto non sia oggi. Tuttavia, credo che dobbiamo mantenere fermo il principio per cui, se si vuole una grande organizzazione per promuovere un referendum, il significato dell'istituto rischia di essere snaturato o comunque fortemente depotenziato.

**FABIO MUSSI.** Voglio fare esattamente l'obiezione per la quale nel 1948 la popolazione italiana ... e così via, e credo che sia un'obiezione assai fondata. Perché il referendum non sia un gioco deve partire con l'impulso di una parte già formata di opinione pubblica che lo firma, lo lancia, lo vuole; altrimenti, è affidato a scelte più particolaristiche ed arbitrarie.

Raccogliere mezzo milione di firme nel 1948 non era la stessa cosa che raccoglierele oggi, quando è molto più facile. Quindi, adattiamo il numero di firme richiesto all'evoluzione della società italiana: questo è uno dei modi per non essere schiacciati sul contingente.

GIORGIO REBUFFA. Due brevissime considerazioni. Poiché l'argomento testé proposto dal collega Mussi è stato sollevato molte volte, vorrei ricordare che la Costituzione non prevede una percentuale: se avesse voluto, lo avrebbe fatto.

Un secondo aspetto è che nel 1946-1948 la mobilitazione politica era forse molto più alta di quella di oggi. Terza argomentazione: elevando in questa misura il numero di firme, diamo la possibilità di proporre il referendum solo alle grandi organizzazioni oppure a Pannella, che è in grado di raccogliere ad occhi chiusi un milione di firme (*Commenti*). Mi sembra che anche in questo caso siamo di fronte alla solita fotografia. Abbiamo un istituto molto importante, come è il referendum; ha avuto disavventure che conosciamo ma non si capisce perché dobbiamo impoverirlo a favore di strutture organizzative e qualche volta – devo dirlo – di oligarchie.

PAOLO ARMAROLI. Vorrei obiettare alcune considerazioni all'onorevole Mussi. La prima l'ha già sollevata il collega Rebuffa ed è relativa al *quorum*; la seconda obiezione è che se costruiamo una democrazia maggioritaria occorrono molti contropoteri; la terza obiezione è che è vero che veleggiamo verso la seconda Repubblica, ma non è detto che la partitocrazia di quest'ultima sarà necessariamente migliore di quella della prima.

Pertanto, signor presidente, il referendum mi appare come un correttivo anti-partitocratico e come tale degno di essere scolpito anche nella nuova Costituzione.

PRESIDENTE. A questo punto ritengo opportuno rinviare il seguito dell'esame alla seduta di domani alle 9.30: Il tema è delicato ed occorre riflettere.

#### **La seduta termina alle 21.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 23.15.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

---

XIII LEGISLATURA

---

**Allegato Commissione bicamerale**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

**DOCUMENTI ESAMINATI NEL CORSO DELLA SEDUTA N. 45  
DI LUNEDÌ 23 GIUGNO 1997**

**INDICE**

---

	PAG.
<b>II. PARLAMENTO E FONTI NORMATIVE</b>	
<b>Emendamenti e subemendamenti (integrazione e riformulazione) .....</b>	<b>3</b>



## II. PARLAMENTO E FONTI NORMATIVE

### Emendamenti e subemendamenti (integrazione e riformulazione)

#### ART. 14.

*All'emendamento II. 14. 13 sostituire le parole: enti locali con le seguenti: comunità locali.*

#### II. 0. 14. 13. 1.

Boato.

*Sostituire il primo comma con il seguente:*

Nel Senato della Repubblica è istituita la Commissione delle Autonomie territoriali formata per un terzo da senatori, per un terzo dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e per un terzo dai rappresentanti degli enti locali.

#### II. 14. 13.

Elia, Zecchino.

#### ART. 15.

*Dopo la lettera d) aggiungere le seguenti:*

d1) cultura, istruzione e università;

d2) ordinamento generale della ricerca scientifica e tecnologica;

d3) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;

d4) tutela dei beni culturali e ambientali.

#### II. 15. 27.

Zecchino.

*Aggiungere dopo la lettera e) la seguente:*

e1) cultura e istruzione.

#### II. 15 28.

Zecchino, Mattarella, De Mita, Andreolli, Bressa.

#### ART. 19.

*Al terzo comma aggiungere, in fine, il seguente periodo: Il Governo può altresì chiedere che, scaduto il termine, l'Assemblea deliberi su ciascun articolo con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo medesimo.*

#### II. 19. 3. (nuova formulazione).

Calderisi, Vegas, Rebuffa.

#### ART. 31.

*All'emendamento II. 31. 29, al primo comma, sostituire le parole: al parere con le seguenti: all'esame.*

#### II. 0. 31. 29. 1.

Zecchino, De Mita, Mattarella, Andreolli.

*All'emendamento II. 31. 29, sostituire il secondo comma con il seguente:*

Un terzo dei senatori può richiedere che le deliberazioni adottate dalla Commissione siano sottoposte all'esame dell'Assemblea che potrà modificarle con la maggioranza dei tre quinti dei componenti.

**II. 0. 31. 29. 2.**

Zecchino, De Mita, Andreolli,  
Mattarella.

ART. 33.

*All'emendamento II. 33. 12 sostituire l'ultimo comma con il seguente:*

La legge (bicamerale) disciplina per i diversi tipi di regolamento il procedimento di formazione, l'efficacia e la tutela giurisdizionale.

**II. 0. 33. 12. 1.**

Pellegrino.