

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

---

369° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2003

---

**I N D I C E****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali . . . . .	<i>Pag.</i>	3
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni . . . . .	»	21

**Organismi bicamerali**

Informazione e segreto di Stato . . . . .	<i>Pag.</i>	23
Sul ciclo dei rifiuti . . . . .	»	24
Schengen . . . . .	»	26
Infanzia . . . . .	»	28

**Sottocommissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali - Pareri . . . . .	<i>Pag.</i>	29
---	-------------	----

---

<i>CONVOCAZIONI</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	31
-------------------------------	-------------	----

## AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2003

**329<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

PASTORE

*Intervengono i ministri per le riforme istituzionali e la devoluzione Bossi e dell'economia e delle finanze Tremonti nonché il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.*

*La seduta inizia alle ore 16,10.*

*IN SEDE REFERENTE*

*(132) PEDRINI e FILIPPELLI – Modifiche all'art. 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di rieleggibilità del sindaco e del presidente della provincia*

*(301) EUFEMI ed altri – Disposizioni in materia di eleggibilità alla carica di sindaco nei piccoli comuni*

*(823) BASSO ed altri – Abolizione dei limiti alla rieleggibilità dei sindaci e dei presidenti delle province*

*(1109) CAVALLARO ed altri – Abrogazione dei commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione dei mandati del sindaco e del presidente della provincia*

*(1431) GUERZONI – Norme in materia di mandati dei sindaci e dei presidenti delle province*

*(1434) MANZIONE – Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di rieleggibilità del sindaco e del presidente della provincia*

*(1588) RIGONI ed altri – Modifiche all'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limite per i mandati a sindaco e presidente della provincia*

(1716) *STIFFONI ed altri* – Modifiche all'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, concernente l'abolizione dei limiti temporali per l'esercizio del mandato di sindaco e presidente della provincia

(1952) *RIZZI e MANFREDI* – Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

(1970) *RIGONI* – Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di nomina e ruolo del vice sindaco e del vice presidente della provincia, di limite per i mandati a sindaco e presidente della provincia e di incompatibilità tra la carica di consigliere comunale o provinciale e di assessore

(2048) *SEMERARO* – Modifica all'articolo 235 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di rieleggibilità alla carica di revisore dei conti negli enti locali

(2185) *CAVALLARO ed altri* – Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di attribuzioni dei consigli, di durata del mandato del sindaco e del presidente della provincia, di ineleggibilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di incompatibilità tra le cariche di consigliere e assessore e di nomina e funzioni del segretario comunale e del direttore generale

(2428) *MALAN* – Modifiche all'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di assegnazione dei seggi nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti

– e petizione n. 301 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 132, 301, 1109, 1431, 1434, 1588 e 1716, congiunzione con l'esame congiunto dei disegni di legge nn. 823, 1952, 1970, 2048, 2185 e 2428 e rinvio; esame congiunto dei disegni di legge nn. 823, 1952, 1970, 2048, 2185 e 2428, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 132, 301, 1109, 1431, 1434, 1588 e 1716 e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto dei disegni di legge nn. 132, 301, 1109, 1431, 1434, 1588 e 1716, sospeso nella seduta pomeridiana del 12 novembre e ha inizio l'esame congiunto dei disegni di legge nn. 823, 1952, 1970, 2048, 2185 e 2428. Su proposta presidente PASTORE (*FI*) si conviene di svolgere in forma congiunta l'esame di tutti i citati disegni di legge, dato che il testo unificato proposto dal relatore, senatore Falcier, nella seduta pomeridiana del 12 novembre estende ad altri argomenti l'oggetto originario delle iniziative in esame.

È quindi rinviato ad altra seduta il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge in titolo.

(2544) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE*. – Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 114, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione

(252) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE*. – *STIFFONI*. – Modifica all'articolo 67 della Costituzione

- (338) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – BEVILACQUA. – Modifica all' articolo 58 della Costituzione per l'ampliamento dell'elettorato attivo per la elezione del Senato della Repubblica*
- (420) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MANCINO. – Modifica dell' articolo 92 della Costituzione in materia di incompatibilità per le cariche di Governo*
- (448) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Paolo DANIELI. – Modifica dell' articolo 116 della Costituzione per la concessione di statuti speciali alle regioni a statuto ordinario*
- (617) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – EUFEMI ed altri. – Modifiche alla Costituzione concernenti la formazione e le prerogative del Governo e il potere di scioglimento anticipato delle Camere*
- (992) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – ROLLANDIN. – Modifica degli articoli 58, 65, 70, 72 e 122 della Costituzione*
- (1238) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – ROLLANDIN ed altri. – Modifiche agli statuti delle regioni a statuto speciale*
- (1350) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – D'AMICO. – Modifiche all' articolo 135 della Costituzione*
- (1496) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MASSUCCO ed altri. – Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione concernente l' istituto del senatore a vita di nomina presidenziale*
- (1653) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MARINO ed altri. – Modifica al Titolo primo della parte seconda della Costituzione*
- (1662) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – TONINI ed altri. – Norme per la stabilizzazione della forma di governo intorno al Primo Ministro e per il riconoscimento di uno Statuto dell'opposizione*
- (1678) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MANCINO ed altri. – Modifica degli articoli 92, 94 e 134 della Costituzione*
- (1888) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MANCINO ed altri. – Integrazione dell'articolo 134 della Costituzione. Ricorso diretto alla Corte costituzionale avverso leggi approvate dal Parlamento*
- (1889) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MALAN ed altri. – Norme per l'introduzione della forma di Governo del Primo Ministro*
- (1898) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – NANIA ed altri. – Modifica degli articoli 55, 70, 71, 72, 76, 77, 83, 84, 85, 86, 87, 92 e 94 della Costituzione*
- (1914) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – D'AMICO. – Norme sul Governo di legislatura e sullo Statuto dell'opposizione*
- (1919) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – TURRONI ed altri. – Modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione, in materia di forma del Governo*
- (1933) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – BASSANINI ed altri. – Modifica degli articoli 49, 51, 63, 64, 66, 71, 72, 74, 76, 77, 82, 83, 88, 92, 94, 95, 134 e 138 della Costituzione e introduzione degli articoli 58-bis, 81-bis, 82-bis e 98-bis, nonché della disposizione transitoria e finale XVII-bis della Costituzione stessa, in tema di forma di governo, garanzie istituzionali, statuto dell'opposizione e revisione della Costituzione*
- (1934) *DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – DEL PENNINO e COMPAGNA. – Norme sulla forma di governo basata sull'elezione diretta del Primo Ministro. Modifica degli articoli 49, 72, 88, 92, 93 e 94 della Costituzione*

(1998) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – PASTORE ed altri. – Norme di revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione

(2001) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CREMA. – Modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione in materia di forma di governo

(2002) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CREMA. – Modifica degli articoli 55, 56, 88 e 92 della Costituzione concernenti l'elezione della Camera dei deputati e la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri

(2030) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – DEL PENNINO. – Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione

(2117) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – BARELLI. – Modifiche all'articolo 117 della Costituzione

(2166) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – PASSIGLI ed altri. – Modifica all'articolo 60 della Costituzione

(2320) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MANCINO ed altri. – Modifica degli articoli 55, 56, 57, 60, 61, 70, 94 e 135 della Costituzione in materia di Parlamento, Senato federale della Repubblica, numero dei deputati e modalità di elezione della Corte Costituzionale

(2404) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – PASSIGLI ed altri. – Modifiche all'articolo 60 della Costituzione

(2449) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – GRILLO. – Istituzione del Senato regionale della Repubblica e modifiche delle disposizioni relative agli organi elettivi delle regioni, ai referendum popolari e alle elezioni del Presidente della Repubblica e dei membri della Corte costituzionale

(2507) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – VILLONE e BASSANINI. – Modifica degli articoli 57, 59, 60, 63, 69, 70, 76, 77, 82, 88, 92, 94, 95, 104, 116, 117, 120, 126, 127 e 135 nonché introduzione di un nuovo articolo 57-bis della Costituzione, in tema di composizione e funzioni del Senato della Repubblica, forma di governo, revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, e composizione della Corte costituzionale

(2523) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MARINI e COVIELLO. – Modifica degli articoli 70, 88, 92, 94 della Costituzione e introduzione dell'articolo 75-bis, nonché della disposizione transitoria e finale XVII-bis della Costituzione stessa, in tema di forma di governo e ripartizione della sfera normativa tra Governo e Parlamento

– petizioni nn. 26, 39, 400 e 433 e voto regionale n. 84 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta pomeridiana del 13 novembre.

Il senatore VILLONE (DS-U), proseguendo il suo intervento iniziato nella seduta dell'11 novembre, quando si soffermò sui profili relativi alla forma di Governo, illustra le tematiche relative al Senato federale. Bisogna domandarsi, a suo avviso, se il Senato debba svolgere solo funzioni di rappresentanza territoriale o debba vedersi attribuite anche funzioni politiche nazionali. A suo parere devono essere presenti entrambe le connotazioni, come si evince anche dal dato comparatistico, che offre l'esempio del Senato americano, che dispone tra l'altro dell'*advice and consent*, delle inchieste e delle funzioni di Alta corte. Premesso che è giunto il mo-

mento di procedere a una riforma del Senato, vi è il problema di garantire il suo radicamento territoriale. Sono stati proposti vari modelli: quello governativo si basa su limiti all'elettorato passivo, altri modelli propongono la contestualità tra elezioni regionali ed elezione del Senato federale, altra proposta opta per una composizione mista. L'ultimo modello è preferibile, anche se occorre riconoscere che il modello prefigurato dal Governo è tutt'altro che banale, in quanto reintroduce, in maniera opportuna, una sorta di *cursus honorum*. Tuttavia tale modello può prestare il fianco a critiche in quanto dà l'impressione di una chiusura corporativa del ceto politico, può determinare una dimensione localistica e non territoriale della rappresentanza, nonché, come da più parti rilevato, una lesione del principio di pari opportunità nella rappresentanza politica. Il modello che fa perno sulla contestualità delle elezioni presenta un difetto di fondo, in quanto comporta in realtà una forma debole di radicamento, che recepisce solo i profili peggiori della dimensione territoriale. Occorre in realtà una partecipazione diretta dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione, i quali rappresentano un segmento importante del sistema delle autonomie e possono improntare in senso genuinamente federale il Senato, formando ad esempio un blocco rappresentativo e tale da incidere sostanzialmente sui processi decisionali. L'elezione deve rimanere di primo grado e, posto che nella logica del progetto di riforma il Senato non è contitolare del rapporto di fiducia, sembra opportuno optare per un sistema elettorale di tipo proporzionale, maggiormente rappresentativo in un contesto nel quale non occorre avere riguardo ai profili della governabilità. Il Senato deve essere configurato come Camera che contribuisce all'equilibrio del sistema, attraverso una propria specificità e diversità – anche nei profili relativi al metodo elettorale – dalla Camera dei deputati. Tra i vari modelli di riparto delle competenze tra Camera e Senato appare preferibile quello che prevede leggi con prevalenza della Camera e leggi perfettamente bicamerali. Occorre rivedere l'articolo 117 della Costituzione, introducendo un modello flessibile di federalismo, attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà anche all'ambito normativo: il vigente articolo 117 attraverso la tecnica della enumerazione delle materie ha determinato un sistema rigido e poco efficiente, come si evince anche dalle prime, faticose elaborazioni della giurisprudenza costituzionale in materia. Appare opportuno cancellare la legislazione concorrente, inserendo una clausola di flessibilità che faccia leva sul concetto di unità giuridica ed economica: ciò costituirebbe un deciso passo in avanti rispetto all'impostazione attuale e permetterebbe il superamento delle difficoltà interpretative ed applicative già incontrate. Per ciò che concerne le leggi di bilancio, tra i vari modelli proposti è preferibile optare per quello che mantiene la procedura bicamerale, in quanto più rispondente ad una logica schiettamente federalista, anche se le ragioni di quanti preferirebbero escludere da tale ambito la Camera non legata dal rapporto fiduciario al Governo non sono prive di pregio. Un Senato non già diminuito, ma solo diverso dalla Camera, potrebbe ad esempio vedersi attribuiti i poteri relativi alle nomine di «garanzia», alle Commissioni di inchiesta, ai pareri

sulla dirigenza pubblica, l'impugnazione preventiva delle leggi innanzi alla Corte costituzionale, le funzioni di alta Corte: in questo modo il Senato potrebbe davvero assolvere a una funzione di riequilibrio del sistema, nella logica dei pesi e dei contrappesi.

Il senatore VIZZINI (*FI*) preannuncia una memoria scritta alla quale affida in maniera anche più esaustiva il proprio pensiero. Afferma che la scelta federalista è da ritenersi ormai irreversibile e che bene ha fatto il Governo a prendere l'iniziativa di portare a compimento il processo federale. Da una parte, la globalizzazione determina concorrenza tra «sistemi territoriali», imponendo che il rilievo economico del territorio trovi riscontro in un rilievo anche giuridico e decisionale. Dall'altra, la trasformazione dei partiti politici e l'emergere di una società basata sulla libertà dell'individuo determinano la necessità di superare i sistemi politico-istituzionali caratterizzati da un «centro» e da rapporti gerarchici tra le diverse autorità, per approdare a un sistema in cui si affermano rapporti basati sulla rete, sul collegamento equordinato. In tale ottica, è necessario superare le lacune della riforma costituzionale del 2001, che pure ha costituito un passaggio importante, per introdurre un sistema che, abbandonata la discutibile impostazione del «federalismo duale», garantisca forme di integrazione, collaborazione e raccordo tra i vari livelli territoriali. È centrale, in tale prospettiva, l'istituzione del Senato federale, ma anche la ricerca di una garanzia dell'interesse nazionale che non comprima l'autonomia regionale. Portare le Regioni nel «cuore pulsante» dello Stato significa, attraverso il Senato federale, riformare in profondità il sistema bicamerale, ma anche evitare che sia solo la Corte costituzionale a stabilire il confine tra ciò che spetta alle Regioni e ciò che spetta allo Stato. Occorre tuttavia coniugare il federalismo e la governabilità, dedicando la massima attenzione alla forma di Governo. Passando all'esame delle questioni più problematiche, rileva che la costituzionalizzazione del sistema elettorale appare discutibile, in quanto introduce nel sistema un elemento di rigidità: sarebbe preferibile rimettere la scelta del sistema elettorale alla legge ordinaria. Con riferimento all'articolo 4 del disegno di legge del Governo, rileva che la limitazione dell'elettorato passivo per il Senato determina una violazione del principio di eguaglianza e della libertà di accesso alle cariche elettive. Propone, in linea con un modello di Senato eletto direttamente, di rimuovere le condizioni di eleggibilità e di sostituirle, al fine di garantire la base regionale delle elezioni, con la contestualità tra elezione dei consiglieri regionali e dei senatori. In relazione all'articolo 11 osserva che l'impostazione prefigurata per il nuovo articolo 70 della Costituzione potrebbe condurre a una sorta di legislazione «d'opposizione» sui principi fondamentali: per ovviare a tale inconveniente propone di innalzare il numero di materie rimesse alla competenza bicamerale «paritaria», avendo cura di alleggerire la procedura limitando la composizione dell'eventuale contrasto tra i due rami del Parlamento alla deliberazione finale di una Commissione bicamerale di conciliazione. Rileva, inoltre, che occorre prevedere una soluzione per fronteggiare l'eventuale dissenso

tra i Presidenti delle Assemblee sulla questione di competenza, onde evitare il rischio di una paralisi legislativa. Per ciò che concerne il rapporto tra Parlamento e Governo, rileva come, pur essendo la fiducia presunta, la Camera mantenga il potere di sfiduciare l'Esecutivo. Al riguardo propone di valutare l'opportunità di trasformare la questione di fiducia in una questione di «Governo», che potrebbe essere posta anche al Senato con valutazione discrezionale dello stesso Governo.

Con riguardo all'articolo 15, premesso che le questioni relative all'articolo 81 della Costituzione andrebbero affrontate congiuntamente all'attuazione dell'articolo 119, propone di riconsiderare la funzione della legge di bilancio, introducendo una «legge di stabilità» che faccia da cerniera tra patto di stabilità esterno e patto di stabilità interno. Propone inoltre un assetto in cui la legge di stabilità e la fissazione dei saldi di bilancio competono all'asse maggioranza-Governo, mentre la ripartizione delle responsabilità tra i vari livelli territoriali nel raggiungimento degli obiettivi fissati è rimessa alla legge bicamerale. In riferimento all'articolo 31, di novella dell'articolo 127 della Costituzione, ritiene che la soluzione delineata, con l'attribuire al Capo dello Stato la decisione definitiva sull'annullamento della legge regionale, possa coinvolgere un organo supremo di garanzia nell'agone politico. Potrebbe valutarsi l'opportunità di attribuire il potere di annullamento allo stesso Senato, ovvero ad una sede politica paritetica.

Con riguardo all'articolo 32, di novella dell'articolo 126 della Costituzione, rileva l'opportunità di individuare una sede istituzionale atta a svolgere funzioni di prevenzione e composizione dei conflitti tra Stato e Autonomie: tale sede potrebbe consistere in una Commissione parlamentare paritetica di conciliazione, sul modello della Commissione per le questioni regionali a composizione integrata, prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Conclusivamente precisa che le osservazioni e le proposte di modifica non valgono a porre in dubbio i meriti del Governo, che si è assunto la responsabilità politica di proporre la riforma costituzionale all'esame del Parlamento.

Il senatore MANZELLA (*DS-U*) rileva che occorre partire dalla apprezzabile relazione del senatore D'Onofrio, ponendo l'accento sulla continuità e sul completamento di quanto realizzato negli ultimi dieci anni, senza dimenticare che la riforma costituzionale del Titolo V ha avuto anche la più alta legittimazione democratica attraverso il *referendum* confermativo. Il completamento deve essere all'insegna dell'equilibrio, in maniera tale da porre mano ad un'opera «alta» di riforma della Costituzione, che si saldi idealmente al lavoro dei padri costituenti. In tale ottica, i provvedimenti sulle autorità amministrative indipendenti e quello sul riassetto televisivo dovrebbero essere in qualche modo collegati alle riforme costituzionali, prendendo atto della circostanza che esistono zone «non maggioritarie» nelle quali deve esservi una autolimitazione del Parlamento tesa ad assegnare funzioni a soggetti indipendenti. Si avverte un bisogno di garanzie al quale occorre dare adeguata soddisfazione attraverso un

«protezionismo» di tipo nuovo, che si fondi su soggetti posti in posizione di effettiva terzietà. Occorre recuperare la *ratio* profonda dell'articolo 98 della Costituzione, e più in genere il senso della Costituzione nella sua interezza, intesa quale fondamentale istituto di garanzia. In quest'ottica sarebbe opportuno conferire una nuova centralità alla Corte costituzionale e alle autorità amministrative indipendenti e delineare un vero e proprio statuto dei diritti fondamentali, atteso che l'istituto della riserva di legge non può ritenersi più adeguato al suo scopo originario. Al contrario, la dilatazione numerica della Corte costituzionale, l'insistere sul concetto di «sensibilità regionale», rischia di trasformare la Corte in un mero collegio arbitrale, inidoneo in quanto tale a assolvere ad una suprema funzione di garanzia. Bisogna tornare invece alla logica dei «pesi e contrappesi» e a tal fine è centrale la questione del Senato della Repubblica. Premesso che parlare di Senato «federale» della Repubblica rischia di essere una inutile tautologia, rileva che gli emendamenti preannunciati dal ministro Bossi muterebbero notevolmente la configurazione del Senato, in particolare attraverso l'inclusione dei Presidenti delle Regioni. Sarebbe stato opportuno in passato dare piena attuazione alle norme di rango costituzionale che prevedono la istituzione della Commissione per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, e comunque ora si dovrebbe tenere nel dovuto conto il ruolo fondamentale svolto dal sistema delle Conferenze. Sottolinea ancora che l'equilibrio delle legittimazioni e delle garanzie di cui godono le diverse istituzioni è fondamentale per l'autonomia dei singoli soggetti ed esso va perciò conseguito anche nell'ambito di ciascun soggetto fondamentale del sistema istituzionale. Appare dunque necessario in sede emendativa operare un riequilibrio, in quanto il progetto del Governo presenta una «parte oscura» che consiste nella mancata previsione di un'area di garanzia «non maggioritaria»: a tal fine non è certo sufficiente il mero rinvio ai regolamenti parlamentari. Posto che il Parlamento deve a suo avviso acquisire una nuova centralità nell'intero sistema, occorre senz'altro approfondire le questioni delle incompatibilità, delle ineleggibilità e della insindacabilità dei parlamentari, e introdurre istituti già conosciuti negli ordinamenti di altri Paesi europei, come il ricorso di minoranza alla Corte costituzionale e la commissione di inchiesta come strumento di garanzia. Conclusivamente sottolinea che l'auspicato riequilibrio non sarebbe rivolto ad impedire la governabilità, ma ad assicurare l'indipendenza degli altri soggetti istituzionali in una fisiologica dialettica con il Governo.

Ha quindi la parola la senatrice DATO (*Mar-DL-U*) la quale, riallacciandosi a quanto già segnalato dal senatore Villone, sottolinea come la limitazione in termini di eleggibilità al Senato federale comporti un effetto drammaticamente discriminatorio nei confronti delle donne. Occorre prendere atto che il disegno di legge del Governo si orienta in una direzione opposta alla modifica dell'articolo 51 della Costituzione, che richiede azioni positive di riequilibrio nell'accesso alle cariche elettive tra uomini e donne, e ciò malgrado siano all'ordine del giorno proposte di legge at-

tuative di quella riforma costituzionale e malgrado sia necessario recepire indirizzi dell'Unione europea che richiedono siano incentivate candidature equilibrate nella rappresentanza di entrambi i sessi al Parlamento europeo. In via più generale, la proposta del Governo preclude fortemente le possibilità di rinnovamento della classe politica, configurando il Senato come una sorta di «accanimento istituzionale» finalizzato a tenere in vita l'attuale ceto politico.

Conclude ribadendo che, se pure possono essere compresi limiti al diritto di elettorato passivo, questi non possono essere configurati in maniera così drastica come previsto dal disegno di legge n. 2544.

Il presidente PASTORE interviene assicurando che in sede di stesura della prima bozza del disegno di legge l'effetto preclusivo a danno delle donne non era emerso né era stato valutato.

Interviene quindi il ministro BOSSI precisando che il disegno di legge del Governo non contiene alcuna disposizione che espressamente limiti l'elettorato passivo delle donne, né che garantisca l'attuale ceto politico: riconosce che si tratta di un effetto indotto dalla nuova disciplina dell'elezione del Senato federale, ma ribadisce che lo scopo perseguito dal Governo era quello di assicurare un collegamento degli eletti con il territorio, attraverso l'individuazione degli eleggibili in coloro i quali abbiano già ricoperto una carica elettiva espressione di quel territorio.

Il presidente PASTORE ringrazia il ministro Tremonti per avere assicurato la sua presenza in questa fase dell'esame, soddisfacendo in tal modo una esigenza di chiarire, tra l'altro, i temi connessi all'attuazione e all'eventuale modifica dell'articolo 119 della Costituzione, nonché alle competenze per l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio, emersa nel corso di precedenti sedute e gli dà la parola.

Il ministro TREMONTI ricorda che nel suo intervento il senatore Manzella ha fatto riferimento al concetto di continuità: condivide tale lettura, sottolineando come il disegno di legge del Governo rappresenti una proposta che si pone appunto in continuità con le numerose proposte di riforma della Parte II della Costituzione presentate nel corso degli anni, e segnalando che vi sono concrete possibilità che questa riforma costituzionale sia approvata prima del termine della legislatura in corso.

Passando ad affrontare alcuni dei temi specificamente trattati, ritiene che il sistema delle Conferenze fosse certamente coerente al sistema del federalismo amministrativo, ma che con la modifica del Titolo V sia necessario un suo superamento e la previsione di un Senato federale.

Interviene il senatore BASSANINI (*DS-U*) per chiedere al ministro se non ritenga che il sistema delle Conferenze, anziché in termini alternativi, possa porsi come complementare al Senato federale.

Il ministro TREMONTI ribadisce che alla riforma del Titolo V consegue necessariamente, a suo avviso, un'evoluzione che porti al superamento del sistema delle Conferenze: ciò trova conferma nella crescita esponenziale del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, a partire dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Egli valuta positivamente il disegno di Costituzione economica delineato dal disegno di legge e ritiene corretto il metodo seguito da questo nell'individuare in primo luogo le competenze sostanziali, demandando ad un momento successivo la disciplina dei meccanismi fiscali: pur ritenendo che la contestuale definizione degli ambiti di competenza sostanziale e dei meccanismi fiscali rappresenti l'*optimum*, e sottolineando che non può esservi federalismo vero in assenza di un federalismo fiscale, ribadisce la propria condivisione all'impianto del disegno di legge n. 2544 sul punto. Ritiene inoltre che la proposta governativa sia pienamente compatibile, o quanto meno non antinomica, con il vigente articolo 119 della Costituzione. Il Senato delineato dalla proposta del Governo è un po' meno federale, in termini di rappresentanza dei territori, rispetto al modello *Bundesrat*, ma recupera tale deficit in termini di funzioni e competenze, costituendo così una solida base per costruire un buon federalismo fiscale.

Quanto all'esercizio della funzione legislativa, la novella all'articolo 70 della Costituzione opera un'*actio finium regundorum* cui consegue un corretto equilibrio tra le due Camere, né da essa derivano, a suo avviso, problemi di carattere funzionale; semmai ritiene possibile prefigurare problemi interpretativi, per esempio, in materia di riserva di legge, come già segnalato dal senatore Vizzini con riferimento alla materia fiscale; oppure in materia di definizione di quali siano i provvedimenti «di bilancio e rendiconto», tra i quali non è chiaro se debba intendersi rientrante anche la legge finanziaria. A proposito di quest'ultima condivide, inoltre, l'esigenza di ridiscutere la questione della sua procedura di approvazione.

Ad una specifica richiesta del senatore BASSANINI di chiarire se non escluda la possibilità che per la legge finanziaria sia richiesta la procedura bicamerale paritaria, il ministro TREMONTI replica osservando che vi sono argomenti equivalenti in senso favorevole o contrario all'adozione della procedura bicamerale paritaria in questo caso. Ricorda, comunque, che tutti i livelli di governo sono determinanti per la tenuta del patto di stabilità nei confronti dell'Unione europea: è infatti impossibile un equilibrio finanziario a livello di governo nazionale in presenza di squilibri dei livelli di governo territoriali.

Conclude ribadendo il proprio apprezzamento per il progetto di riforma n. 2544.

Il senatore VILLONE chiede al ministro di confermare se abbia inteso affermare, con il suo intervento, in primo luogo che l'articolo 119 della Costituzione può essere mantenuto nel suo testo vigente, in secondo

luogo che la contrattazione e il confronto tra le Regioni e lo Stato debba essere spostato dal sistema delle Conferenze al Senato.

Il ministro TREMONTI ribadisce che a suo avviso la modifica del Titolo V richiede il superamento di quel sistema e l'individuazione del Senato federale come luogo istituzionale di confronto delle Regioni e dello Stato. Quanto all'intervento del senatore Manzella, il quale ha evidenziato alcuni punti evolutivi della democrazia, ricorda che la stessa riforma del Titolo V è stata approvata da un *referendum* confermativo cui ha partecipato appena il 34% dei cittadini.

Il senatore MANZELLA, riallacciandosi a quanto detto con riguardo alla questione del ruolo svolto dalle Conferenze, sottolinea che anche gli emendamenti che il Governo si appresta a presentare derivano, secondo quanto dichiarato dal ministro Bossi, da indicazioni provenienti dai presidenti delle Regioni.

Il presidente PASTORE prima di dare la parola al relatore per il suo intervento in sede di replica, ricorda che sono finora intervenuti ventuno colleghi appartenenti a Gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione; che i loro interventi si sono svolti con tempi più ampi di quelli fissati a norma di regolamento; che si sono svolte 16 audizioni e che sono pervenuti numerosi contributi scritti, cui se ne aggiungeranno altri già preannunciati: si tratta di un lavoro di approfondimento complesso e di grande rilievo, per il quale ringrazia tutti gli intervenuti, dichiarando quindi conclusa la discussione generale.

Il senatore D'ONOFRIO (*UDC*), relatore sui disegni di legge n. 2544 e connessi, intervenendo in sede di replica, sottolinea come il disegno di legge del Governo sia stato presentato dopo numerose proposte di iniziativa parlamentare, che condividono con quello l'affermazione della necessità di completare il processo di riforma costituzionale, sulla quale non si registra alcuna diversità di posizioni derivante dall'appartenenza all'uno o all'altro schieramento politico, mentre vi sono ovviamente profonde divergenze sulle soluzioni prospettate per ciascuno degli ambiti di intervento. Dopo aver espresso l'esigenza di un ulteriore approfondimento dei temi oggetto di riforma, segnala come sia improbabile che la Camera dei deputati approvi senza modifiche il testo del Senato: le prossime fasi di esame dei disegni di legge e la probabile nuova prima deliberazione da parte del Senato dopo l'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento, costituiranno un'utile occasione per tali approfondimenti. Le proposte all'esame della Commissione realizzano un intreccio molto complesso tra le posizioni degli opposti schieramenti, tra quelle delle singole forze politiche, nonché tra quelle dei singoli parlamentari: d'altra parte tale complessità deriva dall'ampiezza dell'intervento sull'intera Parte II della Costituzione.

Dopo aver dato partitamente conto dei disegni di legge nn. 252, 338, 420, 448, 617, 992, 1238, 1350, 1496, 1653, 1662, 1678, 1888, 1889,

1898, 1914, 1919, 1933, 1934, 1998, 2001, 2002, 2030, 2117, 2166, 2320, 2404, 2449, 2507, 2523, sottolinea come alcuni di questi siano stati presentati in occasione di particolari congiunture politiche, mentre altri no: tutti i disegni di legge all'esame concorrono a introdurre elementi di valutazione e a prospettare soluzioni alle questioni al centro del dibattito.

Si sofferma quindi su alcuni dei punti particolarmente significativi dei disegni di legge di iniziativa parlamentare: alcuni di questi propongono discipline specifiche in tema di incompatibilità e di ineleggibilità del Primo ministro; numerosi disegni di legge prevedono l'istituzione di un Senato federale, a elezione diretta ovvero a composizione mista; in alcuni trova soluzione il problema della ridefinizione della procedura per l'approvazione e la modifica degli statuti delle Regioni a statuto speciale – le quali dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999 si trovano in una posizione peggiore, in tema di autonomia statutaria, rispetto a quelle a statuto ordinario – prevedendo una partecipazione vincolante delle autonomie speciali nell'elaborazione del loro statuto; l'esercizio della funzione legislativa da parte del Senato viene disciplinata nelle varie proposte in modo differenziato; numerose e variegate sono anche le proposte in materia di modifica della forma di Governo. Venendo al tema delle garanzie, dopo aver ricordato le osservazioni che il senatore Petrini ha svolto in tema di modifica dell'articolo 138 della Costituzione, condividendone la valutazione di grande delicatezza in considerazione soprattutto del rafforzamento dei poteri del Governo, ricorda che le proposte all'esame sono tendenzialmente orientate a mantenere l'attuale numero di giudici costituzionali, prevedendo alcuni la possibilità di adire la Corte da parte di minoranze parlamentari o da parte di enti locali; è largamente condivisa la modifica, non puramente formale, della denominazione del Presidente del Consiglio dei ministri con quella di Primo ministro, coerentemente all'accentuazione del suo ruolo; non mancano proposte di formalizzazione della figura del «Capo dell'opposizione» a proposito delle quali segnala che esse, formulate probabilmente in una visione strettamente bipolare, dovrebbero tenere conto della possibilità che in Parlamento siano rappresentate più «opposizioni»; un altro punto significativo è quello dell'innalzamento del *quorum* fissato dalla Costituzione per l'approvazione di provvedimenti che rappresentano strumenti di garanzia, come ad esempio i Regolamenti parlamentari, l'istituzione di Commissioni di inchiesta, le elezioni di titolari di cariche disciplinate dalla Costituzione, e così via; si propone da taluni l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, in merito alla quale esprime la propria condivisione e che è presente nel disegno di legge del Governo: a questo riguardo sottolinea che l'inserimento in quest'ultimo della cosiddetta *devolution* rende incompatibile il mantenimento di quel meccanismo di attivazione di ulteriori forme di autonomia; molti disegni di legge all'esame intervengono, infine, per modificare l'articolo 117, proponendo taluni l'eliminazione della categoria della legislazione concorrente, operando altri invece interventi correttivi su specifiche materie senza modificarne l'impianto.

Quelli elencati rappresentano gli elementi di maggior rilievo che emergono da un'attenta lettura dei numerosissimi disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Passando alle questioni suscitate dal disegno di legge del Governo, anche alla luce della discussione generale e delle audizioni svolte, sottolineo come in materia di Senato federale la scelta fondamentale compiuta dal Governo, che afferma di condividere in quanto relatore, è che il Senato sia un organo titolare della funzione legislativa estraneo al rapporto di fiducia, segnando così la fine dell'esperienza del bicameralismo perfetto. In considerazione delle numerose prese di posizione sul punto, ritiene che sia indispensabile una specifica manifestazione di preliminare presa di posizione dei Gruppi parlamentari su questa scelta che rappresenta un punto cardine della proposta di riforma. In seguito si potrà discutere sulla composizione e sulle funzioni del Senato federale; il disegno di legge n. 2544 opta per un sistema di elezione diretta e tuttavia il Governo ha preannunciato un emendamento con il quale si realizzerebbe una composizione mista: su quest'ultima proposta il relatore esprime la propria contrarietà. Ribadendo quanto già osservato in precedenti occasioni, esprime infatti forti perplessità in merito alle concrete possibilità di partecipazione ai lavori di un Senato federale che operi continuativamente da parte di soggetti istituzionali di rilievo quali i presidenti delle Regioni o i sindaci di alcune città. Chiarendo che la sua contrarietà si fonda principalmente su motivi di funzionalità del Senato, ritiene preferibile consentire a tali rappresentanti degli enti territoriali di partecipare alle decisioni di maggior rilievo che il Senato federale debba assumere nelle materie di loro interesse. Ritiene inoltre che alla previsione di una composizione mista del Senato consegua necessariamente la forte riduzione delle competenze di tale Camera sulle materie politicamente significative.

Dopo aver osservato che le differenze tra la Camera dei deputati e il Senato federale in termini di elettorato passivo non presentano problemi, osserva che le altre perplessità possano essere superate attraverso la previsione della contestualità delle elezioni del Senato con quella dei Consigli regionali, rendendosi però necessario un chiarimento sugli effetti di eventuali scioglimenti dei Consigli regionali in corso di legislatura. Sottolinea come la scelta di un metodo di elezione diretta del Senato consenta a questo di essere titolare di funzioni numerose e rilevanti e ribadisce che i rappresentanti degli enti territoriali possono, a suo avviso, partecipare a limitate ma significative deliberazioni di loro interesse. Ricorda altresì che il disegno di legge del Governo su questo punto è suscettibile di modifiche e miglioramenti.

Quanto alla potestà legislativa del Senato osserva che se questo non ha poteri paritari rispetto a quelli della Camera che esprime la maggioranza di Governo, nelle materie in cui si realizza il suo indirizzo politico finisce per svolgere un ruolo sostanzialmente consultivo, ma che d'altra parte in caso contrario esso potrebbe svolgere un ruolo ostativo alla realizzazione del programma di Governo, pur essendo estraneo al rapporto di fiducia: la proposta del Governo richiede a suo avviso correzioni su

questo tema, poiché nella sua formulazione attuale attribuisce al Senato federale poteri incisivi su materie che attengono all'indirizzo politico, come già segnalato dal senatore Vizzini.

Interviene il ministro TREMONTI per precisare di ritenere che tra una funzione di partecipazione all'indirizzo di Governo e una di conciliazione tra le diverse istanze del livello nazionale e regionale, sia preferibile che in Senato trovi espressione quest'ultima, evitando così che le scelte del Governo si infrangano su un'opposizione degli enti territoriali che non ha trovato uno spazio di mediazione.

Riprendendo il proprio intervento, il senatore D'ONOFRIO afferma che il Senato federale può svolgere un'utile funzione di garanzia nei confronti degli enti territoriali: in tal modo esso si qualifica come limite alla maggioranza di Governo, in quanto eventuale espressione di una maggioranza a quella non omogenea, o in quanto espressione degli enti territoriali.

In tema di interesse nazionale segnala come sia stata da più parti espressa l'esigenza di chiarire come possa una Assemblea legislativa nazionale sovrapporsi alle deliberazioni di un Consiglio regionale e come sia stata ritenuta inappropriata l'attribuzione al Presidente della Repubblica della decisione sull'annullamento della legge regionale confliggente con l'interesse nazionale. A tale proposito ritiene che tale soluzione sia, invece, accettabile, considerando che il Capo dello Stato è oggi titolare di poteri molto delicati, quale quello in materia di scioglimento delle Camere. Quanto alla esigenza di individuare *ex ante* i presupposti in presenza dei quali si ha violazione dell'interesse nazionale non comprende come questi possano essere predefiniti: le proposte che in merito saranno formulate dalle Regioni costituiranno oggetto di esame, insieme alle altre soluzioni prospettate, come quella del disegno di legge n. 2507 il quale, peraltro, finisce per ridurre ogni potestà legislativa regionale a potestà concorrente. Come è noto il disegno di legge governativo prevede invece espressamente competenze esclusive regionali, ed è proprio da tale disposizione che deriva l'esigenza di una tutela dell'interesse nazionale.

Annuncia la presentazione di emendamenti soppressivi delle limitazioni dell'elettorato passivo per il Senato federale e di emendamenti volti a prevedere l'elezione contestuale dei senatori eletti in ciascuna Regione con i rispettivi Consigli regionali e le opportune norme di raccordo.

Ritiene opportuno, inoltre, evitare ogni riferimento in Costituzione a specifici sistemi elettorali. Nella sostanza, invece, considera inevitabile che la legge elettorale per la Camera dei deputati sia rivolta a favorire maggioranze stabili e quella per il Senato federale abbia lo scopo di garantire una rappresentanza equilibrata dei territori, secondo un criterio proporzionale territoriale e non di partito. Ribadisce, quindi, l'intendimento di presentare appositi emendamenti diretti a rimuovere dal testo sia il riferimento a specifiche formule elettorali, sia i limiti all'elettorato passivo per il Senato federale e conferma ancora il suo orientamento contrario

all'emendamento, preannunciato dal Governo, che determinerebbe una composizione mista del Senato, in parte elettiva e in parte con membri di diritto espressi dalle autonomie territoriali. Conclude, sulla questione del sistema bicamerale, affermando che se il Senato federale concorre a condizionare anche l'indirizzo politico di governo in funzione di garanzia dei territori, in tal modo esso assume un ruolo politico e istituzionale assai rilevante.

Quanto alla Corte costituzionale, considera preferibile il numero di 15 giudici, soluzione d'altra parte condivisa nella gran parte degli interventi in discussione generale e degli stessi disegni di legge in esame. Tuttavia intende precisare che il disegno di legge del Governo non postula una rappresentanza delle Regioni in seno alla Corte costituzionale, ma prevede, opportunamente, che il Senato federale concorra in misura determinante alla composizione della stessa Corte. Osserva, in proposito, che la qualificazione politica della Corte costituzionale è propria della Costituzione vigente e della prassi che si è affermata nella sua realizzazione, mentre non sarebbe di tenore politico, ma piuttosto istituzionale, una partecipazione prevalente del Senato federale alla composizione della Corte. Nel suo orientamento, fermo restando il numero complessivo di 15 giudici, il Senato federale dovrebbe eleggere i 5 di designazione parlamentare o almeno 3 di questi. Circa le ipotesi di ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte di minoranze parlamentari, auspica che esse siano precisate meglio dichiarandosi tuttavia persuaso che alla Corte non dovrebbe essere affidato un sindacato di legittimità sul procedimento legislativo, materia propria degli *interna corporis* parlamentari. Osserva, inoltre, che una possibilità di ricorso generalizzato e diretto alla Corte potrebbe dar luogo a un contenzioso notevolissimo, così come quello che potrebbe derivare da una facoltà di ricorso diretto da parte degli enti locali. Per entrambi i casi, dunque, sarebbe necessario considerare un sistema di esame preliminare allo scopo di decongestionare il possibile contenzioso.

In tema di forma di governo, egli rileva un principio comune, desumibile dalla discussione e dai diversi disegni di legge in esame, secondo il quale i governi si devono formare in coerenza al risultato elettorale, e rimanere tali durante la legislatura. Non tutte le proposte ammettono o prevedono l'indicazione nella scheda elettorale del candidato alla carica di Primo ministro, come non sempre si prevede, o si ammette, una potestà di scioglimento della Camera dei deputati intestata sostanzialmente al Primo ministro. Nondimeno, è considerato generalmente rilevante che vi sia un candidato alla guida del Governo noto in qualche forma agli elettori, altrimenti si finirebbe con il tornare alla scelta elettorale di una maggioranza parlamentare. Ritiene che probabilmente nel disegno di legge del Governo siano troppo estesi i casi di scioglimento automatico della Camera e su tale aspetto auspica una riflessione ulteriore. Rileva, inoltre, una convergenza generale sul potere del Primo ministro di nominare e revocare i ministri. Circa le funzioni del Presidente della Repubblica in tema di scioglimento della Camera dei deputati, occorre chiarire quale sia l'orientamento prevalente, se verso uno scioglimento su proposta del Primo

ministro ovvero su richiesta di questi e dunque in sostanza determinato dal capo dell'Esecutivo. A proposito dello statuto dell'opposizione, esso non dovrebbe riferirsi esclusivamente alla riserva di tempi certi di discussione della proposte di minoranza, ma dovrebbe assumere un contenuto più significativo, ad esempio prevedendo maggioranze qualificate più elevate per modificare i regolamenti parlamentari e per le leggi di revisione costituzionale oppure mediante altre modalità, come quella già esaminata del ricorso diretto alla Corte costituzionale in casi determinati. Anche su tali questioni reputa possibile una larga convergenza.

Sul federalismo fiscale, osserva che la mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione dipende in primo luogo dalla persistente incertezza sulle competenze sostanziali degli enti territoriali. Tuttavia, ritiene che i tempi della riforma costituzionale in esame consentano di prevedere come ipotesi realistica la definizione di un modello reale di federalismo fiscale in concomitanza con la fase parlamentare di seconda deliberazione, quando cioè vi sarà un testo comune tra Camera e Senato. Ricorda che dalle associazioni delle forze sociali e produttive è venuta, in sede di audizioni, una segnalazione preoccupata sul possibile aumento dei costi complessivi del sistema e di conseguenza della pressione fiscale, per effetto del federalismo fiscale e del federalismo costituzionale. Le stesse forze sociali rappresentano l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale per la fruizione dei diritti fondamentali e, in particolare, una matrice comune del diritto del lavoro, capace di seguire l'evoluzione dei sistemi di contrattazione nell'articolazione nazionale e territoriale. Analoghe preoccupazioni sono state manifestate in materia di tutela dell'ambiente.

Quanto alla questione di Roma capitale, il disegno di legge del Governo affida alla Regione Lazio i poteri normativi che la riguardano: è evidente, ritiene, che sia necessario un ordinamento speciale per la capitale della Repubblica federale e che ciò implichi anche poteri normativi, peraltro non necessariamente conferiti dalla Regione. In ogni caso, è stato opportuno prevedere per la questione un termine per emendamenti un poco più ampio.

Interviene in sede di replica il ministro BOSSI rammentando innanzi tutto che il cambiamento politico e istituzionale in atto è iniziato a suo tempo perché in una parte del Paese, il Nord, da sempre leale verso lo Stato ma obiettivamente mal ripagato nella sua lealtà, si avviò un processo di critica del sistema centralista che ha dato luogo, dopo anni di dibattiti, anche alla riforma del Titolo V della Costituzione. Il processo così avviato esige un compimento, in particolare assicurando che il federalismo dia effettivamente alle regioni e ai popoli la possibilità di intervenire anche nella legislazione generale. Egli non ritiene prioritaria una definizione delle questioni inerenti al federalismo fiscale, mentre considera importante dare al Senato della Repubblica anche la competenza sulla legge finanziaria. Il Governo conferma l'impegno, assunto con i Presidenti delle Regioni, di proporre una composizione integrata del Senato federale, con

la partecipazione diretta degli enti territoriali, avendo valutato attentamente anche i modelli stranieri già sperimentati. Si è ritenuto di escludere l'opzione di una Camera di secondo grado perché secondo i critici di tale modello si sarebbe vanificato il rapporto tra elettori ed eletti. Personalmente egli avrebbe preferito invece proprio quella soluzione ma per senso della realtà ha poi condiviso la proposta contenuta nel disegno di legge del Governo. In ogni caso, egli intende sottolineare che il Senato federale, nella proposta del Governo, incide in modo evidente anche nella determinazione dell'indirizzo politico, a garanzia dei territori. Allo stesso modo un'esigenza di legami più stretti con i territori induce a preferire la contestualità di elezione tra il Senato e i Consigli regionali, soluzione che sarà oggetto di un altro emendamento del Governo. Si tratta, insomma, di definire un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze di rappresentanza degli elettori e delle autonomie territoriali. Il Governo, inoltre, si è impegnato a presentare anche un emendamento che affidi al Senato federale una competenza diretta sulla destinazione delle risorse finanziarie alle autonomie territoriali, anche attraverso la legge finanziaria. Si dichiara disponibile e attento, quindi, ad altre proposte relative al Senato federale, in particolare sui requisiti di elettorato passivo. Quanto alle questioni attinenti alle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, osserva che in materia di lavoro il sistema di contrattazione potrebbe evolversi ancora e ricorda in proposito le cosiddette gabbie salariali, che a suo avviso in sostanza commisuravano il costo del lavoro al costo della vita e che non è stato saggio abbandonare. Nel processo generale di integrazione globale dell'economia, infatti, gli Stati nazionali perdono progressivamente la capacità di intercettare e regolare i fenomeni economici e finanziari e tale incapacità è aggravata dalla crescita imponente dei fenomeni migratori. Occorre considerare, pertanto, una soluzione istituzionale nuova, che senza i vincoli dei confini politici propri dello Stato nazionale, abbia la possibilità concreta di attirare gli investimenti.

Circa la questione dell'interesse nazionale quale limite alla legislazione regionale, si tratta di una valutazione inerente non a un criterio di legittimità ma di opportunità politica e la sede più adatta sembra proprio quella del Senato federale della Repubblica così come il Parlamento, secondo la Costituzione del 1948, avrebbe potuto essere investito dalla questione di merito sulle leggi regionali. Nel nuovo modello, la legge regionale è sindacabile per lesione dell'interesse nazionale e può essere annullata, ma il Parlamento nazionale non può interferire nella legge in sé, limitandosi il Senato federale della Repubblica a valutare se vi sia o meno quella lesione dell'interesse nazionale. Allo stesso modo il Presidente della Repubblica assolve un tipico compito di garanzia decidendo in ultima istanza su tali questioni, anche se la soluzione in esame è naturalmente oggetto di discussione. Quanto all'obiezione che tale procedura sarebbe troppo complessa e prolungata, osserva che ben più lungo sarebbe un procedimento di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale.

In merito alla devoluzione, auspica che non si ripropongano le condotte ostruzionistiche manifestatesi sul disegno di legge costituzionale

n. 1187, dedicato specificamente alla questione: quell'atteggiamento, infatti, era motivato da preoccupazioni, a suo giudizio infondate, per il rischio di compromettere l'esercizio di diritti fondamentali. Si tratta, invece, di spostare sostanzialmente verso le comunità alcuni servizi importanti, come la sanità e la scuola, comunque nella garanzia di uniformità delle prestazioni essenziali a livello nazionale.

A proposito dei poteri di scioglimento della Camera dei deputati, osserva che nel sistema attuale il Presidente della Repubblica in effetti non è titolare di un potere proprio, perché la scelta reale è stata sempre esercitata dai partiti di maggioranza. Il ruolo del Presidente della Repubblica, pertanto, non è ridimensionato dal disegno di legge del Governo, che anzi integra e dà vigore alle sue funzioni di garanzia, ad esempio escludendo la controfirma ministeriale su alcuni atti suoi propri. Sulla composizione della Corte costituzionale, osserva che in ogni caso vi deve essere un peso rilevante delle regioni e ciò va chiarito come presupposto politico di ogni discussione in materia.

Quanto all'indicazione del candidato alla carica di Primo ministro nella scheda elettorale, osserva che ciò è già nella Costituzione materiale e, in conclusione, considera possibile una discussione sugli emendamenti che permetta di chiarire i dubbi ancora persistenti e di risolvere le questioni più rilevanti.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 19,10.*

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)**

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2003

**267<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

GRILLO

*Intervengono il ministro delle comunicazioni Gasparri ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Innocenzi.*

*La seduta inizia alle ore 16,05.*

**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**

Il presidente GRILLO, in considerazione della giornata di lutto nazionale, ritiene doveroso esprimere a nome della Commissione parole di cordoglio per i caduti di Nassiriya e di solidarietà per le loro famiglie. Propone quindi di osservare, prima dell'inizio dei lavori, un minuto di silenzio.

La Commissione, associandosi alle parole del Presidente, accoglie la proposta.

**IN SEDE REFERENTE**

**(2175-B) Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mazzuca; Giuliotti; Foti; Caparini; Butti ed altri; Pistone ed altri; Cento; Bolognesi ed altri; Caparini ed altri; Collè ed altri; Santori; Lusetti ed altri; Carra ed altri; Maccanico; Soda e Grignaffini; Pezzella ed altri; Rizzo ed altri; Grignaffini ed altri; Burani Procaccini; Fassino ed altri; e del disegno di legge di iniziativa governativa, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Il presidente GRILLO, relatore, procede all'illustrazione del disegno di legge in titolo facendo presente che circa sette mesi fa è iniziato in questa Commissione, in seconda lettura, l'esame del disegno di legge sul si-

stema radiotelevisivo, i cui contenuti sono stati disegnati in modo decisivo dal lungo e approfondito lavoro durato oltre quattro mesi. Tale esame è stato, inoltre, sostanzialmente riconosciuto dall'Assemblea e dal successivo passaggio alla Camera dei deputati. Ritiene inoltre che il disegno di legge sia largamente innovativo e tale da porre le basi per la crescita e lo sviluppo di un sistema industriale di fondamentale importanza per il nostro Paese. I capisaldi della riforma rimangono quindi il ridisegno complessivo del sistema, l'aumento della competitività del settore nazionale, l'incremento sostanziale del pluralismo con l'ingresso di nuovi soggetti protagonisti, l'accelerazione dell'innovazione tecnologica attraverso l'introduzione del digitale terrestre e la riforma del servizio pubblico. Questi capisaldi sono stati confermati da tre esami dei due rami del Parlamento. Confermati rimangono, altresì, i giudizi e le valutazioni politiche positive espresse nel precedente passaggio parlamentare. Il provvedimento arriva oggi in Commissione in quarta lettura perché la Camera dei deputati ha apportato due modifiche. La prima modifica, all'articolo 10, comma 3, prevede l'inserimento del divieto per i minori di partecipare a trasmissioni pubblicitarie. La seconda modifica, all'articolo 24, comma 1, lettera c), prevede l'eliminazione della deroga, in sede di prima applicazione del Regolamento che sarà formulato dall'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, in favore delle emittenti radiofoniche allo scopo di facilitare i termini e le procedure per il rilascio delle autorizzazioni. Tali modifiche sono assolutamente marginali rispetto all'impianto del sistema e non alterano, in alcun modo, le caratteristiche del provvedimento, scaturite dal legittimo lavoro dell'opposizione che, pur di ritardare l'approvazione del provvedimento, ha presentato e sostenuto questi due emendamenti nonostante contraddicessero due disposizioni che al Senato, la Commissione aveva introdotto. Aldilà di tali cambiamenti, ritiene che sia venuto il momento di approvare definitivamente il provvedimento. Ricorda, a tale proposito, alcuni dati relativi all'ingente lavoro già svolto dal Senato, sia in sede di Commissione che di Assemblea. Più di un anno di lavori parlamentari e quattro letture rappresentano quindi garanzie di un esame parlamentare corretto, nel corso del quale tutti hanno potuto manifestare i propri orientamenti e condurre le proprie battaglie. Ritiene pertanto che questi motivi, oltre all'imminente scadenza indicata dalla Corte Costituzionale, non consentono ulteriori indugi soprattutto alla luce della rilevanza delle questioni da affrontare nel merito. Auspica infine che la Commissione operi un ultimo sforzo per portare in Assemblea tale provvedimento per la sua approvazione definitiva, con la coerenza e la correttezza che hanno sempre contraddistinto i lavori di tutte le componenti della Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**COMITATO PARLAMENTARE**  
**per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato**

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2003

*Presidenza del Presidente*  
Enzo BIANCO

*La seduta inizia alle ore 17,45.*

**AUDIZIONI**

**Audizione del Direttore del SISMI**

Il Comitato procede all'audizione del Direttore del SISMI, generale Nicolò POLLARI, il quale svolge una relazione e risponde successivamente alle domande poste dal Presidente BIANCO, dai senatori BRUTTI e GIULIANO e dai deputati CICCHITTO, GAMBA e CALDAROLA.

*La seduta termina alle ore 20,25.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse**

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2003

*Presidenza del Presidente*  
Paolo RUSSO

*La seduta inizia alle ore 14,10.*

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

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che, non essendovi obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Asti, Luciano Tarditi**

(Svolgimento e conclusione)

Paolo RUSSO, *presidente*, introduce l'audizione all'ordine del giorno.

Luciano TARDITI, *sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Asti*, riferisce sui temi oggetto dell'audizione.

Interviene a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, il deputato Paolo RUSSO, *presidente*, al quale replica ripetutamente Luciano TARDITI, *sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Asti*.

Paolo RUSSO, *presidente*, ringrazia il dottor Luciano Tarditi, i colleghi intervenuti e dichiara conclusa l'audizione. Sospende quindi la seduta.

**UFFICIO DI PRESIDENZA,  
INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 15,05 alle ore 15,10.

**COMMISSIONE PLENARIA**

**Audizione di Gabriele Marra, professore associato di diritto penale dell'Università di Urbino**

(Svolgimento e conclusione)

Paolo RUSSO, *presidente*, introduce l'audizione all'ordine del giorno.

Gabriele MARRA, *professore associato di diritto penale dell'Università di Urbino*, riferisce sui temi oggetto dell'audizione.

Paolo RUSSO, *presidente*, ringrazia il professor Gabriele Marra, i colleghi intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

**AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non si è tenuto:

**Audizione di Sergio Vinciguerra, componente della Commissione di studio per la riforma del codice penale.**

**COMITATO PARLAMENTARE**  
**di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen,**  
**di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo**  
**e vigilanza in materia di immigrazione**

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2003

*Presidenza del Presidente*  
Alberto DI LUCA

*Interviene il Responsabile dell'area nazionale della Caritas italiana,  
Don Giancarlo Perego.*

*La seduta inizia alle ore 14,15.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il deputato Alberto di LUCA, *Presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Indagine conoscitiva sulla gestione comune delle frontiere e sul contrasto all'immigrazione clandestina in Europa: Audizione del Responsabile dell'area nazionale della Caritas italiana, Don Giancarlo Perego**

(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Alberto di LUCA, *Presidente*, introduce il tema oggetto dell'audizione del Responsabile dell'area nazionale della Caritas italiana, Don Giancarlo Perego.

Il Responsabile dell'area nazionale della Caritas italiana, Don Giancarlo PEREGO, svolge una breve relazione approfondendo alcuni aspetti oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, il deputato Giorgio PASETTO (*MARGH-U*), il senatore Graziano MAFFIOLI

(UDC), il senatore Francesco MORO (LP), il deputato Andrea DI TEODORO (FI), il deputato Giuseppe TARANTINO (FI) e il senatore Luciano MAGNALBÒ (AN).

Il Responsabile dell'area nazionale della Caritas italiana, Don Giancarlo PEREGO, risponde alle considerazioni e ai quesiti che gli sono stati posti, fornendo ulteriori elementi di valutazione ed osservazione.

Il deputato Alberto di LUCA, *Presidente*, ringrazia Il Responsabile dell'area nazionale della Caritas italiana, Don Giancarlo Perego, e i colleghi intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 15,20.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per l'infanzia**

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2003

**UFFICIO DI PRESIDENZA,  
INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

**Audizione informale del dottor Carel de Rooy, rappresentante UNICEF in Iraq**

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 14,15 alle ore 15,45.

# SOTTOCOMMISSIONI

## AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

### Sottocommissione per i pareri

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2003

155<sup>a</sup> seduta

*Presidenza del Presidente*

FALCIER

*Interviene il sottosegretario di Stato per le comunicazioni Innocenzi.*

*La seduta inizia alle ore 15,40.*

**(2175-B) Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mazzuca; Giulietti; Foti; Caparini; Butti ed altri; Pistone ed altri; Cento; Bolognesi ed altri; Caparini ed altri; Collè ed altri; Santori; Lusetti ed altri; Carra ed altri; Maccanico; Soda e Grignaffini; Pezzella ed altri; Rizzo ed altri; Grignaffini ed altri; Burani Procaccini; Fassino ed altri; e del disegno di legge d'iniziativa governativa, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 8<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere non ostativo con osservazioni)

Il relatore MALAN, dopo avere illustrato le modifiche approvate dalla Camera dei deputati, propone alla Sottocommissione di esprimere, per quanto di competenza, parere non ostativo, segnalando, tuttavia, che l'articolo 10, comma 3, come modificato dalla Camera dei deputati può presentare profili problematici in riferimento alla libertà di espressione e in termini di ragionevolezza, in quanto da un lato l'impiego dei minori non viene vietato per la realizzazione di film, dall'altro viene precluso an-

che per i messaggi pubblicitari e gli *spot* aventi ad oggetto prodotti per l'infanzia.

La Sottocommissione concorda con il relatore.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)**

*Mercoledì 19 novembre 2003, ore 9 e 15*

#### *IN SEDE REFERENTE*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione (2175-B) (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mazzuca; Giuliotti; Foti; Caparini, Butti ed altri; Pistone ed altri; Cento; Bolognesi ed altri; Caparini ed altri; Collè ed altri; Santori, Lusetti ed altri; Carra ed altri; Maccanico; Soda e Grignaffini; Pezzella ed altri; Rizzo ed altri; Grignaffini ed altri; Burani Procaccini; Fassino ed altri; e del disegno di legge di iniziativa governativa, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati*).

### **COMMISSIONE PARLAMENTARE per la riforma amministrativa**

*Mercoledì 19 novembre 2003, ore 14,30*

#### *IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

Seguito dell'esame dei seguenti atti:

- Schema di decreto legislativo recante: «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» (n. 280).

- Schema di decreto legislativo recante: «Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali» (n. 287).

*INTEGRAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA*

Elezione di un Segretario. \_\_\_\_\_

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sull'affare Telekom-Serbia**

*Mercoledì 19 novembre 2003, ore 13,50 e 14*

ORE 13,50

- Comunicazioni del Presidente.

ORE 14

- Audizione dell'ingegner Giuseppe Gerarduzzi.