

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

46.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 24 GIUGNO 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

46.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 24 GIUGNO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:		Crucianelli Famiano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1817
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	1787, 1788 1789, 1790, 1793, 1794, 1795, 1796, 1797 1798, 1799, 1800, 1801, 1802, 1803, 1804, 1805 1806, 1807, 1808, 1809, 1813, 1814, 1815, 1816 1817, 1818, 1819, 1820, 1821, 1822, 1823, 1824 1825, 1826, 1827, 1828, 1829, 1830, 1831, 1832	D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano)	1790, 1795, 1807 1808, 1814, 1826, 1829, 1830
Andreolli Tarcisio (gruppo PPI)	1821	De Mita Ciriaco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	1802
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) ..	1788 1789, 1798, 1802, 1803, 1804 1811, 1816, 1817, 1818, 1819 1820, 1821, 1825, 1828, 1829	Dentamaro Marida (gruppo CDU), <i>Relatrice sul Parlamento e le fonti normative</i> .	1790 1794, 1795, 1805, 1806, 1808, 1809 1818, 1820, 1822, 1824, 1825, 1829
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .	1787 1789, 1794, 1795, 1797, 1798 1800, 1801, 1804, 1805, 1811, 1816 1824, 1825, 1826, 1827, 1831, 1832	Elia Leopoldo (gruppo PPI) ...	1788, 1792, 1793 1799, 1803, 1819, 1822
Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1798	Greco Mario (gruppo forza Italia)	1823 1825, 1827
		Grillo Luigi (gruppo forza Italia)	1824, 1825
		Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazionale)	1787, 1795, 1819, 1826, 1828

	PAG.		PAG.
Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	1793, 1800, 1802 1804, 1805, 1809, 1810, 1813, 1822	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1791, 1796, 1801, 1802 1805, 1812, 1813, 1816, 1824, 1826, 1828
Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1798, 1814, 1829, 1830	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1795, 1802, 1803, 1806, 1815, 1817
Mussi Fabio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1793, 1801	Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale)	1796, 1802, 1804, 1812 1815, 1816, 1817, 1818, 1819
Nania Domenico (gruppo alleanza nazionale)	1803	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	1789, 1790, 1791, 1800 1810, 1820, 1827, 1832
Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1792, 1799, 1818, 1826, 1830	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1793
Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1805, 1808	Spini Valdo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1799
Pera Marcello (gruppo forza Italia)	1788 1792, 1796, 1798, 1799, 1806, 1807	Tremonti Giulio (gruppo forza Italia)	1795
Pieronni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	1806 1830, 1831	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia)	1800 1811, 1823, 1827, 1828, 1830
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	1794 1799, 1814, 1831	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1806, 1809, 1814, 1819 1820, 1823, 1824, 1827, 1831
Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia) ...	1796, 1801, 1802, 1803, 1808, 1821, 1822	Zecchino Ortensio (gruppo PPI)	1819
Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1808, 1829	Zeller Karl (gruppo misto-SVP)	1821
Salvati Michele (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1824, 1826, 1828		

La seduta comincia alle 9.45.

(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.

Riprendiamo l'esame degli articoli del testo base sul Parlamento e le fonti normative, e dei relativi emendamenti, già pubblicati in allegato. Passiamo agli emendamenti Mussi II.22.18 e Cossutta II.22.3, che propongono di elevare il numero di firme dei cittadini necessario alla richiesta di referendum.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor presidente, desidero intervenire non su questo punto ma affinché rimanga agli atti una considerazione sulla votazione effettuata ieri in materia di referendum abrogativo. Era la fase finale della seduta e per ragioni di stanchezza, almeno da parte mia (non so se lo stesso valga per i colleghi), è stato approvato un combinato disposto di due norme che prevedono, da un lato, l'esigenza dell'omogeneità dei quesiti e dall'altro, in aggiunta, il fatto che la parte residua della legge debba risultare applicabile. Credo si tratti di un combinato disposto poco felice; lo dico soltanto perché resti agli atti, visto che ieri sera, nella situazione un po' convulsa dell'ultima votazione, in cui è emersa la stanchezza, io stesso non mi sono reso conto degli effetti perversi a mio avviso determinati da questo combinato disposto. Non si può comunque tornare indietro e prevederemo poi in Assemblea.

Tra l'altro, ero convinto che la disposizione relativa alla parte residua della legge dovesse riguardare gli organi costituzionali, non qualunque legge: infatti, in presenza di una norma che non riguardi gli organi costituzionali, trattandosi di referendum abrogativo, è abbastanza evidente che la parte residua possa non risultare applicabile, ma il Parlamento è lì per questo: non necessariamente dobbiamo considerare il referendum come antagonista, in contrapposizione assoluta e totale rispetto al Parlamento; può esservi anche una cooperazione tra l'indirizzo espresso dai cittadini nel referendum e il Parlamento, il quale poi provvede a ciò che evidentemente non si deve chiedere al referendum abrogativo, ossia a fare in positivo le leggi. Infatti, il referendum abrogativo è un istituto volto, appunto, ad abrogare le norme: è il Parlamento che, raccogliendo e non eludendo il voto dei cittadini, deve coprire il vuoto che si determina.

Ho svolto questa breve considerazione affinché rimanga agli atti, nella consapevolezza che in Assemblea dovremo tornare su questo aspetto per evitare un combinato disposto che mi sembra piuttosto eccessivo per quanto riguarda l'istituto del referendum.

GIULIO MACERATINI. Un'esigenza ormai avvertita, anche dopo gli ultimi referendum e gli esiti piuttosto scoraggianti circa la partecipazione popolare, è quella collegata al filtro della Corte costituzionale, problema di cui la relatrice si è fatta carico individuando nel raggiungimento delle 200 mila firme il momento in cui la Corte costituzionale dà preventivamente la sua risposta circa l'ammissibilità del quesito.

Considero tale quota un po' eccessiva e ritengo che forse si potrebbe prevedere una soglia di 100 mila firme, che rappresentano già un numero cospicuo: occorre

infatti considerare che, se il referendum non deve essere uno strumento a disposizione di potenti *lobby* finanziarie, esso deve essere anche accessibile, con costi ragionevoli, e 100 mila firme costituiscono già un obiettivo importante, raggiunto il quale vi sarebbe, a mio avviso, il diritto di ricevere una risposta dalla Corte costituzionale, onde evitare le amare sorprese di cui siamo stati testimoni.

Questa è una raccomandazione che rivolgo alla relatrice per verificare se tale linea possa essere condivisa.

PRESIDENTE. È stato presentato un emendamento in questo senso, che sarà esaminato successivamente.

A questo punto, porrei in votazione dapprima l'emendamento Mussi II.22.18, che propone di elevare ad un milione il numero di firme necessarie per promuovere il referendum (è quindi il più lontano dal testo), e successivamente l'emendamento Cossutta II.22.3, su cui la relatrice aveva espresso parere favorevole, volto ad elevare lo stesso numero da 500 mila a 800 mila.

Pongo in votazione l'emendamento Mussi II.22.18.

(È respinto).

Passiamo alla votazione dell'emendamento Cossutta II.22.3.

MARCELLO PERA. Vorrei presentare un subemendamento a questo emendamento, proponendo di ridurre il numero delle firme da 800 mila a 600 mila.

PRESIDENTE. Questo non è un subemendamento, ma un'altra posizione, un altro emendamento.

MARCELLO PERA. Allora, lo presento sotto forma di emendamento.

LEOPOLDO ELIA. Intendo precisare che questo aumento ha un significato, perché altrimenti far intervenire la Corte in presenza di 100 mila o 200 mila firme servirebbe a ben poco: di fronte alle obiezioni che la stessa Corte muoverà all'ammissibilità del quesito, perché non

formulato in modo idoneo, servirà soltanto a far correggere il quesito e poi si proseguirà come prima. In questo modo, l'intervento avrebbe avuto un valore molto ridotto. Quindi, o si prevede un aumento consistente che renda tale intervento in qualche modo plausibile, oppure questo diventerebbe, non dico un incentivo a proseguire, ma in pratica si risolverebbe non in un filtro quanto piuttosto in un'agevolazione per l'ulteriore raccolta delle firme.

MARCO BOATO. Ricordo però che in tutti i convegni che si sono tenuti in questo periodo sulla Corte costituzionale tutti i costituzionalisti si sono pronunciati a favore di questa misura. In particolare, i professori Silvestri, Conso ed altri hanno chiesto di abbassare la soglia delle 200 mila firme e tutti hanno ritenuto che quella fosse comunque un'innovazione importante.

LEOPOLDO ELIA. Anch'io sono d'accordo, però in relazione a qualcosa che poi renda...

PRESIDENTE. Ricordo che stiamo votando in materia di elevazione del numero di firme necessarie per promuovere il referendum, ma il senatore Elia sostiene che vi sia un legame tra questo emendamento e la richiesta di una pronuncia della Corte costituzionale.

A questo punto, porrò in votazione dapprima l'emendamento che propone di portare ad 800 mila il numero delle firme, che è il più lontano; nel caso in cui non venga approvato, vi è la proposta del senatore Pera volta a prevedere un numero di 600 mila firme.

Pongo in votazione l'emendamento Cossutta II.22.3.

(È approvato).

Passiamo ora all'esame di una serie di emendamenti volti ad introdurre limitazioni all'ambito delle materie sulle quali è ammissibile il referendum. Se non vi sono obiezioni, proporrei di procedere ad un'unica discussione, con specifico riferimento agli emendamenti Pera II.22.7, Ar-

mando Cossutta II.22.4, Greco II.22.10, Zecchino II.22.15, Zeller II.22.1, Elia II.22.16, Passigli II.22.11, Mussi II.22.19. In gran parte di tali emendamenti è previsto un principio comune, in particolare l'inammissibilità del referendum per leggi costituzionali o confermativo di principi costituzionali o, come chiede l'emendamento Passigli, per le « leggi necessarie al funzionamento degli organi costituzionali dello Stato e per quelle a contenuto costituzionalmente vincolato ».

MARCO BOATO. Presidente, vorrei ricordare che, con riferimento alle leggi costituzionali, vige già la disposizione di cui all'articolo 138. Non riesco a comprendere per quale ragione si proponga una modifica in questa sede.

PRESIDENTE. In realtà, si propone di estendere il vincolo alle « leggi necessarie al funzionamento degli organi costituzionali dello Stato »; si tratta di un'estensione che va al di là delle leggi costituzionali.

GIUSEPPE CALDERISI. Stiamo esaminando emendamenti che, sia pure in forma diversa, nel senso cioè di essere più o meno espliciti, hanno la finalità di escludere la possibilità del referendum sulla materia elettorale. Penso, in particolare, all'emendamento Cossutta ma anche a quello a firma del collega Passigli. Nel nostro paese si sono svolti due referendum in materie elettorali, rispettivamente nel 1991 e nel 1993. Certo, il giudizio su queste due consultazioni può essere diverso, ma va comunque sottolineato come questi referendum, in un modo o nell'altro, abbiano segnato un cambiamento nel nostro paese. Sopprimere la possibilità che il corpo elettorale si pronunci su questa materia non è quindi, a mio parere, una soluzione giusta ed opportuna, perché si tratterebbe di precludere una possibilità che è già stata utilizzata in passato non una ma addirittura due volte. Non so se quelle che approveremo saranno le migliori leggi elettorali (così come mi auguro), ma credo che al corpo elettorale debba essere lasciata la possibilità di pronunciarsi su

questa materia. Ritengo si tratti di una salvaguardia per tutti, sotto tutti i punti di vista, con riferimento cioè sia a coloro i quali vorrebbero una legge elettorale più maggioritaria sia a quelli che ne desidererebbero una più proporzionale.

In sostanza, ritengo non debba essere preclusa la possibilità di svolgere il referendum sia in una direzione sia in un'altra. Per tali ragioni, sono contrario a quegli emendamenti che, in forma esplicita o in forma indiretta, tendano a precludere la possibilità di promuovere referendum su questo tema.

PRESIDENTE. Vorrei innanzitutto ricordare che i referendum in materia elettorale svolti nel nostro paese sono stati tre, non due, ove si consideri anche il referendum del 1995, con il quale i cittadini hanno conservato il doppio turno, respingendo la proposta del turno unico per le elezioni comunali e provinciali. Si tratta di uno dei principi affermati dai cittadini italiani: credo, in tale contesto, che questi principi vadano presi in considerazione tutti, non solo quelli che possono piacere ad una parte.

Aggiungo che, con le disposizioni al nostro esame, si introduce per i cittadini una possibilità nuova, quella cioè di proporre una nuova legge elettorale e, qualora il Parlamento non la esamini, di approvarla con il voto diretto, un modo, appunto, più diretto di intervenire su questa materia, piuttosto che « ritagliare » le leggi elettorali esistenti. Quando discutiamo dell'articolo 22, dobbiamo tenere presente che con l'articolo 23 si introduce un principio nuovo, quello del referendum propositivo.

GIUSEPPE CALDERISI. Io sono favorevole al referendum propositivo.

PRESIDENTE. Ho capito. La proposta ha un senso nella sua organicità.

FRANCESCO SERVELLO. Richiamo l'attenzione della relatrice su tutti gli emendamenti, per sapere se ella ritenga — come penso si possa ritenere — che almeno alcune parti di questi emenda-

menti – alludo, per esempio, ai riferimenti agli obblighi tributari ed ai trattati internazionali – possano essere accettati, nonostante siano proposti da emendamenti diversi. Mi pare sia abbastanza pacifico, ad esempio, che non si possa sottoporre la materia tributaria o quella relativa ai trattati internazionali a referendum. In sostanza, si tratterebbe di estrapolare singole parti dai diversi emendamenti presentati in materia.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. L'emendamento relativo agli obblighi tributari ha un carattere non proprio formale, ove si consideri che nel testo base è già contenuto un riferimento alla materia tributaria. L'emendamento II.22.10 del senatore Greco circoscrive il riferimento agli « obblighi tributari ». Mi pare che tale formulazione abbia un senso e, pertanto, esprimo un parere favorevole. È evidente che una delle materie da sottrarre al voto dei cittadini è quella che li colpisce direttamente, istituendo o modificando gli obblighi tributari. Per quanto riguarda, invece, procedure di accertamento o di esazione, non vedo perché i cittadini non debbano potersi pronunciare direttamente. Sono pertanto favorevole all'emendamento del senatore Greco.

Non credo sia pacifico il principio di non sottoporre a referendum le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; un tale orientamento aveva un senso all'epoca in cui fu approvata la Costituzione repubblicana, in presenza della guerra fredda e di situazioni internazionali estremamente tese. Si tratta di una norma che oggi non esiste in altre Costituzioni europee; non vedo perché i cittadini non debbano avere questa possibilità anche riguardo ad obblighi che lo Stato assume nei confronti di altri Stati.

FRANCESCO SERVELLO. Quindi, in futuro potranno essere sottoposti a referendum anche i trattati dell'Unione europea e lo stesso Trattato di Maastricht. Mi sembra un po' eccessivo!

PRESIDENTE. In parte dei paesi europei il referendum è addirittura obbligatorio...!

NATALE D'AMICO. Intervengo sugli emendamenti che, in qualche modo, restringono la possibilità per i cittadini di ricorrere ai referendum. Quando i Costituenti hanno attribuito ai cittadini il potere di correggere le decisioni del Parlamento attraverso il referendum abrogativo, hanno effettuato una scelta rilevante. Se non sul piano della legittimità, almeno su quello dell'opportunità, a me pare poco opportuno che il Parlamento operi per restringere la possibilità che i Costituenti offrono ai cittadini, di correggere le stesse decisioni del Parlamento. Di conseguenza, sono tendenzialmente contrario alle norme volte a limitare la possibilità per i cittadini di ricorrere al referendum.

Certo, va anche considerato il problema serio legato alla possibilità che dei referendum si faccia un uso eccessivo; un ulteriore problema serio è connesso al fatto che l'indeterminatezza della materia ha consentito un variare nel tempo della giurisprudenza della Corte, un variare tanto ripetuto ed acceso da rendere addirittura possibile che un autorevole membro di questa Commissione sostenesse che è giurisprudenza della Corte quanto contenuto nell'emendamento Pera, Grillo e Calderisi, approvato ieri, un emendamento volto a prevedere che non siano ammissibili i referendum qualora la parte residua della legge non sia suscettibile di immediata applicazione. Ovviamente, non è così. La Corte non ha mai affermato questo principio: lo abbiamo affermato noi ieri e, per fortuna, oggi l'onorevole Calderisi si accorge che si tratta di un limite senza molto senso. Spero, quindi, che si possa giungere ad una correzione.

Uno dei problemi seri è dato dalla possibilità di limitare la variabilità della giurisprudenza della Corte e di indirizzare quest'ultima verso una giurisprudenza più stabile in materia di ammissibilità dei referendum. A me pare che nessuno degli emendamenti alla nostra attenzione risolva questo problema, visto che tutti si

muovono nella direzione di limitare la possibilità di ricorso al referendum. Mi associo a quanto è stato detto in merito al fatto che, se alcune di queste norme fossero state in vigore, non sarebbe stato possibile – almeno, così a me pare – registrare in questo paese i referendum in materia elettorale, che pure sono stati importanti ed hanno costituito uno strumento utile per il progresso democratico del paese stesso.

Per questi motivi, sono contrario a tutta la serie di emendamenti restrittivi della possibilità di ricorrere al referendum.

ERSILIA SALVATO. Signor presidente, innanzitutto, quanto alla possibilità di escludere i trattati internazionali dalle materie referendarie proposta in alcuni emendamenti ed ora ripresa dal collega Servello, voglio ricordare che la Commissione ha già votato sulla possibilità di svolgere referendum sui trattati che riguardano l'Unione europea quando abbiamo discusso del testo base sulla partecipazione dell'Italia all'Europa: al riguardo vi è stata una decisione largamente condivisa. Siamo infatti uno dei pochi paesi europei in cui non è stato possibile, per esempio, svolgere un referendum sul trattato di Maastricht, che in altri paesi è stato addirittura obbligatorio: abbiamo pertanto previsto che sia possibile svolgere questo tipo di referendum.

Valgono peraltro le ragioni indicate poco fa dalla stessa relatrice: siamo in una determinata epoca storica, è cambiato il clima politico, quindi credo debba essere data ai cittadini la possibilità di esprimersi direttamente anche sui trattati internazionali. Essi possono riguardare tante cose: pensiamo, per esempio, all'uso delle armi nucleari, una delle materie sulle quali vi è attenzione reale da parte dei cittadini; perché debbono essere espropriati del loro diritto di esprimersi su una materia così delicata? Ritengo quindi che possiamo prevedere senz'altro questa possibilità, cancellando un dato che era previsto nella Costituzione del 1948 ma che oggi mi sembra superato nei fatti, o almeno non più avvertito come

allarmante nella coscienza dell'opinione pubblica; si può quindi prevedere la possibilità del referendum sui trattati internazionali.

Rimane la controversa questione delle leggi elettorali per le quali, considerando le altre leggi necessarie per il funzionamento degli organi costituzionali, potremmo forse trovare un terreno comune di intesa: d'altronde, essendo prevista per le leggi costituzionali una determinata procedura di modifica ed essendovi per gli organi costituzionali la necessità di leggi per poter funzionare, chiedere un referendum in proposito mi sembra non dico improprio ma abbastanza problematico; quindi, lo escluderei. Quella delle leggi elettorali è materia molto delicata, anche se a nessuno di noi sfugge che un cambiamento reale (ognuno di noi ha poi il proprio giudizio se sia stato in senso positivo o negativo) si è avuto proprio con tale tipo di referendum: al riguardo vi è stata un'ampia riflessione, che credo proseguirà.

Voglio però aggiungere un altro tassello di riflessione: le leggi elettorali, per loro natura (anche quella su cui sembra profilarsi una discussione in Commissione, che si svolgerà poi nelle aule del Parlamento) sono di per sé una materia molto complessa: chiedere che i cittadini si esprimano è certamente del tutto legittimo ma sappiamo che si esprimono largamente su principi, non sul merito delle stesse; quindi, per questa materia delicata e complessa, ferme restando le tappe importanti di una stagione storica, penserei di escludere l'ipotesi di un referendum che diventa veramente molto complicato. È previsto inoltre il referendum propositivo, come ricordava il presidente, per cui sarebbe forse più utile che, per una materia come questa, i cittadini promuovano un referendum avanzando una proposta, e non pronunciandosi in maniera certamente importante ma generica – nei fatti è così – su una questione tanto delicata.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, intervengo per una precisazione: non sono per l'esclusione totale della

possibilità di referendum sui trattati internazionali, ma proprio in relazione a quanto esiste negli altri paesi va ricordato, per esempio, che i referendum sul trattato di Maastricht sono stati stati effettuati prima della sua entrata in vigore: si è trattato quindi di referendum popolari per verificare se i cittadini fossero o meno d'accordo su quel tipo di trattato che sarebbe entrato in vigore successivamente; una volta entrato in vigore, però, non vedo come si possa revocarlo, magari da un giorno all'altro.

LEOPOLDO ELIA. Quanto ai referendum in materia elettorale, vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su un punto che mi sembra abbastanza delicato: direi che siamo quasi obbligati ad espungere tale materia perché altrimenti ci porremmo in contraddizione con quanto abbiamo deliberato ieri, quando abbiamo affermato che non vogliamo referendum di tipo manipolativo, o surrettiziamente propositivo attraverso formule di ritaglio e di altro tipo. Ebbene, si dà il caso che in materia elettorale, proprio perché si deve rispettare il principio di continuità della vita degli organi costituzionali, la Corte pretenda — sentenza Casavola sulle elezioni del Consiglio superiore della magistratura, ribadita poi praticamente nelle sentenze di ammissibilità del referendum sulla legge elettorale del Senato — che il referendum sia congegnato in modo da poter sostituire alla vecchia disciplina un'altra disciplina, altrimenti verrebbe meno il principio di continuità. Non possiamo, quindi, insieme escludere referendum di tipo manipolativo ed ammettere referendum elettorali, perché verremmo in contrasto con questo principio di continuità degli organi costituzionali ripetutamente affermato dalla Corte.

MARCELLO PERA. Signor presidente, io credo che i referendum abrogativi, in particolare quelli parziali, siano necessariamente di per sé manipolativi; è nella stessa natura delle cose: abolire commi, o frasi dentro commi, oppure un intero articolo, di fatto manipola una legge. In

considerazione di ciò, abbiamo presentato degli emendamenti che cercano di rendere molto precisi i requisiti che si devono soddisfare affinché i referendum abrogativi siano ammissibili. Questo era il senso di un emendamento che era stato accolto dalla relatrice Dentamaro ed è il senso dei nostri emendamenti II.22.7, II.22.8 e II.22.9; tuttavia, alla luce della discussione che si sta svolgendo circa l'ammissibilità o meno dei referendum su leggi elettorali, di quanto è accaduto ieri (cui faceva riferimento il collega Calderisi in apertura di seduta), della combinazione dell'emendamento II.22.8 con il testo della relatrice preferisco evitare quel rischio che volevamo appunto superare completamente indicando previsioni molto nette (talché nell'emendamento II.22.9 vi è l'avverbio « tassativamente » riferito ai requisiti richiesti). Dunque, ripeto, alla luce della discussione che si sta svolgendo e considerando che, anziché andare verso previsioni nette e precise, potrebbe aumentare il rischio di previsioni molto ambigue, che aumenterebbero la discrezionalità politica della Corte, preferisco ritirare il nostro emendamento II.22.7.

STEFANO PASSIGLI. Signor presidente, ritiro il mio emendamento II.22.11, proprio per evitare che formulazioni che si potrebbero prestare ad interpretazioni contrastanti limitino l'ambito delle possibilità referendarie: contrariamente a quanto diceva il senatore Elia, credo infatti che le leggi elettorali possano rimanere nell'ambito dell'azione referendaria, proprio perché in passato la Corte ha sì giudicato inaccettabili molte proposte di referendum in materia ma ha invece, in alcuni importanti casi, accettato la possibilità che i referendum si tenessero. Non credo, quindi, che il passato ci indichi l'opportunità (fra l'altro, forse, questa stessa Commissione non sarebbe qui) di sottrarre questa materia ai quesiti referendari. Poiché il mio emendamento II.22.11 potrebbe essere costruito, anche se questa non era l'intenzione nel proporlo, come un estendersi fino all'ambito delle leggi elettorali, preferisco ritirarlo.

FABIO MUSSI. Signor presidente, per una dichiarazione di voto: siamo favorevoli a mantenere la materia elettorale tra quelle sottoponibili a referendum. Ci sembrerebbe stravagante, dopo i numerosi referendum già effettuati, eliminare ora questa possibilità.

PRESIDENTE. Mi sembra che i tre punti di principio da sottoporre al voto siano: se debbano rimanere fra le materie sottoponibili a referendum le leggi elettorali; se debba essere possibile il referendum abrogativo di leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; quanto, infine, si debba prevedere per le leggi necessarie al funzionamento degli organi costituzionali, che però in buona sostanza corrispondono a quelle elettorali (la questione si sovrappone), anche se vi sono alcuni emendamenti che, in modo più limitativo, pongono il problema di inammissibilità del referendum quando dalla sua approvazione derivino discipline costituzionalmente illegittime.

ANTONIO SODA. Signor presidente, devo evidenziare il rapporto con il testo dell'articolo 1 che abbiamo approvato in materia di referendum relativi ai trattati internazionali: potrebbe insorgere un conflitto di voto.

PRESIDENTE. Abbiamo approvato la possibilità di referendum sui trattati europei.

ANTONIO SODA. Abbiamo approvato un articolo che prevede: « Limitazioni di sovranità sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e possono essere sottoposte a referendum secondo le modalità... ». La formula che abbiamo approvato è generica: può riguardare anche organismi non dell'Unione europea, a cominciare dall'ONU e le sue agenzie.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, mi spiace dissentire dal collega Soda ma non è così: se così fosse, avremmo dovuto anticipare a quel momento anche tutti questi emendamenti.

Abbiamo stabilito una possibilità di referendum per alcune categorie di trattati: questo non vuol dire che non si possa disporre che per gli altri non sia possibile il referendum.

PRESIDENTE. Non solo, in quell'ambito si rinvia ad una legge che deve disciplinare la materia e potremmo prevedere, per esempio, che quel referendum abbia un carattere autorizzativo, avvenendo prima: qui si tratta del referendum abrogativo della legge di autorizzazione alla ratifica, quindi successiva. Abbiamo introdotto in quell'articolo 1 un principio che dovrà essere disciplinato: quello del referendum sui trattati internazionali, quando comportino una limitazione di sovranità. Tuttavia, la legge che disciplinerà questo principio, per esempio, potrebbe prevedere che il referendum sia precedente; non rientra necessariamente nella disciplina del referendum abrogativo di cui stiamo discutendo adesso. Le due questioni, a mio avviso, non sono esattamente sovrapponibili, sono distinte.

Passiamo ai voti.

Pongo in votazione la proposta che tra le materie non sottoponibili a referendum vi siano le leggi elettorali.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta che tra le materie non sottoponibili a referendum vi siano le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati internazionali.

(È respinta).

Passiamo alla proposta contenuta nell'emendamento Elia II.22.16, per la parte in cui prevede: « Non è altresì ammesso quando dalla sua approvazione deriverebbero discipline costituzionalmente illegittime ».

LEOPOLDO ELIA. L'emendamento è importante sul piano dell'economia perché finora la Corte, anche se con qualche sbalzo e qualche deroga, è stata guidata dal presupposto che non va valutato in sede di ammissibilità il fatto che il risultato del referendum, inserendosi nell'intero ordinamento giuridico, possa dar

luogo ad un'illegittimità costituzionale successiva, prodotta dal risultato del referendum. Per un principio di economia, ritengo che, a fronte di referendum che, dando luogo a situazioni successive giudicate illegittime, vanificano in qualche modo il referendum stesso, ma soprattutto implicano sforzi e dispersione di energie e di mezzi, tanto vale che la Corte possa già in sede di ammissibilità giudicare se l'esito positivo del referendum darebbe luogo ad una situazione di legittimità. Ritengo si tratti di un principio di economia ed anche di affidamento degli elettori i quali, dopo aver visto approvato il loro referendum, ne vedono vanificato il risultato da una valutazione successiva di illegittimità.

GIUSEPPE CALDERISI. Questa formulazione mi sembra dia adito a pronunciamenti molto discrezionali. Mi spiego meglio; non a caso, come ricordava il senatore Elia, la Corte nel giudicare sui referendum ha escluso di potersi pronunciare in sede di giudizio di inammissibilità sulla legittimità della normativa di risulta. Come ho già sottolineato in un precedente intervento, ritengo che la ragione di ciò sia nel non vedere l'istituto del referendum in antagonismo, in contrapposizione con la potestà legislativa del Parlamento; il Parlamento, cioè, sulla scorta di un indirizzo politico votato dagli elettori, può intervenire ed affrontare quella materia. Eventuali vizi di costituzionalità possono dunque essere sanati, rispetto ad un quesito che — lo ripeto — deve essere di tipo abrogativo. Il corpo elettorale, nel momento in cui esercita il diritto al referendum, non può definire una materia precisa in senso positivo; occorre lasciare al Parlamento la possibilità di intervenire ed il giudizio di eventuale illegittimità dovrà dunque essere espresso *a posteriori*, alla luce della disciplina approvata dal Parlamento. Mi sembra questa la migliore dinamica per l'istituto del referendum: non concepirlo in contrapposizione con il Parlamento ma sulla base del fatto che tra i due istituti, la democrazia diretta e quella rappresentativa, deve esservi cooperazione. Incentiverei l'utilizzo del referendum in questa chiave.

PRESIDENTE. Il senso della proposta Elia è chiaro: è volto ad introdurre il principio limitativo secondo cui il referendum non è ammesso quando dalla sua approvazione deriverebbero discipline costituzionalmente illegittime. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione l'emendamento Elia II.22.16.

(È approvato).

Un ulteriore principio è contenuto nell'emendamento Mussi II.22.19, secondo cui il referendum non è ammesso nel caso in cui l'esito positivo del voto popolare comporti oneri per lo Stato, per le regioni e per gli enti locali.

GIORGIO REBUFFA. Ritengo che il riferimento a « oneri per lo Stato » comprenda ogni tipo di referendum. Forse i colleghi che hanno presentato l'emendamento non hanno riflettuto, ma mi sembra che così formulato comprenda tutti i referendum possibili.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Si potrebbe introdurre l'avverbio « direttamente »: « nel caso in cui l'esito positivo del voto popolare comporti direttamente oneri per lo Stato ». Non so se in tal modo interpreto bene l'intenzione dei colleghi della sinistra democratica, ma mi riferisco agli oneri finanziari diretti. Prevedere la possibilità di referendum che comportino questo tipo di effetti mi pare significhi aprire la strada a fatti che possono essere dirompenti rispetto alla possibilità stessa del Governo di svolgere la sua politica di bilancio. Si tratta di un problema di interferenza con l'azione di governo.

PRESIDENTE. Il problema è quello di capire se sia ammissibile un referendum che comporti oneri finanziari diretti. Ad esempio, se una norma stabilisce che una determinata categoria di cittadini non è ammessa a certi benefici, si cancella il « non » e, *ipso facto*, senza copertura, lo Stato è tenuto ad ammettere tutti a quei benefici.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Mi pare sia la stessa *ratio* che esclude la materia degli obblighi tributari.

PRESIDENTE. Probabilmente la disposizione è mal formulata. È chiaro che la correzione di una norma può comportare oneri.

GIUSEPPE CALDERISI. Al di là della questione degli oneri, il referendum sulla scala mobile poneva anche una questione politica. Vogliamo togliere questo tipo di...

PRESIDENTE. Non c'è il minimo dubbio. Ma la norma non è retroattiva, si riferisce al futuro.

GIULIO TREMONTI. Nel testo vigente della Costituzione è già prevista l'esclusione dei referendum tributari e di bilancio. L'esclusione dal campo di applicazione del referendum delle leggi di bilancio già soddisfa questo tipo di esigenze, senza peggioramenti lessicali.

PRESIDENTE. Mi rivolgo ai presentatori: si sostiene che la presenza nel testo del riferimento alle leggi tributarie e di bilancio sia tale da soddisfare all'esigenza alla quale si vuole corrispondere con questo emendamento.

CESARE SALVI. È evidente che è diverso, presidente, perché un conto è non fare referendum per le leggi di bilancio e un conto è non farne per leggi che comportino oneri.

GIULIO MACERATINI. Una breve riflessione complessiva, poi siamo pronti a farci convincere poiché su tali questioni non vi sono schieramenti predeterminati. Mi faccio carico di due riflessioni. Prendiamo come esempio due referendum che si sono svolti, quello sul divorzio e quello sull'aborto. Il divorzio ha creato per gli enti locali, per i comuni, nei confronti delle donne divorziate, un obbligo di assistenza; ancora di più l'aborto. Come si può dire che da un referendum non

nascano oneri per la collettività? Per questo motivo invito i colleghi...

CESARE SALVI. Per la seconda volta in poche ore il senatore Maceratini mi convince. Ritiro pertanto l'emendamento II.22.19, anche perché la sua prima parte è già assorbita nell'emendamento Elia che abbiamo approvato.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento D'Amico II.22.13 che in parte interviene su materie che nel frattempo abbiamo corretto e sistemato, ma che prevede un complesso meccanismo per cui quando la proposta riguardi una pluralità di oggetti, è possibile, attraverso ulteriori raccolte di firme, dare luogo ad una specie di referendum a grappolo...

NATALE D'AMICO. Il tentativo sarebbe quello di risolvere il problema dell'omogeneità del quesito che è stato posto dalla Corte. Nel caso in cui il quesito non fosse omogeneo si dà la possibilità alla Corte di dire ai proponenti di separare i singoli quesiti.

La seconda questione contenuta nell'emendamento – non so se la presidenza intenda considerare come già risolto il problema – interviene sulla materia relativa alle leggi costituzionalmente necessarie e prevede la possibilità che l'effetto del referendum possa essere sospeso fino a che il Parlamento non provveda a colmare il vuoto legislativo riferito ad una materia costituzionalmente necessaria.

PRESIDENTE. Francamente, avendo già introdotto le limitazioni mi sembra che la seconda questione venga a cadere. Anche per quanto riguarda la prima abbiamo introdotto la norma secondo cui il quesito deve essere omogeneo. Un meccanismo del genere mi sembra a questo punto...

NATALE D'AMICO. Considera l'emendamento precluso?

PRESIDENTE. Non proponibile. Passiamo all'emendamento Armando Cossutta II.22.5 che prevede che la legge che determina le modalità di attuazione

del referendum possa determinare il numero massimo di referendum esperibili in ciascuna consultazione popolare.

ERSILIA SALVATO. Presidente, non credo vi sia bisogno di illustrarlo...

PRESIDENTE. Il principio è chiarissimo.

ERSILIA SALVATO. Il principio è chiarissimo e risponde ad una esigenza che mi sembra « democratica », nel senso che nulla impedisce ad uno o più cittadini insieme di proporre anche quaranta referendum; il problema è che si possono scaglionare nel tempo perché abbiamo visto come affrontare nella stessa giornata tanti referendum scoraggi e non rappresenti un incentivo alla partecipazione. Poiché tutti vogliamo salvare l'istituto referendario ritengo che si tratti di una norma di buon senso.

PRESIDENTE. Qualcuno chiede di intervenire su questa proposta?

GUSTAVO SELVA. Credo che questa proposta sia opportuna. Sono molto favorevole alla democrazia diretta ma dobbiamo prendere atto che l'altissimo numero di referendum sottoposti al giudizio degli elettori ha alquanto limitato l'efficacia di questo istituto, come è possibile del resto constatare dalla scarsa partecipazione che si è registrata nell'ultima prova referendaria. È quindi certo difficile fissare un numero, ma ad un certo momento occorre prendere una decisione e ritengo che sul principio della fissazione del numero ci si possa trovare d'accordo, almeno per quanto riguarda il mio gruppo.

MARCELLO PERA. Sono contrario a questo emendamento, in particolare al fatto di affidare alla legge la determinazione del numero massimo dei referendum. Mi rendo conto che chiamare i cittadini a votare per un numero elevato di referendum comporta difficoltà, anche in ordine alla trasparenza del voto. Tuttavia, niente impedisce, per esempio, che

i cittadini possano essere chiamati a votare in differenti domeniche, in periodi diversi.

ERSILIA SALVATO. Ma la proposta va proprio in questa direzione.

PRESIDENTE. Certamente. Non stabilisce un numero massimo per i referendum, ma un numero massimo dei referendum esperibili in una singola consultazione. Se sono domeniche diverse, sono diverse consultazioni.

ERSILIA SALVATO. Ogni mese faremo più referendum!

PRESIDENTE. Allo stato delle cose non è vero, come dice lei, che nulla lo impedisca. Desidero comunque precisare che la proposta dei colleghi di rifondazione non è volta a stabilire il numero massimo di referendum ma dei referendum esperibili in una singola consultazione. Si apre cioè a quella ipotesi, che ella ha affacciato, di scaglionare i referendum in più consultazioni per consentire ai cittadini un'espressione di voto libera e consapevole, in luogo delle quaranta schede che rischiano di creare confusione. Non è una norma liberticida, ma ordinatrice.

MARCELLO PERA. Allora mi chiedo se non possa essere scritta meglio perché la discrezionalità della legge è molto ampia. La legge potrebbe cioè anche fissare un riferimento a settimane o domeniche successive, ma anche ad una o due volte l'anno, o ad una volta ogni due anni. Allora riformuliamo meglio questa disposizione, se possibile; recepisco la preoccupazione.

PRESIDENTE. Sì, ma la Costituzione prevede una facoltà, poi sarà la legge a precisare. Non si può prevedere in Costituzione che ogni settimana viene indetto un referendum; ho paura che i cittadini si spaventino!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Forse involontariamente la norma si inquadra in

un atteggiamento di sfavore nei confronti dell'istituto referendario e della democrazia diretta. Non esiste una consultazione popolare; esiste la consultazione elettorale ed esistono i referendum. Il dibattito che si è appena svolto presuppone che nei prossimi anni, nei prossimi decenni la democrazia diretta continui ad essere (come anche la democrazia rappresentativa) una democrazia che si svolge con le modalità tecnologiche con cui si è svolta sinora. Se supponiamo che possa avvenire anche in Italia quello che avviene in altri paesi e che avverrà sempre di più, cioè che la democrazia diretta si svolga in una maniera che possiamo definire elettronica, il problema è assolutamente superato: si può votare anche tutti i giorni consecutivamente. Non capisco perché vi debba essere il presupposto che si continui a votare, come lei ha appena detto, la domenica e che lo si debba fare andando in un seggio elettorale, che non si possa votare attraverso un microprocessore.

Tutta questa problematica presuppone il permanere di una situazione che potrebbe essere superata e da questo punto di vista c'è un ritardo; il problema dovrebbe essere superato. La norma non diventa favorevole; la norma, ad una prima lettura, appare anch'essa contro il referendum, nonostante la diversa volontà. Anzi, addirittura inviterei i colleghi a ritirare questa proposta, perché è evidente che si tratta di una norma antidemocrazia diretta ed antireferendum, in quanto presuppone che non ci possa essere una democrazia diretta elettronica.

GIUSEPPE CALDERISI. Il problema posto con questo emendamento esiste, però bisogna studiarlo meglio. Desidero porre alcuni problemi. La prima questione riguarda un'espressione contenuta nella prima parte, con riferimento alla fissazione dei limiti e delle condizioni di ammissibilità: non credo che la legge possa fissare le condizioni di ammissibilità, che sono già determinate in Costituzione, negli emendamenti che abbiamo approvato. Questa parte andrebbe quindi eliminata.

Per quanto riguarda la limitazione numerica, bisogna stare attenti. Facciamo un caso concreto. Mi sembra che Pannella abbia proposto ben 35 ipotesi di referendum; se stabiliamo che non se ne possono fare più di 5 alla volta, rendiamo impossibile a chiunque altro la promozione di referendum per ben 7 giornate. Occorre evitare che qualcuno possa impedire ad altri di promuovere referendum promuovendone un numero esagerato. Bisogna pensare bene a come costruire una norma del genere, altrimenti chi vuole promuovere un solo referendum si vedrà occupate tutte le successive possibilità per i prossimi tre, quattro, cinque anni.

PRESIDENTE. Come vede, la norma è abbastanza elastica, nel senso che non preclude nulla, né la democrazia elettronica né la possibilità che si stabilisca che qualora vi siano diversi promotori di referendum si debbano alternare quelli degli uni e quelli degli altri. Il problema è di vedere se si avverta la necessità di una legge la quale (lo proporrei io ai presentatori) anziché fissare i limiti e le condizioni di ammissibilità, stabilisca le modalità di svolgimento, perché le condizioni di ammissibilità sono stabilite costituzionalmente. Una legge di questo tipo è volta a difendere l'istituto referendario, non ad affossarlo, cioè a fare in modo che il referendum si svolga in maniera tale da rispettare il diritto dei cittadini ad esprimere un voto libero e consapevole. Non è che qui si stabiliscano dei limiti. La legge potrà affrontare anche i problemi di cui lei parla, cioè garantire, nel caso di un limite numerico per i referendum e qualora vi siano diversi proponenti, un'alternanza degli uni e degli altri, o un criterio di priorità. Tuttavia ho l'impressione che l'emendamento muova dalla volontà opposta a quella che viene denunciata, cioè di voler in qualche modo tutelare, rilanciare l'istituto referendario, il quale rischia di consumarsi in un uso che ha prodotto quegli effetti che sono sotto i nostri occhi: i cittadini non vanno a votare e ciò onestamente non è un grande risultato per la democrazia diretta; il risultato c'è se i cittadini vanno a votare.

La formulazione non è preclusiva, è una formulazione che poi rinvia alla legge la determinazione di modalità di svolgimento tali da consentire ai cittadini un voto libero e consapevole.

ARMANDO COSSUTTA. Accogliamo la proposta del presidente circa la correzione dell'emendamento.

PRESIDENTE. Quindi stabilendo modalità di svolgimento tali da garantire, e non fissando i limiti di ammissibilità.

Pongo in votazione l'emendamento Armando Cossutta II.22.5 così come riformulato.

(È approvato).

Passiamo agli emendamenti Passigli II.22.12 e Pera II.22.9, i quali affrontano il problema della pronuncia della Corte costituzionale, che valuta l'ammissibilità dei referendum. L'emendamento Passigli, che è il più lontano, stabilisce che la pronuncia intervenga dopo il deposito e prima ancora che inizi la raccolta delle firme.

GIUSEPPE CALDERISI. È scritto male.

PRESIDENTE. Calderisi, una formazione giovanile all'ostruzionismo finisce per tradire anche le migliori intenzioni...! Comunque, il principio contenuto nell'emendamento Passigli è chiaro; se la formulazione è imprecisa, potrà essere corretta.

L'emendamento Pera prevede invece che la pronuncia intervenga dopo che siano state raccolte 50 mila firme, e non 200 mila.

Pongo in votazione l'emendamento Passigli II.22.12.

(È respinto).

Si presuppone che qualche firma si debba raccogliere, altrimenti questa povera Corte costituzionale sta sempre a pronunciarsi...!

MARCO BOATO. Chiedo al collega Pera e agli altri presentatori dell'emendamento II.22.9 di riformularlo nel senso di

prevedere una soglia di 100 mila firme. Mi sembrerebbe una proposta equilibrata, che tiene conto anche di molti suggerimenti che sono venuti dall'esterno, dalla dottrina in questi giorni di riflessione sulla materia.

PRESIDENTE. La preoccupazione dei presentatori è che la soglia dei 200 mila sia tale da comportare uno spreco di fatica e di risorse per la pubblica amministrazione.

MARCO BOATO. No, io ho parlato di 100 mila firme.

PRESIDENTE. 100 mila dimezza lo spreco!

MARCELLO PERA. Presidente, accolgo la proposta del collega Boato.

PRESIDENTE. Pongo quindi in votazione la riduzione del limite delle firme prima della pronuncia da 200 mila a 100 mila.

ANTONIO MORANDO. Scusi, presidente, ma l'emendamento ha anche una prima parte. Viene posto in votazione l'emendamento così com'è, o solo il requisito delle firme?

PRESIDENTE. In effetti l'inciso « alla luce dei requisiti tassativamente indicati dai due commi precedenti » è abbastanza implicito, perché i commi precedenti stabiliscono i criteri di ammissibilità. Questo inciso sembra abbastanza superfluo e l'avverbio « tassativamente » sembra introdurre un sospetto verso la Corte costituzionale, la quale implicitamente deve attenersi alla Costituzione; sembra dire « la Corte si attenga alla Costituzione ».

MARCELLO PERA. La ringrazio, presidente, per il suo richiamo sull'avverbio, perché è effettivamente così, cioè il senso dell'emendamento è che nell'articolo 22 sono contenute previsioni precise che indicano quali sono i criteri di ammissibilità, quelli e non altri, per evitare una giurisprudenza della Corte cangiante, mutevole, additiva e manipolativa.

PRESIDENTE. Comprendo il concetto politico, ma credo che non lo si possa affrontare in questo modo. È abbastanza implicito che la Corte si debba attenere alle norme costituzionali, non possiamo ordinarlielo.

Pongo in votazione la riduzione del numero da 200 mila a 100 mila.

(È approvata).

Passiamo alla votazione dell'indicazione che la norma si attenga tassativamente alle direttive.

GIORGIO REBUFFA. L'avverbio « tassativamente » si riferisce alle modalità di interpretazione. Poiché il legislatore ha il diritto di fare norme sull'interpretazione, questa è una norma sull'interpretazione che il legislatore dà alla Corte.

LEOPOLDO ELIA. È la categoria del costituzionalmente vincolato che non c'è; per forza si deve lasciare un certo margine.

MARCELLO PERA. Però quello cui lei, senatore Elia, ha fatto riferimento è un criterio.

PRESIDENTE. Ma le norme contenute nei commi precedenti devono essere interpretate; è difficile il richiamo alla tassatività quando si parla di omogeneità dei quesiti, di applicabilità della norma residua. Mi pare che vi sia una certa contraddizione tra il fatto che abbiamo indicato dei principi più che delle norme tassative, principi ai quali la Corte certamente dovrà rifarsi; ma l'avverbio « tassativamente » mi pare in contrasto con il contenuto dei commi ai quali si richiama.

MARCELLO PERA. Sul contenuto dei commi, sui criteri si può dire che siano sufficientemente elastici per dare origine a decisioni diverse; ma i criteri indicati con l'avverbio « tassativamente » sono quelli e solo quelli, anche se la loro interpretazione può dar luogo a decisioni della Corte.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'introduzione di questo inciso.

(È respinta).

Pongo in votazione l'articolo 22 così come modificato dagli emendamenti approvati.

(È approvato).

Passiamo all'articolo aggiuntivo Spini II.22.01.

VALDO SPINI. Si tratta di impedire che avvenga quello che di fatto si verifica, cioè che mentre il Parlamento sta per concludere l'esame di una legge sostitutiva un ostruzionismo sopraggiunge ed impedisce la conclusione. Naturalmente, se vi fosse contrarietà, sarei disposto a ritirare l'articolo aggiuntivo e a ripresentarlo in Assemblea, ma mi sembra una proposta di buon senso. L'ultimo referendum sull'obiezione di coscienza, per esempio, non si sarebbe effettuato e l'Assemblea avrebbe concluso l'esame del provvedimento relativo, che era già in fase avanzata.

STEFANO PASSIGLI. Vorrei chiedere al collega Spini di ritirare questo articolo aggiuntivo e di ripresentarlo in Assemblea dopo aver approfondito la questione relativa a chi possa ritardare l'eventuale indizione del referendum.

Dobbiamo ricordare che oggi organi giurisdizionali si pronunciano sulla congruenza delle leggi approvate rispetto ai quesiti referendari. Qui si sposterebbe sull'autorità politica il giudizio; l'idea mi sembra quindi interessante, ma da approfondire in sede di Assemblea, rivendendo il testo attuale.

VALDO SPINI. In effetti avevo condensato in questa norma una proposta di legge che avevo presentato uno o due anni fa. Mi rendo conto che a seconda dell'architettura generale che sarà scelta dalla Commissione le cose possono cambiare; mi fa comunque piacere che il principio incontri qualche consenso. Ritiro il mio articolo aggiuntivo per rielaborarlo.

PRESIDENTE. Passiamo all'articolo 23, il quale introduce il referendum deliberativo nel caso in cui una proposta di legge di iniziativa popolare non riceva una deliberazione del Parlamento entro 18 mesi dalla sua presentazione. Gli identici emendamenti Elia II.23.9 e Vegas II.23.5 propongono la soppressione di tale articolo.

FRANCESCO SERVELLO. Voglio ricordare a me stesso che sul problema del referendum propositivo esiste una disputa anche di carattere istituzionale da trent'anni.

Francamente mi sembra che l'opposizione a questo istituto non faccia che confermare una specie di divieto che inizialmente la Costituzione repubblicana aveva sostanzialmente previsto e che è fuori dal tempo. Perché mai si dovrebbe impedire che, nei limiti previsti anche da questa nuova Costituzione, si possa dar luogo — tramite la presentazione di un milione di firme — ad un referendum propositivo? Questa è la domanda che per tanti anni è stata fatta; libri molto significativi sono stati scritti in proposito, con contributi di costituzionalisti di vaglia — ex presidenti della Corte costituzionale e quant'altro — i quali hanno sempre ritenuto che fosse una manchevolezza della nostra Costituzione non autorizzare l'indizione di referendum propositivi.

Alle opposizioni si è sempre detto: volete sempre abrogare e non proponete mai nulla. Questo strumento propositivo che assume la solennità di un referendum popolare mi sembra l'occasione per dimostrare che una parte dei cittadini pone anche problemi concreti.

GIUSEPPE VEGAS. Il referendum deliberativo costituisce sostanzialmente una minaccia per la democrazia rappresentativa. O scegliamo un meccanismo di quest'ultimo tipo — che può essere temperato dal referendum abrogativo — oppure aprire questa porta significa introdurre elementi pericolosi e possibili derive plebiscitarie nell'ambito di un sistema che vede nella rappresentanza il cardine della democrazia.

Aggiungo semplicemente che uno strumento potrebbe essere anche la non presa in considerazione nell'ambito della fissazione dell'ordine del giorno di determinati argomenti che potrebbero essere di carattere pretestuoso. Anche per questo motivo abbiamo presentato il nostro emendamento soppressivo.

PRESIDENTE. L'argomentazione mi pare eccessiva, dato che la norma stabilisce che è sufficiente che il Parlamento respinga la proposta con una deliberazione: non vedo quindi questo rischio plebiscitario.

SERGIO MATTARELLA. È vero che la norma prevede che non si dia luogo a referendum approvativo se il Parlamento si pronuncia sulle proposte ma questo rischia di essere un incentivo ad inondare il Parlamento stesso di proposte affinché non faccia in tempo ad esprimere un'opinione, a meno che non decida di non fare altro.

FRANCESCO SERVELLO. Con un milione di elettori!

SERGIO MATTARELLA. Con un milione di elettori, perché non è difficile avanzare annualmente 50 o 100 proposte « a grappolo »!

È un problema che attiene alla patologia, che come l'esperienza insegna non è lontana dalla realtà su questo tema; significherebbe rendere difficile quel filtro che il Parlamento deve compiere e quindi andare comunque al referendum approvativo. C'è però un problema di principio: non è più il Parlamento il solo titolare della funzione legislativa attiva, visto che una parte di questa verrebbe trasferita al corpo elettorale. In un paese di decine di milioni di abitanti, questa ipotesi ci pare totalmente sbagliata.

PRESIDENTE. Colleghi, non vorrei riaprire il dibattito: votiamo.

GIUSEPPE CALDERISI. È un problema difficile!

PRESIDENTE. Lo so che è difficile: dubito che il suo intervento lo renderà più facile; tutto qui.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Vorrei esprimere un'opinione opposta a quella del collega Vegas. È vero esattamente il contrario di quanto egli sostiene: la democrazia diretta è la democrazia per eccellenza, mentre quella rappresentativa è un surrogato della prima tecnologicamente necessario.

FABIO MUSSI. Ma quando mai! Ho smesso di pensarlo a 17 anni!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Invece purtroppo c'è chi lo ha continuato a pensare (*Interruzione del deputato Mussi*). Montesquieu e Tocqueville non disponevano delle tecnologie che abbiamo oggi; del resto, sulle scalse di Atene c'erano 18 mila persone!

La mancata previsione del referendum propositivo è ciò che ha fatto diventare tale – attraverso le note manipolazioni – il referendum abrogativo. Il punto debole della proposta sta nel fatto che fa riferimento al caso in cui il Parlamento non deliberi. Si pone un problema di classificazione: se adottiamo la categoria del referendum deliberativo, sia il propositivo sia l'abrogativo sono deliberativi di qualcosa (della proposizione o dell'abrogazione rispettivamente). La formula quindi dovrebbe essere: «quando il Parlamento non approvi la proposta».

PRESIDENTE. C'è un emendamento successivo in tal senso.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Mi interessava contrastare l'opinione del collega Vegas e, a quanto ho visto, anche dell'onorevole Mussi.

GIUSEPPE CALDERISI. Ritengo che i referendum di natura propositiva si prestino a rischi di carattere demagogico. Ho sempre pensato che la forma che meglio si adatta al sistema della democrazia rappresentativa sia quella del referendum abrogativo.

Su questo punto ho un profondo scetticismo; ma se si deve introdurre questo tipo di referendum bisognerebbe disciplinarlo diversamente. L'articolo 23 dà la possibilità che una semplice delibera possa vanificare la richiesta di un milione di cittadini. Nei paesi in cui è stato disciplinato questo tipo di referendum sono previsti meccanismi diversi che consentono di porre in concorrenza davanti agli elettori il testo approvato dal Parlamento e la richiesta dei cittadini. Mi sembra fosse questo, tra l'altro, il contenuto di una originaria proposta del PDS, diversamente formulata rispetto al referendum propositivo.

Se dobbiamo introdurre questo istituto – e io tendenzialmente non sono favorevole a farlo – bisogna prevedere meccanismi di tutela della richiesta di un milione di cittadini, che potrebbero veder frustrata la loro iniziativa da un voto che non la recepisca affatto o che la recepisca solo in minima parte. Dovrebbe essere loro attribuita la facoltà di intervenire nel procedimento ed eventualmente sottoporre ai cittadini in alternativa i due testi. Altrimenti, questo referendum rischia di essere uno strumento demagogico, per di più facilmente eludibile.

ERSILIA SALVATO. Vorrei dire che mi sembra condivisibile l'istituto del referendum propositivo. Esso è collegato alla legge di iniziativa popolare e quindi c'è la possibilità per il Parlamento di pronunciarsi: in questo non vedo alcuna deriva plebiscitaria. Tra l'altro, vorrei dire al collega Calderisi che un nostro emendamento che sarà esaminato successivamente cerca di contrastare il rischio su cui egli ragionava. Proponiamo che se la legge approvata non rispetta le finalità della proposta di iniziativa popolare si possa ugualmente svolgere il referendum. Insomma, esiste un limite anche per il Parlamento, il quale non deve semplicemente deliberare su una proposta ma deve anche rispettare lo scopo cui risponde l'iniziativa popolare.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione congiuntamente gli identici emendamenti Elia II.23.9 e Vegas II.23.5.

(Sono respinti).

SERGIO MATTARELLA. Presidente, c'è qualcuno che ha votato prima in un modo e poi in un altro: sarebbe opportuno effettuare la controprova.

PRESIDENTE. Ripetiamo senz'altro la votazione.

(Sono respinti).

Nel frattempo un certo numero di deputati si è aggiunto; comunque gli emendamenti erano già stati respinti nella prima votazione.

CIRIACO DE MITA. Qualcuno ha espresso un doppio voto, uno a favore e uno contro!

PRESIDENTE. Avevo contato: c'erano tre voti di differenza anche nella prima votazione. D'altra parte, le democrazie « qualitative » hanno fatto una brutta fine...!

Passiamo all'emendamento Boato II.23.10.

MARCO BOATO. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Passiamo ora agli emendamenti tendenti a ridurre il numero delle firme necessarie.

ERSILIA SALVATO. Avevamo indicato il numero di 500 mila per essere aderenti al testo della relatrice; tuttavia, essendo stato approvato in precedenza un emendamento che porta ad 800 mila il numero di firme necessarie, proporrei di indicare lo stesso numero anche in questo caso per avere un criterio uniforme, ed in tal senso riformulo il nostro emendamento II.23.3.

PRESIDENTE. Chiedo al senatore Rotelli, presentatore dell'emendamento II.23.1, se insista sul proprio emendamento.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Sì.

PRESIDENTE. Pertanto, inizieremo a votare quest'ultimo emendamento che, proponendo il numero di 500 mila, risulta essere il più lontano dal testo.

Pongo in votazione l'emendamento Rotelli II.23.1.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Armando Cossutta II.23.3 come modificato poc'anzi dalla senatrice Salvato.

CESARE SALVI. Prima di esprimere questo voto, vorrei che si individuasse un punto: a nostro avviso — in proposito vorrei un chiarimento dai colleghi del gruppo di rifondazione comunista — la valutazione sul numero delle firme può cambiare in ragione degli effetti che si determinano a seguito dell'iniziativa legislativa popolare. Infatti, la proposta della relatrice, che ci persuade, pone un obbligo per il Parlamento di legiferare sulle proposte d'iniziativa popolare, ma non impone l'obbligo di deliberare in modo conforme alla volontà dei proponenti. In questa logica ha senso anche equiparare il numero di firme tra quelle previste per il referendum abrogativo e quelle contemplate in questo caso; se, invece, dovesse essere mantenuto l'altro vincolo, la soglia più alta...

ERSILIA SALVATO. Dichiaro di ritirare l'emendamento Armando Cossutta II.23.4, che riproporremo per la discussione in aula.

CESARE SALVI. In questo caso, siamo favorevoli all'emendamento II.23.3 come modificato dalla senatrice Salvato.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo agli identici emendamenti Selva II.23.6 e Grillo e Greco II.23.8, che propongono di ridurre il tempo previsto da diciotto a dodici mesi. Chiedo se i presentatori intendano mantenerli.

GUSTAVO SELVA. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione congiuntamente gli identici emendamenti Selva II.23.6 e Grillo e Greco II.23.8.

(Sono respinti).

Ricordo che la senatrice Salvato ha ritirato l'emendamento Armando Cossutta II.23.4, riservandosi di riproporlo in sede di discussione in aula.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Lo faccio mio.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Armando Cossutta II.23.4 fatto proprio dal senatore Rotelli.

(È respinto).

Passiamo ora all'emendamento Nania II.23.2, che propone d'introdurre in quest'articolo anche il referendum consultivo o d'indirizzo qualora si intenda conoscere l'opinione degli elettori. Il mio parere è che questa proposta contenga qualche rischio plebiscitario perché, nel momento in cui un Governo decide di rivolgersi direttamente al popolo, dopo tale consultazione, è difficile immaginare che il Parlamento voti diversamente.

CESARE SALVI. Chiedo al collega Nania di ritirare quest'emendamento perché la materia in esso contenuta rientra effettivamente nel tema della forma di governo, a parte il fatto che non risulta chiaro quale sia il soggetto titolare di questo potere di consultazione. Proprio nella logica di un sistema del tipo di quello che si è adottato per la forma di governo, abbiamo convenuto (e l'abbiamo fatto pacificamente, nel senso che vi è stata una larga convergenza fin dall'inizio) che tra i poteri da non dare all'esecutivo in questo sistema vi fosse quello di consultare il popolo mediante referendum. Quindi, pur comprendendo la tematica e conoscendola, ribadirei l'invito al collega Nania a ritirare in questa fase l'emendamento, altrimenti dovrei esprimere voto contrario su di esso non solo a nome del mio gruppo, ma anche per le implicazioni sul tema della forma di governo, che esamineremo successivamente.

MARCO BOATO. Condivido le preoccupazioni espresse su un tema così delicato dal collega Salvi; tuttavia, voglio ricordare che in Italia un referendum d'indirizzo è già stato celebrato: nel 1989, in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo, approvammo una legge costituzionale *ad hoc* con la quale, visto che la Costituzione non lo prevedeva ma neppure lo vietava, istituimmo un referendum consultivo riguardante l'opinione dei cittadini italiani sull'adesione a quella che allora si chiamava Comunità europea.

Se il collega Nania ritira il suo emendamento, nulla resta pregiudicato.

LEOPOLDO ELIA. Vi fu una legge costituzionale.

MARCO BOATO. Sì, certo, approvammo una legge costituzionale.

Come ho già detto, condivido le preoccupazioni espresse dal collega Salvi, ma non vorrei che introducessimo un impedimento assoluto ad un tipo di referendum che con legge varata appositamente nel nostro paese abbiamo già celebrato, un referendum che è stato molto importante per rilevare un consenso all'Europa tra i più elevati, forse il più elevato rispetto a tutto il contesto europeo.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Anch'io vorrei invitare l'onorevole Nania a ritirare quest'emendamento, ma per considerazioni del tutto diverse da quelle portate dall'onorevole Boato. A mio parere, infatti, non si può convocare il popolo alle urne per dare un parere: se il popolo viene convocato è per assumere una decisione. Naturalmente qualcuno dirà che questo riflette le mie opinioni sul rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, ma non mi pare si possa trattare l'intero elettorato come una commissione che esprime un parere: il popolo decide, non dà pareri.

DOMENICO NANIA. Insisto per la votazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Nania II.23.2.

(È respinto).

Passiamo ora all'emendamento Selva II.23.7, che stabilisce un termine di trenta giorni entro il quale la Corte costituzionale deve valutare l'ammissibilità del referendum.

GUSTAVO SELVA. Anche quest'emendamento risponde alla logica di accelerare il processo, fissando un termine preciso entro il quale la Corte deve esprimere il giudizio di ammissibilità. Quindi, insisto su quest'emendamento, che si propone, come ho già detto, l'obiettivo di accelerare il più possibile il processo referendario.

MARCO BOATO. Pur condividendo la preoccupazione del collega Selva, non so se sia opportuno inserire in Costituzione un termine per l'espressione da parte della Corte costituzionale del giudizio di ammissibilità, non avendo allo stato previsto termini per gli altri giudizi di ammissibilità. Forse sarebbe opportuno che questa previsione venisse rinviata alla legge costituzionale o ordinaria, ma certamente non inserita in Costituzione. Pertanto, se il collega Selva fosse d'accordo, sarebbe preferibile accantonare questa materia, se non altro fino a quando non affrontiamo sistematicamente il tema della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. In effetti, in nessun articolo abbiamo fissato termini prescrittivi per la Corte costituzionale.

GUSTAVO SELVA. Va bene, presidente, lo ritiro e riprenderemo questa materia quando discuteremo della Corte costituzionale.

GIUSEPPE CALDERISI. Vorrei un chiarimento: in base a quali parametri si deve svolgere il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale su questo tipo di referendum?

PRESIDENTE. Si applicano il secondo ed il terzo comma dell'articolo 22.

GIUSEPPE CALDERISI. Tuttavia, in questi due commi sono compresi molti criteri, alcuni dei quali non mi sembrano connessi con un istituto che è non abrogativo ma propositivo.

PRESIDENTE. In sostanza, si prevede che non si dà luogo a referendum, anche approvativo, per le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e di indulto e che il quesito deve avere per oggetto una legge che contenga disposizioni normative omogenee.

GIUSEPPE CALDERISI. Vi sono tuttavia anche altri limiti che non hanno nulla a che vedere con questo tipo di referendum.

PRESIDENTE. L'unico altro limite che non ha nulla a che vedere è che deve residuare una normativa applicabile, ma tutto il resto ha a che vedere. Non v'è dubbio che, quando l'articolo è stato scritto, poiché questa parte non c'era, non si sono fatte le dovute previsioni, per cui bisognerà operare in sede di coordinamento del testo, ma in gran parte quest'ultimo è attinente.

Passiamo alla votazione dell'articolo 23.

SERGIO MATTARELLA. Ritengo che non abbia senso l'applicazione del terzo comma, secondo cui le disposizioni normative omogenee debbono caratterizzare il quesito, visto che le proposte d'iniziativa popolare sono state definite come redatte in articoli e quindi devono già avere necessariamente una loro fisionomia. Ma siamo contrari soprattutto perché con questo articolo si toglie un principio di fondo della democrazia rappresentativa, l'esclusività del potere legislativo attivo al Parlamento. Pertanto, il mio gruppo voterà contro quest'articolo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 23.

(È approvato).

Passiamo all'articolo 24. Ricordo che all'articolo 22 abbiamo approvato l'emen-

damento II.22.5 presentato dal gruppo di rifondazione comunista, emendamento che a mio giudizio in sede di coordinamento deve essere collocato come aggiuntivo al terzo comma dell'articolo 24.

ERSILIA SALVATO. Siamo d'accordo, presidente.

PRESIDENTE. Veniamo ora agli emendamenti presentati all'articolo 24. Mi pare che quello politicamente fondamentale sia l'emendamento Pera II.24.5, che sostanzialmente prevede che la proposta soggetta a referendum è approvata (qualora raggiunge la maggioranza dei voti) anche se non ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto.

GIOVANNI PELLEGRINO. Essendo passato il referendum propositivo, probabilmente lo ritireranno.

PRESIDENTE. Rispetto al testo dell'emendamento quale risulta nel fascicolo, vorrei far presente che i presentatori propongono di sopprimere non il secondo comma per intero, ma solo le parole « se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e ».

Pongo in votazione l'emendamento Pera II.24.5.

(È respinto).

L'emendamento D'Amico II.24.3 era evidentemente legato ad un'ipotesi monocratica.

L'emendamento Passigli II.24.2 è assorbito.

Passiamo all'emendamento Calderisi II.24.1, che propone di sopprimere il quarto comma.

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, credo sia difficile prevedere un termine prima del quale non sia possibile e dopo il quale sia invece possibile mutare l'esito di un referendum; ritengo che questa sia una materia da lasciare alla politica.

PRESIDENTE. La norma dovrebbe risolvere una situazione di incertezza come

quella attuale; si discute da gran tempo della questione.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Mi sembra importante mantenere questo quarto comma per non privare di senso l'istituto referendario. Si è molto polemizzato su talune leggi che hanno svuotato di contenuto la volontà espressa dagli elettori, mentre ora si vuole togliere questa clausola di salvaguardia. Esprimo dunque parere contrario all'emendamento soppressivo del quarto comma.

SERGIO MATTARELLA. L'emendamento Elia II.24.4 chiede di sopprimere, al quarto comma, le parole « o approvate » e « o abrogato »...

PRESIDENTE. Quell'emendamento è precluso...

SERGIO MATTARELLA. Non sarebbe precluso, presidente, perché significherebbe togliere al referendum di approvazione questa solidità triennale. Comunque, l'emendamento interamente soppressivo del quarto comma risolve il problema.

Qual è la questione? Abbiamo deciso che una parte del potere legislativo attivo non è più del Parlamento ma del corpo elettorale, abbiamo abbassato le firme che attivano questo procedimento a 800 mila; adesso definiamo questa legge, secondo questo canale istituzionale, come rafforzata, perché per tre anni non può essere cambiata, mentre così non è nel caso di una legge approvata dal Parlamento. Mi sembra un errore ulteriore che aggrava la scelta precedente.

Siamo dunque favorevoli all'emendamento soppressivo del quarto comma.

PRESIDENTE. L'onorevole Mattarella ha posto un problema: poiché il quarto comma non fa distinzione tra disposizione abrogate e disposizioni approvate mediante referendum, la legge di iniziativa popolare approvata mediante referendum avrebbe un valore rafforzato, nel senso che si stabilirebbe in Costituzione che non può essere cambiata.

MASSIMO VILLONE. Ha ragione l'onorevole Mattarella.

PRESIDENTE. Quindi, da questo punto di vista l'emendamento resterebbe in vita, sia pure riformulato, nel senso che sarebbe soppressivo dell'espressione « o approvate ». Si introdurrebbe una distinzione; la proibizione varrebbe per il ripristino delle norme abrogate, ma questa particolare disciplina di tutela non varrebbe nel caso di una legge approvata mediante referendum.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Anch'io sono persuasa dell'osservazione espressa dall'onorevole Mattarella.

MARCELLO PERA. Anche l'emendamento Mattarella che tende ad applicare la previsione soltanto al referendum abrogativo, per cui la disposizione abrogata non può essere ripristinata fino al termine dei tre anni successivi all'esito del referendum, di fatto costituisce un incentivo al ripristino della norma. Non è la prima volta che accade che il referendum abrogativo di una norma sia stato in qualche maniera, talvolta anche subito, ripristinato da una volontà diversa dei partiti in Parlamento. Se ne facciamo addirittura una previsione costituzionale introduciamo un elemento di incentivo al Parlamento a ristabilire lo *statu quo ante* contro la volontà popolare.

Preferirei eliminare questa possibilità, perché sarebbe come dire che votiamo a termine, votiamo solamente per tre anni, dopo di che il Parlamento è legittimato a restaurare la norma che magari l'80 per cento dei cittadini ha abrogato; non mi sembrerebbe rispettoso della loro volontà e quindi di un principio fondamentale della democrazia.

PRESIDENTE. L'attività normativa in un grande paese moderno, dove le cose cambiano sulla base dell'esperienza, del mutare delle situazioni non può comportare che una norma abrogata non sia in assoluto mai più ripristinabile; questo

sarebbe francamente un principio difficile da affermare.

Con questa norma si vuole evitare quel rischio, cui lei ha fatto riferimento di una consuetudine, di eventi che sono pure accaduti, per cui poi il Parlamento ha voluto contraddire il risultato referendario. Si stabilisce, infatti, che almeno per tre anni si deve sperimentare la situazione determinata dal voto popolare; onestamente, a me non sembra inutile, mentre mi sembrerebbe improponibile un divieto assoluto...

MARCELLO PERA. Presidente, non ho proposto infatti un divieto assoluto, mi riferisco al vincolo dei tre anni. Lei fa giustamente riferimento a situazioni che possono cambiare, sulle quali quindi il Parlamento può intervenire nuovamente. Allora, è preferibile la situazione attuale: può cambiare immediatamente, dopo sei mesi, dopo un anno, dopo tre, dopo cinque. Introdurre un vincolo per tre anni è come dire ai cittadini che la volontà da essi espressa vale tre anni, perché dopo il Parlamento può intervenire; è un incentivo...

PRESIDENTE. Questa è una interpretazione; alla lettera la norma non dice questo.

MARCELLO PERA. È preferibile la situazione attuale, perché il vincolo dei tre anni è veramente convenzionale.

MAURIZIO PIERONI. Ci può essere una lettura opposta, ossia che l'assenza del vincolo produca un'inerzia nella volontà referendaria che rende per un tempo molto più lungo intoccabile quanto il referendum...

PRESIDENTE. L'esperienza non lo direbbe.

CESARE SALVI. Condivido le considerazioni del presidente. Credo che di questa norma il punto qualificante sia quello del rinnovo della legislatura più che quello dei tre anni, perché quello è il momento in cui la sovranità popolare si esprime nuovamente.

Ho l'impressione che finiranno per convergere sulla soluzione abrogativa posizioni che hanno convinzioni diametralmente opposte.

A me pare che il limite dei tre anni sia pensato come ulteriore rafforzamento; se non intendo male il sistema, si può intervenire o quando un nuovo Parlamento è stato eletto, perché il popolo si è espresso nuovamente, oppure, se questa elezione è troppo ravvicinata, comunque non prima dei tre anni.

Mi sembra che questa previsione abbia un senso, condivido le considerazioni del presidente. Non sono invece d'accordo con il collega Mattarella nella differenziazione con l'altro strumento referendario, perché, una volta che il popolo si è espresso, per abrogare o per proporre, non comprendo le ragioni per differenziare.

PRESIDENTE. Mi sembra che il senatore Salvi abbia motivato portando alla luce il punto a mio avviso istituzionalmente qualificante, che non è tanto quello di un termine temporale, quanto il passaggio di legislatura, in quanto attraverso le elezioni politiche generali si manifesta la volontà popolare, che può anche essere diversa rispetto a quella precedentemente espressa nel referendum.

MARCELLO PERA. Se il residuo della legislatura sono sei mesi, allora la norma stabilisce che la volontà popolare si è espressa per abrogare una norma che per costituzione può essere ripristinata sei mesi dopo...

PRESIDENTE. No, perché la previsione recita « comunque nei tre anni successivi ».

MARCELLO PERA. Quindi, il « comunque » copre la fine della legislatura.

PRESIDENTE. La formulazione è chiara: « ... fino al termine della legislatura e comunque nei tre anni successivi ». Nel caso che lei ha suggerito valgono le parole « comunque nei tre anni successivi ».

MARCELLO PERA. Rimane comunque la mia obiezione di principio.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Calderisi II.24.1.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 24 così come modificato.

(È approvato).

Ci stiamo dilungando su questa materia; d'altra parte diversi colleghi hanno insistito con il presidente perché si arrivi alla fine dell'esame, in quanto si ritiene che nella parte conclusiva vi siano articoli importanti che meritano di essere esaminati. L'auspicio di sintetizzare il dibattito non viene raccolto (smania di protagonismo!).

Passiamo all'articolo 25, che prevede la delega al Governo della funzione legislativa con legge per oggetti definiti ed omogenei, e via dicendo.

L'onorevole D'Amico ha presentato l'emendamento II.25.2 interamente sostitutivo.

NATALE D'AMICO. Quest'emendamento aggiunge al criterio di delega oggi previsto in Costituzione un'altra un po' diversa, ossia la possibilità che il Parlamento deleghi il Governo ad emanare propri decreti, sempre con principi e criteri elettivi stabiliti, riservandosi tuttavia un potere di approvazione formale, senza introdurre modifiche al decreto. Mi sembrerebbe un buon modo per limitare l'eccessiva produzione di decreti-legge, non solo proponendo limiti alla decretazione d'urgenza, ma anche introducendo in Costituzione uno strumento ulteriore attualmente non previsto.

PRESIDENTE. In sostanza, i decreti legislativi attuativi di una delega verrebbero equiparati al decreto-legge.

NATALE D'AMICO. Oltre al decreto legislativo in quanto tale, vi sarebbe un'altra possibilità per il Parlamento e il Governo: il Parlamento delegherebbe il Governo, fisserebbe principi e criteri di-

rettivi, ma l'atto entrerebbe in vigore da subito, sarebbe sostanzialmente un decreto-legge e in quanto tale sarebbe sottoposto all'approvazione del Parlamento.

GIOVANNI PELLEGRINO. Vorrei chiedere al collega D'Amico di rinunciare al primo comma e di trasformare il suo emendamento in aggiuntivo all'articolo 25; altrimenti non è chiaro che si tratta di due ipotesi diverse.

NATALE D'AMICO. Accolgo il suggerimento dell'onorevole Pellegrino.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Chiedo invece all'onorevole D'Amico di non rinunciare al primo comma del suo emendamento che, nonostante le apparenze, è diverso dal testo base, in quanto prevede che l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi, per cui tale formulazione riflette l'attuale articolo della Costituzione. Il testo base invece – non è una semplice sfumatura – prevede che « l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo », anche se poi aggiunge alcuni limiti. Tuttavia, il fatto che un articolo inizi affermando che la funzione legislativa può essere delegata al Governo mi sembra un po' eccessivo.

NATALE D'AMICO. Intendo chiarire la mia posizione rispetto alla proposta del senatore Pellegrino: non ho rinunciato al primo comma del mio emendamento, ma volevo dire che tale comma deve essere inteso come sostitutivo dell'articolo 25, mentre la parte restante dell'emendamento si può configurare come articolo aggiuntivo.

PRESIDENTE. Quindi, il primo comma dell'emendamento D'Amico II.25.2 costituisce una diversa formulazione dell'articolo 25; dal punto di vista sostanziale, la differenza mi sfugge, anche se capisco la distinzione tra una dizione del tipo « l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo » e l'altra secondo cui « l'esercizio della funzione

legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi ». Questa è la ragione per cui, dal mio punto di vista, preferisco il testo della relatrice.

NATALE D'AMICO. Il mio testo è quello dell'attuale Costituzione.

PRESIDENTE. Sì, appunto. Invece, il secondo comma dell'emendamento D'Amico II.25.2 introduce un'ulteriore facoltà, diversamente disciplinata, quella che il Governo emani decreti sulla base di una delega del Parlamento.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Chiedo all'onorevole D'Amico se la sua formulazione vada intesa come sostitutiva *in toto* dell'istituto del decreto-legge.

NATALE D'AMICO. Come la senatrice Dentamaro sa, ho provato ad abrogare il decreto-legge ma purtroppo non vi sono riuscito; a questo punto, quindi, ho lasciato cadere l'ipotesi.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Quindi, sarebbe uno strumento ulteriore.

NATALE D'AMICO. Si tratterebbe di uno strumento ulteriore che potrebbe operare nel senso di limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza non già sotto forma di divieto, come immaginavo che dovesse essere, ma offrendo una possibilità in più e quindi consentendo ai vari strumenti normativi di confrontarsi, quasi in una competizione.

GIOVANNI RUSSO. Poiché la delega al Governo deve essere conferita con legge, per materie determinate e con fissazione di principi, non vedo quale sia l'utilità di questo secondo strumento, legato anch'esso alla determinazione di materie e all'indicazione di principi e che sfocia, anziché in un decreto legislativo, in un decreto-legge che poi deve essere convertito.

Francamente, mi sfugge – lo ripeto – l'utilità di questo secondo strumento: poiché ricorrono gli stessi presupposti che legittimano la delega, mi sembra più appropriato lo strumento previsto dalla Costituzione vigente del decreto legislativo, che quindi produrrà immediatamente i suoi effetti propri, senza che vi sia bisogno di un'ulteriore conversione.

PRESIDENTE. In sostanza, il senatore Russo ritiene che questa ulteriore facoltà rappresenti una complicazione tale da non produrre, all'atto pratico, alcun vantaggio.

Pongo in votazione il primo comma dell'emendamento D'Amico II.25.2, in quanto sostitutivo dell'attuale formulazione dell'articolo 25.

(È respinto).

Pongo in votazione la parte restante dell'emendamento D'Amico II.25.2, in quanto aggiuntiva all'articolo 25.

(È respinta).

Passiamo all'esame dell'emendamento Mussi II.25.1, il quale prevede la possibilità che la durata della delega sia elevata da uno a due anni.

MASSIMO VILLONE. La durata di dodici mesi è certamente troppo breve.

PRESIDENTE. In effetti, per deleghe particolarmente complesse come, ad esempio, quelle relative ai codici, il termine di dodici mesi è troppo ristretto. Questa è l'opinione dei proponenti.

MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative. Esprimo parere favorevole su questo emendamento.

SERGIO MATTARELLA. Si tratta comunque di un termine massimo, in quanto naturalmente la delega può essere conferita anche per un periodo più breve, per cui è bene approvare l'emendamento Mussi II.25.1.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mussi II.25.1.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 25, come modificato dall'emendamento appena approvato.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 26.

Sono stati presentati gli emendamenti II.26.19 della relatrice ed Elia II.26.16, interamente sostitutivi di tale articolo.

Do innanzitutto la parola alla relatrice, affinché illustri la *ratio* del suo emendamento sostitutivo.

MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative. Il mio emendamento sostitutivo ha un carattere essenzialmente tecnico, di formulazione: si voleva evitare che vi fosse un comma separato per precisare che il decreto-legge non è ammesso in materie di competenza bicamerale. Si tratta quindi semplicemente di una formulazione più pulita, di nessun significato sostanziale.

Invece, l'emendamento sostitutivo II.26.16, che reca, tra le altre, le firme dei colleghi Elia e Mattarella, prevede come punto qualificante l'estensione dei limiti all'utilizzabilità dello strumento del decreto-legge attraverso l'indicazione di una serie di materie, che sarebbero le uniche nell'ambito delle quali si potrebbe emanare il decreto-legge: si tratta di sicurezza nazionale, calamità naturali, norme finanziarie e attuazione di atti normativi delle Comunità europee, quando dalla mancata attuazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari.

Ritengo che il limite introdotto dal testo base, che non è di materia ma di efficacia temporale, sia più adeguato a conferire all'utilizzazione di tale strumento la necessaria elasticità. Nella discussione generale, per esempio, molti hanno rilevato come sia pericoloso escludere la possibilità dei cosiddetti decreti catenaccio, o comunque dei decreti-legge in materia tributaria, che rappresentano uno strumento ordinariamente utilizzato

per innovare in questo settore senza consentire forme di indebita sottrazione agli obblighi che deriverebbero dalla nuova normativa.

Quindi, la disciplina prevista è comunque circondata da una serie di cautele che prima non esistevano e che in parte derivano dal recepimento della giurisprudenza costituzionale su questa materia; ma soprattutto si prevede il limite della temporaneità delle misure che si possono introdurre, temporaneità che perdura, entro un limite massimo di dodici mesi, anche in caso di conversione. Ne consegue che il decreto-legge si configura proprio come strumento tampone, di chiusura, che il Governo può utilizzare, fermo restando che nel termine di dodici mesi il Parlamento ha tutta la possibilità di pronunciarsi con una normativa di regime sulla materia che il decreto-legge ha disciplinato in via del tutto provvisoria.

Ritengo pertanto che la Commissione debba scegliere tra mantenere il carattere temporaneo del decreto-legge, che ne accentuerebbe la natura di strumento d'urgenza, ed introdurre limiti di materia, il che ridurrebbe notevolmente la flessibilità nell'utilizzazione dello strumento da parte del Governo e priverebbe quest'ultimo della possibilità di legiferare in via d'urgenza in tutti i settori.

SERGIO MATTARELLA. Tra il testo proposto dalla relatrice e quello del nostro emendamento sostitutivo vi sono anche altre differenze oltre a quelle evidenziate dalla stessa relatrice. Innanzitutto, mi sembra un errore limitare pregiudizialmente il ricorso al decreto-legge con riferimento alle materie di competenza bicamerale; ciò significa che, tenendo conto della configurazione data a tali competenze, non potrà mai essere emanato un decreto-legge in materia di sicurezza pubblica né in tema di competenze di un'autorità di vigilanza o indipendente, competenze per altro delicate, che spesso richiedono un intervento urgente. Considero un errore precludere del tutto questa possibilità.

In secondo luogo, riteniamo che la casistica indicata nel nostro emendamento

limiti in maniera più rigorosa il ricorso ai decreti-legge e non escluda i cosiddetti decreti catenaccio, tanto che si parla di materie finanziarie su cui occorre provvedere con immediatezza (è esattamente la materia dei decreti catenaccio, di carattere tributario).

Nel nostro emendamento si prevede inoltre l'inemendabilità assoluta dei decreti-legge, che invece nel testo della relatrice sono emendabili; viene inoltre fissato un termine di 90 giorni per garantire un tempo di conversione più ragionevole e ragionato da parte delle Camere, affinché esse non agiscano costrette dall'urgenza, come avviene oggi.

Nel complesso, riteniamo che queste ragioni (non escludere pregiudizialmente le competenze bicamerali dai decreti-legge, indicare una casistica più rigorosa circa il possibile perimetro della decretazione d'urgenza, prevedere l'inemendabilità assoluta dei decreti-legge ed un'efficacia di 90 giorni) inducano a preferire la formulazione che abbiamo proposto.

FRANCESCO SERVELLO. Ritengo che si debba riflettere su questo emendamento, anche perché attiene all'argomento affrontato ieri e che personalmente ho sottolineato proprio in quella seduta. Infatti, secondo la proposta della relatrice, il Senato potrebbe presentare soltanto proposte di modifica che sarebbero poi sottoposte alla Camera, il che significa nulla o quasi.

Il Senato è già un fantasma « sfiduciato », secondo quella che sarà la forma di governo, perché, se ho compreso bene le proposte Salvi, il Governo presenterà le linee programmatiche alle Camere, ma non si sa che cosa farà il Senato, non potendo votare la fiducia.

Per quanto riguarda i decreti-legge, si prevede la loro presentazione anche al Senato solo per proporre modifiche ma, secondo il testo della relatrice Dentamaro, lo stesso Senato non avrebbe alcuna possibilità di incidenza sui decreti-legge. Invece, nella proposta dei colleghi Elia e Mattarella, che condivido, il Senato ha la possibilità, almeno sui decreti-legge, di dire la sua e di deliberare.

MARCO BOATO. La materia in discussione riguarda l'attuale articolo 77 della Costituzione, che è stato probabilmente oggetto del maggior numero di proposte di legge di modifica costituzionale, presentate già da molto tempo. Si tratta quindi di una materia molto delicata e complessa.

Debbo dire che, pur essendo presentatore di una di queste proposte di legge sull'articolo 77, non ho presentato un emendamento che riguardasse l'intero articolo, per cui in questo momento faccio riferimento alla comparazione tra la proposta della relatrice Dentamaro e quella dei colleghi popolari. Ho l'impressione — lo dico con spirito di riflessione critica, non di contrapposizione — che il primo comma dell'emendamento illustrato dal collega Mattarella sia più adeguato rispetto al primo comma del testo proposto dalla collega Dentamaro. Faccio riferimento, in particolare, all'esclusione, nel testo della relatrice, di tutte le leggi bicamerali, salvo a prevedere che la legge di conversione possa essere esaminata da entrambe le Camere. Mi sembrerebbe contraddittorio prevedere una possibilità di decretazione soltanto in materia di legge — diciamo così — monocamerale. Soprattutto, mi riferisco alla previsione di una durata limitata. Anche alla luce della finalità connessa ai provvedimenti catenaccio in materia finanziaria e tributaria, finalità tra l'altro collegata alla necessità di evitare speculazioni e aggraggi, se prevedessimo obbligatoriamente in Costituzione che la durata di queste norme, anche se convertite in legge, non possa essere superiore a dodici mesi, ci troveremo di fronte ad un eventuale decreto-legge successivo o alla necessità di modificare con legge la durata di quei provvedimenti, così riaprendo il problema legato agli effetti speculativi sui mercati finanziari, agli aggraggi ed ai vari tipi di condizionamento che si intendono evitare proprio con i decreti catenaccio.

Credo quindi — si tratta di una riflessione pacata che sottopongo alla vostra attenzione — che questa norma non sia adeguata, con particolare riferimento al caso scuola dei decreti-legge. Se anche

abolissimo i decreti-legge per tutte le materie, sappiamo che in materia fiscale, finanziaria, tributaria e in tutti i casi cosiddetti catenaccio, il decreto-legge è necessario, salvo effetti destabilizzanti di varia natura. Per la stessa ragione, non si può prevedere una durata limitata a dodici mesi. Di conseguenza, o si prevede un'eccezione in questa materia oppure sarebbe più prudente prendere in considerazione il primo comma dell'emendamento Elia II.26.16.

Ho voluto sollevare questa tematica, perché a mio avviso riveste una grandissima importanza e delicatezza.

GIUSEPPE CALDERISI. Inizialmente ero legato all'ipotesi della modifica delle norme sulla decretazione d'urgenza nel senso di ipotizzare una limitazione per materia. Mi sono successivamente andato convincendo che forse è più giusta l'ipotesi configurata dalla relatrice, che credo riproduca l'impostazione seguita in Spagna (il collega senatore Elia mi correggerà se sto dicendo una inesattezza). Credo sia giusto prevedere uno spettro relativamente più ampio di possibilità di intervento con riferimento alle materie e, nello stesso tempo, stabilire che queste norme abbiano un'efficacia limitata nel tempo. Una legge che debba essere inserita in via permanente nell'ordinamento deve infatti essere approvata dal Parlamento. Ha ragione il collega Boato: al secondo comma del testo della relatrice, sarebbe opportuno prevedere un'integrazione nel senso di stabilire che, con decreto-legge, non si possa prorogare l'efficacia di leggi di conversione di decreti-legge. Se prevedessimo che il decreto-legge non possa prorogare l'efficacia di leggi di conversione del decreto-legge, credo che avremmo ovviato a questo rischio. Ecco perché la formulazione proposta dalla relatrice mi appare più convincente.

GIUSEPPE VEGAS. La prima questione che vorrei affrontare riguarda le materie. Abbiamo l'esempio della legge di contabilità, nella quale sono previste alcune materie rispetto alle quali il Governo può utilizzare fondi in modo più libero.

L'esperienza ci dimostra o che l'elenco delle materie è estremamente ampio e, quindi, sostanzialmente inutile, oppure che vi sono forzature e modi per eludere le previsioni. In sostanza, ritengo che anche in questo caso prevedere un elenco delle materie sia rischioso.

Quanto alla durata limitata, si tratta di una questione che non contravviene alla necessità di emanare, ad esempio, decreti catenaccio; in base alla norma che abbiamo approvato ieri in merito ai poteri del Governo di fissare non solo l'ordine del giorno ma anche la data ultima per la votazione in ambito parlamentare, noi potremmo emanare un decreto fiscale a fine anno e disporre di tutto l'anno successivo affinché il Governo possa, con legge ordinaria, mandare a regime i relativi effetti. In sostanza, i due provvedimenti sommano i loro effetti e non si creano né vuoti normativi né rischi di speculazione.

Chiedo di considerare come subemendamenti all'emendamento della relatrice gli emendamenti II.26.10, II.26.11 e II.26.12, che avevamo presentato al testo originario. Il primo di questi emendamenti mira a far sì che i decreti-legge siano considerati inemendabili; le proposte contenute, rispettivamente, nel testo Elia, il quale prevede una possibilità di emendare soltanto con riferimento alla parte finanziaria, ed in quello della relatrice, che prevede la possibilità di emendare i testi soltanto su proposta del Governo o di un quinto dei componenti, rischiano di non essere chiare nei confini (mi riferisco al testo Elia, visto che le modifiche finanziarie travolgono anche il contenuto normativo) e, con riferimento al testo della relatrice, di aprire la stura a trattative in sede parlamentare, che sarebbe meglio evitare. È preferibile che il Governo si assuma la sua responsabilità *ab initio*, in modo da autoregolare, in un certo senso, la sua produzione di decreti.

Gli altri due emendamenti che chiedo siano trasformati in subemendamenti mirano a salvaguardare il principio sistematico previsto nel testo della relatrice, nel senso di evitare la presentazione di decreti

in materie non riservate all'approvazione di entrambe le Camere. Si tratta di materie che attengono soltanto alla Camera, ed è giusto che l'esame rimanga a quest'ultima e che sia circoscritto in trenta giorni, così chiudendo il cerchio, senza coinvolgere il Senato in una responsabilità politica che non dovrebbe avere nel nuovo sistema.

GUSTAVO SELVA. Quello di cui stiamo discutendo è uno dei temi più importanti del nostro dibattito. Anche riferendomi all'esperienza maturata nella precedente legislatura, osservo come l'abuso della decretazione d'urgenza abbia provocato una sollevazione pressoché generale, della quale credo sia stato testimone il senatore Elia in Commissione affari costituzionali. In tale contesto la Corte costituzionale, sia pure con ritardo, ha provveduto a vietare la reiterazione.

Il testo presentato dalla relatrice corrisponde complessivamente all'esigenza di non dare al Governo la possibilità di incorrere nell'abuso di decretazione. La relatrice ha accettato un emendamento firmato dal sottoscritto e dal collega Armadori, a proposito dell'efficacia limitata nel tempo. Vorrei sapere se, ad avviso della relatrice, il termine previsto non sia troppo ampio, sicché possa essere opportuno ridurlo ulteriormente. Chiedo quindi alla relatrice di prendere in considerazione l'opportunità di abbreviare il termine riportandolo ad un tempo massimo di sei mesi.

ERSILIA SALVATO. È fuori dubbio che la materia di cui ci stiamo occupando ha attirato l'attenzione dell'opinione pubblica ed ha sviluppato nel tempo un ampio dibattito in Parlamento. Oggi siamo nella condizione di disciplinarla in modo più efficace, a mio avviso limitandone notevolmente l'area di applicazione. La discussione sui decreti-legge va collegata ad un'altra scelta effettuata dalla Commissione: la potestà attribuita al Governo non soltanto di avere una priorità nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere, ma anche di avere una data certa per l'approvazione delle proprie leggi. Ciò

risolve molti dei problemi che in passato avevano indotto i governi a fare abuso dei decreti-legge. Se realizziamo questa connessione, credo che potremmo giungere ad una scelta che restringa l'area di applicazione ai casi di reale urgenza e necessità. Noi siamo anche per introdurre il principio della imprevedibilità, nel contesto di una elencazione di materie molto ristretta, anche perché, con riferimento a tutte le altre materie, il Governo può percorrere la corsia preferenziale offerta dalla data certa di approvazione; non si comprende, allora, per quale ragione si dovrebbe ricorrere ai decreti-legge.

Se questo è vero, preferirei che laddove si propone che « La Camera delibera entro trenta giorni dalla pubblicazione del decreto. Nei successivi venti giorni il Senato (...) », la formulazione fosse modificata nel senso configurato da Elia, dove è contenuto il riferimento alle materie di competenza. Quanto ad altre materie, indicate nel nostro come in altri emendamenti (pubbliche calamità, norme finanziarie di immediata applicazione e sicurezza), ritengo che esse attengano in larga misura al programma di governo; sarebbe quindi opportuno che la Camera politica e, per la sua parte, il Senato possano intervenire nell'ambito delle leggi bicamerali.

Nei nostri subemendamenti proponiamo, con riferimento alla questione dell'emendabilità, che sia soppressa la formulazione della relatrice, sicuramente meno restrittiva rispetto ad altre che invece prevedono l'assoluta inemendabilità. Dal momento che la possibilità di ricorrere ai decreti-legge è così circoscritta, non capisco perché non possa esserci una possibilità di emendabilità anche per i parlamentari e non di una determinata quota di questi ultimi, anche per evitare i rischi di contrattazione dei quali parlava poco fa il senatore Vegas.

In conclusione, chiedo che, dopo aver votato l'emendamento Elia, siano posti in discussione i nostri subemendamenti, prima di passare alla votazione del testo proposto dalla relatrice.

PRESIDENTE. Credo che a questo punto i termini della questione siano

chiari. Si tratta ora di decidere se assumere come base – diciamo così – il testo proposto dai colleghi Elia e Mattarella oppure quello della relatrice. Evidentemente, anche nel caso in cui si assumesse il testo Elia-Mattarella, resterebbero « vivi » alcuni emendamenti, da considerarsi come subemendamenti al testo.

SERGIO MATTARELLA. Chiedo che il nostro emendamento sia votato per parti separate, nel senso di votare a parte il riferimento alla durata di efficacia del decreto (sessanta o novanta giorni).

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Mattarella.

Pongo in votazione l'emendamento Elia II.26.16, ad eccezione della parte riferita alla durata di efficacia dei decreti-legge.

(È approvato).

Pongo in votazione la proposta di mantenere il termine per la deliberazione a sessanta giorni.

(È approvata).

L'emendamento Elia-Mattarella è pertanto così modificato.

La definizione delle materie così come prevista negli emendamenti Mussi e Cossutta va ora analizzata alla luce dell'approvazione dell'emendamento Elia-Mattarella che introduce una delimitazione delle materie.

ERSILIA SALVATO. Presidente, deve essere dapprima esaminato il nostro emendamento, con riferimento alla proposta di configurare l'ipotesi di « imprevedibilità ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Armando Cossutta II.26.4.

(È respinto).

Gli emendamenti che si riferiscono alle materie, quindi l'emendamento Mussi II.26.17 e l'emendamento Armando Cossutta II.26.5, sono assorbiti.

Passiamo al problema dell'emendabilità; l'emendamento Elia II.26.16 introduce una fortissima limitazione dell'emendabilità, poiché prevede che i decreti siano emendabili solo per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari, nel senso che si può proporre una diversa copertura rispetto a quella prevista dal Governo: si tratta della copertura, non degli aspetti finanziari. Vi sono però emendamenti che stabiliscono l'assoluta inemendabilità, che sono i più lontani dal testo: mi riferisco all'emendamento Vegas II.26.10.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Mi chiedo se i proponenti dell'emendamento Elia II.26.16 possano prendere in considerazioni l'ipotesi di affermare, a proposito di emendabilità, che la Camera non può modificare i decreti se non su proposta del Governo: mi sembra infatti che l'esistenza di una proposta del Governo nel senso della modifica consenta di dare un minimo di flessibilità all'iniziativa per la conversione in legge dei decreti, perché il Governo, per esempio, può accorgersi di un errore. Penso quindi che si possa affermare l'inemendabilità, salvo la proposta del Governo.

PRESIDENTE. La proposta del senatore Morando è quindi quella di limitare l'emendabilità solo su proposta del Governo.

GIORGIO REBUFFA. Signor presidente, la proposta del senatore Morando, come prima impressione, ha un suo interesse; si pone però il problema rappresentato dalla storia dei nostri decreti-legge, cioè dal decreto civetta: il Governo presenta un decreto per andare poi a negoziarne il testo; gli emendamenti proposti dal Governo, quindi, diventano il prodotto di una negoziazione.

PRESIDENTE. Il Governo negozia nella condizione attuale in cui non ha una certezza di tempi: deve quindi negoziare perché altrimenti il decreto decade e non lo può reiterare. Nel momento in cui, però, vi è certezza dei tempi, questa

pratica negoziale dovrebbe interrompersi: altrimenti, dovrebbe esservi una propensione innata al negoziato!

GIORGIO REBUFFA. Dipende dal tipo di coalizione, presidente, cosa che non possiamo predeterminare.

NATALE D'AMICO. Vi è anche un altro motivo per il quale non sono d'accordo per introdurre la modifica in base alla quale i decreti potrebbero essere modificati su proposta del Governo: uno dei problemi che abbiamo avuto nell'ambito della decretazione d'urgenza è stato la scarsa qualità delle norme, legata anche al fatto che vi era la possibilità di porre rimedio ai problemi in Parlamento; evitare questa possibilità, a mio avviso, indurrebbe ad una maggiore ponderazione delle norme.

Rispetto all'emendamento Elia II.26.16, che abbiamo sostanzialmente adottato come testo base, non sono in linea di massima contrario al fatto che i decreti possano essere modificati per quanto attiene alla copertura finanziaria; ho però qualche dubbio relativo al fatto che, con questa formulazione, sarebbe forse possibile modificare tutti i decreti in materia fiscale. Se fosse così, sarei contrario a tale ipotesi e manterrei l'inemendabilità dei decreti.

PRESIDENTE. L'emendamento in esame si riferisce alla copertura degli oneri finanziari: mi sembra difficile ritenere che questa formulazione consenta l'emendabilità dei decreti fiscali.

NATALE D'AMICO. Supponiamo che un decreto aumenti il prezzo della benzina al fine di utilizzarne i proventi per investimenti: la parte fiscale dell'aumento di prezzo rappresenterebbe probabilmente una copertura finanziaria; in tal caso, sarei contrario all'emendabilità.

MASSIMO VILLONE. Signor presidente, non credo che dobbiamo costruire il procedimento legislativo come una sorta di percorso di guerra cosparso di trappole: credo invece che dobbiamo configu-

rare modelli che facilitino scelte ragionevoli ed efficaci. Mi sembra quindi che la proposta del collega Morando sia indirizzata in questo senso e sollecito che venga posta in votazione.

PRESIDENTE. Vi è anche una proposta dell'onorevole Boato: quella di aggiungere, al quarto comma, dopo le parole « copertura degli oneri finanziari » le seguenti « o su proposta del Governo ». In questo modo, si lascerebbero due facoltà emendative: l'una riferita alla copertura degli oneri finanziari, l'altra su iniziativa del Governo.

Il senatore Morando, invece, propone una formula sostitutiva: al posto delle parole « salvo per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari », le seguenti « se non su proposta del Governo ».

Passiamo ai voti: la proposta più lontana è quella dell'onorevole D'Amico di totale immodificabilità, ripresa anche dall'emendamento Vegas II.26.10. La pongo in votazione.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta della senatrice Salvato nel senso di ripristinare l'emendabilità dei decreti in generale, senza le limitazioni proposte dal testo in discussione.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta Morando di sostituire alle parole « salvo per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari » le seguenti « se non su proposta del Governo », quindi indipendentemente dalle materie.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta Boato di aggiungere all'emendabilità per quanto attiene alla copertura finanziaria anche l'emendabilità su proposta del Governo: è quindi una proposta che allarga le possibilità di emendabilità.

(È respinta).

Gli altri emendamenti sono dunque preclusi o ritirati.

Quella che ne risulta è la nuova formulazione dell'articolo 26.

La pongo in votazione.

(È approvata).

Passiamo all'esame dell'articolo 27.

Gli emendamenti Armando Cossutta II.27.2 e D'Amico II.27.7 sono preclusi, perché mi sembra che questo sia un caso in cui deve essere investito anche il Senato delle garanzie.

L'emendamento Armaroli II.27.1 introduce un problema che attiene alla forma di governo, ma credo che si faccia riferimento ad un rapporto che è sempre tra Parlamento e Governo; tale rapporto non riguarda il Presidente della Repubblica, nemmeno nei regimi presidenziali.

GUSTAVO SELVA. Siccome negli emendamenti presentati dallo stesso relatore sulla forma di governo, senatore Salvi, è previsto che il Presidente della Repubblica presieda un consesso supremo che si occupa della politica internazionale e della difesa, ed anche nel testo base dell'articolo 27 si indica come alternativa il Presidente della Repubblica, a me sembra che debba essere presa in considerazione l'idea di assegnare questi poteri al Presidente della Repubblica.

CESARE SALVI. Più coerente al modello di forma di governo, che verrà successivamente in esame con gli emendamenti che sono stati presentati, è il riferimento al Governo, per due ragioni. La prima è dirimente ed istituzionale: anche nei sistemi semipresidenziali, il rapporto è fra Parlamento e Governo; solo nel sistema presidenziale vi può essere un rapporto diretto tra Parlamento e Presidente della Repubblica. La seconda ragione è che la disponibilità delle forze armate nel mio testo è assegnata al Governo, non al Presidente della Repubblica in quanto tale. Comunque, la prima mi pare dirimente.

GUSTAVO SELVA. Presidente, eventualmente si potrebbe sospendere la discussione su questo punto e riprenderla in sede di esame della forma di governo?

MARCO BOATO. Direi di accantonare l'emendamento Armaroli II.27.1 ma di votare l'articolo. Se in sede di esame del testo sulla forma di governo dovessimo introdurre delle modificazioni, ciò retroagirebbe su questo articolo. Ma intanto votiamo l'articolo e andiamo avanti, altrimenti lasciando articoli in sospeso non finiremo più.

GIUSEPPE CALDERISI. Faccio presente che nel testo del nostro emendamento II.27.5 alla fine del primo comma è saltata la parola « internazionali » dopo la parola « crisi ».

Aggiungo che la questione andrebbe vista insieme alla forma di governo, perché è il Governo che dispone delle forze armate. Bisogna stabilire se il Presidente della Repubblica è il capo delle forze armate.

PRESIDENTE. Sì, ma ciò è indipendente da questa norma. Il problema è che noi non possiamo decidere la responsabilità politica del Presidente della Repubblica di fronte alle Camere.

GIUSEPPE CALDERISI. L'emendamento II.27.5 ha senso se, fermo restando che delle forze armate dispone il Governo, nella parte riguardante la forma di governo precisiamo se il Presidente della Repubblica sia capo delle forze armate. Quindi non può essere votato prima di sciogliere questo nodo, prima di aver capito bene, come diceva anche il collega Selva, quali sono i poteri connessi del Presidente.

PRESIDENTE. Accantoniamo quindi gli emendamenti in cui si toccano la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica, che esamineremo in sede di forma di governo.

Passiamo agli emendamenti Crucianelli II.27.6 e Armando Cossutta II.27.4. Senatrice Salvato, lei chiede che sia votato

l'emendamento Armando Cossutta II.27.3 soppressivo del secondo comma?

ERSILIA SALVATO. No, presidente, possiamo anche non metterlo ai voti. In realtà si tratta di un richiamo: su questa materia dobbiamo tener presente l'articolo 11 della Costituzione.

PRESIDENTE. In sostanza, al secondo comma sono presentati due emendamenti in forme diverse. L'emendamento Crucianelli II.27.6 limita l'impiego delle forze armate fuori dai confini nazionali alle missioni multinazionali di pace; l'emendamento Armando Cossutta II.27.4 in una forma diversa introduce lo stesso principio, cioè che le finalità devono essere quelle previste dall'articolo 11 della Costituzione.

ERSILIA SALVATO. Chiedo che sia messo in votazione innanzitutto il nostro emendamento, perché mi sembra più ampio rispetto alla previsione di Crucianelli.

MARCO BOATO. Sono assolutamente d'accordo con l'ispirazione sottesa sia all'emendamento Crucianelli sia a quello dei colleghi di rifondazione comunista, però credo che non possiamo in Costituzione prevedere, come è inevitabile che si debba prevedere (anche se speriamo che per millenni non si debba mai applicare), l'ipotesi di deliberazione dello stato di guerra (ripeto, mi auguro che i tempi siano tali per cui l'ipotesi resti puramente virtuale) e poi non immaginare una disposizione quale quella del secondo comma della relatrice, che prevede, in questa sciagurata ipotesi, l'utilizzo delle forze armate anche al di fuori dei confini nazionali. Ripeto, condividendo l'ispirazione pacifista dei due emendamenti, credo che dobbiamo avere una Costituzione che si tenga.

PRESIDENTE. Ma l'articolo 11 non esclude la possibilità dell'impiego delle forze armate per la difesa della patria.

MARCO BOATO. La difesa potrebbe in ipotesi avvenire anche al di fuori dei confini nazionali, come ahimè in altri casi storici è avvenuto.

PRESIDENTE. Non c'è dubbio, ma l'emendamento Armando Cossutta non esclude l'espressione «fuori dai confini nazionali», che rimarrebbe nel testo, tuttavia l'impiego delle forze armate anche fuori dai confini nazionali resterebbe solo per le finalità previste dall'articolo 11 della Costituzione, cioè si esclude l'aggressione.

MARCO BOATO. Questo è evidente.

CESARE SALVI. Il problema è un po' più complesso. Il collega Boato ha ragione, bisognerebbe fare riferimento anche all'articolo 52 della Costituzione sulla difesa della patria. Vorrei far notare ai colleghi presentatori di questo emendamento che in qualche modo incidiamo sulla prima parte della Costituzione. Poiché su analoghe proposte emendative utilizzate con la stessa tecnica si è fatta questa obiezione (*Commenti della senatrice Salvato*)... Concludo con una proposta: poiché non possiamo modificare la prima parte della Costituzione (ma io sono favorevole, anche se è stato contestato dagli attuali presentatori degli emendamenti in altre circostanze, a ribadire i principi della prima parte, credo che si debba fare riferimento alle sole finalità consentite dalla Costituzione, che sono due: la difesa della patria e quelle di cui all'articolo 11. Mi pare del tutto evidente quello che diceva il collega Boato, cioè che non possiamo limitare la difesa della patria al fatto che non ci possano essere sconfinamenti di frontiera. Userei quindi questa formula: «per le sole finalità consentite dalla Costituzione».

PRESIDENTE. L'onorevole Crucianelli, in quanto presentatore, converge su questa formulazione?

FAMIANO CRUCIANELLI. Convergo sulla formulazione che ha or ora annunciato il senatore Salvi. Osservo però, in

relazione all'intervento dell'onorevole Boato, che anche in caso di guerra le nostre forze armate dovrebbero restare in patria e non andare a difendere la nostra patria fuori dai confini nazionali.

PRESIDENTE. Ma questo non si può scrivere in Costituzione. È una sua opinione legittima e la esprimerà come parlamentare.

FAMIANO CRUCIANELLI. Però si era aperta questa discussione e volevo precisare che l'impiego pacifista al quale ha fatto riferimento l'onorevole Boato comporta che la difesa resti nei confini nazionali.

PRESIDENTE. Ora ci si pronuncia sulla proposta Salvi, accolta dai presentatori degli emendamenti, cioè l'emendamento aggiuntivo: «La Camera dei deputati delibera sulla proposta del Governo di impiego di forze armate fuori dai confini nazionali per le sole finalità previste dalla Costituzione».

GUSTAVO SELVA. Sostanzialmente sono d'accordo, però voglio far presente ai colleghi la cui ispirazione pacifista è perfettamente condivisa, come diceva l'onorevole Boato, che noi facciamo parte di un'alleanza militare denominata Alleanza atlantica. Nella disgraziata ipotesi in cui l'Alleanza atlantica venisse investita da un conflitto (naturalmente speriamo di no) che cosa faremmo? L'Italia, che fa parte dell'Alleanza atlantica, non parteciperebbe a queste operazioni? Non credo. Bisognerebbe che uscissimo prima dall'Alleanza atlantica.

PRESIDENTE. Ma le finalità dell'alleanza sono di difesa, non sono incompatibili con i principi della Costituzione.

GUSTAVO SELVA. Comunque si tratta eventualmente di sparare.

PRESIDENTE. Se l'alleanza fosse incompatibile con i principi della Costituzione, dovremmo venire via!

GUSTAVO SELVA. Credo che questa sia un'operazione che va pensata eventualmente nel momento in cui questa sciagurata ipotesi si dovesse verificare. Comunque mi pare che il testo della relatrice sia quello che corrisponde più esattamente alle funzioni che un esercito deve svolgere anche nel quadro di un'alleanza della quale facciamo parte.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Mi sembra pleonastica la precisazione dell'emendamento riformulato. Tuttavia, se è considerato indispensabile per chiarire la volontà della Commissione di non forzare in alcun modo i principi della prima parte, pur con questa perplessità, che è stilistica, potrei accedervi. Nella mia intenzione nel predisporre il testo base non vi era nulla di più lontano dal forzare in qualche modo i confini soprattutto dell'articolo 11; tuttavia pensavo ancora ad altre ipotesi, diverse da quelle che abbiamo preso in considerazione in questo breve dibattito (per esempio, l'invio all'estero di forze militari per soccorsi a popolazioni colpite da calamità naturali o da problemi sanitari diffusi), che non mi sembrano assolutamente in contrasto con lo spirito ed i principi della prima parte.

STEFANO PASSIGLI. Presidente, credo che la proposta Salvi sia da accettare, come diceva la relatrice, anche perché è sufficientemente indeterminata da coprire tutte le fattispecie del diritto internazionale che vedano la missione di pace in senso stretto, lo stato di guerra ma anche tutta una serie di azioni di polizia intermedie a cui potremmo essere chiamati proprio nel rispetto della nostra partecipazione alle Nazioni unite e così via. Credo pertanto che sia preferibile non specificare e votare la proposta Salvi, sulla quale mi sembra sia emerso un sufficiente consenso.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta Salvi, che assorbe i due emendamenti II.27.6 e II.27.4 facendo riferimento alle « sole finalità previste dalla

presente Costituzione » (o « dalla Costituzione », questi sono problemi formali).

(È approvata).

Pongo in votazione l'articolo 27, così come modificato.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 28, che regola l'amnistia e l'indulto.

Gli identici emendamenti Mussi II.28.1 e Boato II.28.4, prevedono la riduzione del *quorum* necessario per concedere amnistie e indulto alla maggioranza assoluta dei componenti, anziché i due terzi, di ciascuna Camera (con due terzi di ciascuna Camera le amnistie e gli indulti si fanno solo per successiva abrogazione!).

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. La formulazione del primo comma dell'articolo 28 da me predisposto è già meno restrittiva dell'attuale dettato costituzionale.

PRESIDENTE. Qui si propone un sistema ancora meno restrittivo.

MARCO BOATO. Vorrei semplicemente specificare che la ragione del mio emendamento, identico all'emendamento Mussi, è che in un clima politico emergenziale di allarme, di preoccupazione, fu introdotta una riforma della Costituzione (nella quale credo fui l'unico ad astenermi, si registrò l'unanimità, quindi non ne faccio colpa a nessuno; credo che l'iniziatore di questa proposta fu il collega Onorato) che blindava questo articolo più dell'articolo 138, il quale prevede la maggioranza assoluta dei componenti e quella dei due terzi solo per escludere il referendum. Era l'unico articolo della Costituzione totalmente blindato, in modo tale da renderlo vano; sarebbe stato meglio sopprimerlo, come lei ha detto poco fa. Noi (dico « noi » perché oltre al mio emendamento c'è anche quello presentato da Mussi e da altri colleghi) proponiamo una votazione assai qualificata — esattamente quella dell'articolo 138 in seconda lettura — ma di non andare oltre, anche perché l'andare oltre o vanifica l'articolo o porta al

massimo del consociativismo. In quel caso, cioè, bisogna amnistiare veramente tutto per sommare tutte le istanze e per arrivare ai due terzi; quella rischia di essere una norma criminogena e non garantista. Per queste ragioni, raccomandando l'approvazione degli emendamenti.

PRESIDENTE. Pongo in votazione gli identici emendamenti Mussi II.28.1 e Boato II.28.4.

(Sono approvati).

Il successivo emendamento Mussi II.28.2 è di carattere formale e credo che lo si possa accogliere senza porlo in votazione. Esso infatti è teso a sopprimere le parole «in ogni caso» che in effetti sono pleonastiche.

Pongo in votazione l'articolo 28, così come modificato.

(È approvato).

Passiamo all'articolo 29, relativo alla legge di ratifica dei trattati internazionali.

L'emendamento Elia II.29.6 è teso a sopprimere le parole «o militare».

GUSTAVO SELVA. I proponenti potrebbero fornire una spiegazione?

LEOPOLDO ELIA. Si fa riferimento di solito allo *status* di truppe alleate. Non è tale da essere paragonato all'importanza dei trattati in materia politica.

MARCO BOATO. Poiché sappiamo che la storia del nostro paese per quanto riguarda gli accordi di carattere militare è stata molto complessa — alcuni di essi sono stati di natura totalmente extraparlamentare ed in qualche caso forse addirittura esterna alla collegialità del Governo: mi riferisco ai tempi della guerra fredda — non sono favorevole a sopprimere l'espressione «o militare» dal primo comma dell'articolo 29. Suggestirei ai presentatori di ritirare l'emendamento.

MASSIMO VILLONE. Vorrei aggiungere all'invito al ritiro perché se la

motivazione è quella della scarsa importanza...

LEOPOLDO ELIA. Ritiriamo l'emendamento, presidente.

PRESIDENTE. Passiamo agli identici emendamenti Crucianelli II.29.5 e Armando Cossutta II.29.3.

MARCO BOATO. Concordo con questo emendamento: suggerirei però ai presentatori la seguente riformulazione: «anche al fine dell'adozione di atti di indirizzo», in modo da dare la possibilità alle Camere, se lo ritengono, di adottare atti di indirizzo.

MASSIMO VILLONE. Per la verità le Camere possono farlo in ogni caso, anche se non è prescritto.

MARCO BOATO. Fino ad oggi ciò non è avvenuto.

MASSIMO VILLONE. Ma certo non è precluso: hanno scelto di non farlo.

PRESIDENTE. Di fronte alle informazioni del Governo, le Camere hanno facoltà di adottare atti di indirizzo.

MARCO BOATO. Fino ad oggi non c'erano le informazioni del Governo, in molti casi; per questo il secondo comma del testo proposto dalla relatrice è molto importante.

PRESIDENTE. La cosa veramente importante è il secondo comma, che introduce una garanzia in più per il Parlamento.

Mi pare che i presentatori siano favorevoli alla riformulazione proposta dall'onorevole Boato.

GIULIO MACERATINI. Si potrebbe usare l'espressione «al fine dell'eventuale adozione», invece di «anche al fine».

PRESIDENTE. Ha ragione, onorevole Maceratini.

ORTENSIO ZECCHINO. Il riferimento che il secondo comma dell'articolo 29 del

testo base fa all'apertura e allo svolgimento dei procedimenti di negoziazione dei trattati – ne abbiamo già parlato con riferimento all'Unione europea – appare secondo me troppo rigido. Il negoziato è un atto complesso e la sua apertura è un momento non facilmente definibile. Mi pare giusto il principio: per i trattati comunitari abbiamo usato una dizione frutto di una discussione. Si utilizzò la formula « il Governo informa tempestivamente ».

MARCO BOATO. Il rilievo dell'onorevole Zecchino potrebbe tradursi nella seguente formula: « Il Governo informa tempestivamente le Camere dei procedimenti di negoziazione dei trattati internazionali ». Sarebbe una dizione meno rigida: non so se la relatrice sia d'accordo.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Concordo con questa formulazione.

PRESIDENTE. Il secondo comma, proposto con la riformulazione degli identici emendamenti Crucianelli II.29.5 e Armando Cossutta II.29.3 sarebbe il seguente: « Il Governo informa tempestivamente le Camere dei procedimenti di negoziazione dei trattati internazionali anche al fine dell'adozione di atti di indirizzo ».

Pongo in votazione congiuntamente tali emendamenti.

(Sono approvati).

Passiamo all'emendamento Zeller II.29.1, nella sua nuova formulazione, il quale prevede che se un trattato incide direttamente sulla condizione di una o più regioni, possono pronunciarsi non solo l'assemblea o le assemblee legislative delle regioni interessate ma anche delle province autonome.

MARCO BOATO. L'articolo 3 del testo base sull'Unione europea prevede già questa fattispecie; forse sul terzo comma dell'articolo 29 potrebbe ritenersi superfluo votare nuovamente perché il principio è già contenuto nel testo concernente l'Unione europea.

MASSIMO VILLONE. Ma quel testo riguarda solo l'Europa.

MARCO BOATO. È difficile immaginare che sia un trattato diverso da quelli relativi all'Unione europea a poter incidere sulla condizione delle regioni.

PRESIDENTE. Si può fare un trattato con la Libia o con la Tunisia che può interessare la Sicilia!

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei solo far rilevare che questo comma mi sembra debba ritenersi superato dal momento che nel Senato è stata costituita la famosa Commissione speciale competente su tutti i problemi relativi alle regioni e alle autonomie locali, la quale deve proprio occuparsi di queste fattispecie; altrimenti non capisco che cosa debba fare. Dare la possibilità a venti regioni di esprimersi singolarmente mi sembra una procedura anomala.

PRESIDENTE. Stiamo parlando proprio dell'ipotesi di un trattato internazionale che incida sulla realtà di una o più regioni direttamente interessate: in questo caso è richiesto il loro parere; supponiamo che si concluda un trattato con la Tunisia sulla pesca del canale di Sicilia: quel trattato incide sulla condizione economica dei pescatori siciliani.

FRANCESCO SERVELLO. E quella Commissione interviene!

PRESIDENTE. Mi sembra che in questo caso sia più ragionevole fare esprimere un parere dall'Assemblea regionale siciliana piuttosto che dalla Commissione che rappresenta tutte le regioni italiane. Ricordo che si parla di trattati che incidono su una singola regione: in questo caso si acquisisce un parere dell'assemblea di quella regione, la quale quindi non delibera. Non vedo perché si debba investire la Commissione che si occupa di tutte le regioni italiane.

Trovo che il principio sia giusto e che la proposta di fare riferimento anche alle province autonome possa essere ragione-

vole e conforme con ciò che abbiamo già deciso per quanto riguarda i trattati con l'Unione europea.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. È proprio sulla ragionevolezza che ho dei dubbi, presidente. Mi si dirà subito che l'espressione « province autonome » è già stata utilizzata in altro luogo. Tuttavia confermo la mia contrarietà. Secondo il testo che abbiamo approvato, oltre che secondo quello della Costituzione vigente, tutte le province sono dotate di autonomia. O ci si intende riferire alle province autonome di Trento e di Bolzano – e bisogna dirlo in modo specifico – oppure prevedere in Costituzione province autonome ed altre che autonome non sono, anche se in modo implicito, è contrario a quanto abbiamo già deliberato ed anche alla sistematica della Costituzione.

PRESIDENTE. Qui si fa riferimento alle assemblee legislative delle province autonome.

MARCO BOATO. L'obiezione del collega Rotelli in parte si rifà all'impianto della sua proposta, mentre per altra parte è di rilevante importanza.

Abbiamo approvato una disposizione transitoria, la prima (purtroppo a volte ci dimentichiamo di quello che abbiamo deciso nel corso di queste faticose sedute) la quale al secondo comma stabilisce che la regione Trentino-Alto Adige si articola nelle province autonome di Trento e di Bolzano. È già una disposizione costituzionale finale. A questo punto, non ha senso riferirsi a tali province in ogni articolo: per questo sono contrario all'emendamento Zeller. Anche nel testo sull'Europa si fa riferimento solo alle regioni e non per escludere le province autonome di Trento e di Bolzano ma perché nella disposizione finale è già stato previsto in via generale che quella regione si articola in quelle province autonome: sarebbe sbagliato inserire puntualmente questo riferimento nei vari articoli della Costituzione. Con una norma di chiusura abbiamo già risolto da vari giorni questo problema.

KARL ZELLER. Non sono d'accordo con questa affermazione del collega Boato perché, seguendo la stessa logica, si dovrebbe escludere la partecipazione dei presidenti delle due province alla Commissione speciale; lo stesso varrebbe per tutte le disposizioni che attengono strettamente alla seconda parte della Costituzione. Non stiamo parlando direttamente di competenze delle province, che possono trovare regolamentazione nello statuto speciale, ma di un parere che si fornisce ad un organo centrale. Si tratta di una materia la quale difficilmente può entrare in uno statuto speciale; se non approvassimo questo emendamento potrebbe verificarsi l'assurdo per cui tutte le regioni potrebbero dare il proprio parere a tutela delle loro prerogative, mentre la provincia autonoma non potrebbe farlo. Mi pare che il mio emendamento sia assolutamente ragionevole.

PRESIDENTE. L'onorevole Boato non nega affatto che la provincia autonoma possa esprimere il parere; ritiene che questo principio sia implicito nella prima disposizione transitoria e finale. Poiché tale disposizione caratterizza la regione Trentino-Alto Adige e la differenzia da tutte le altre regioni, si intende che il pronunciamento della regione debba avvenire tenendo ferma l'articolazione della regione stessa.

KARL ZELLER. Se fosse così si dovrebbe dire che le province autonome hanno lo stesso rango di una regione; poiché questa proposta non è stata approvata, voglio chiarire che l'articolazione della regione in due province non rende equivalenti queste ultime alla prima.

PRESIDENTE. Ma tutto ciò qualifica la specialità della regione Trentino-Alto Adige, perché tutte le regioni si articolano in province.

TARCISIO ANDREOLLI. Prendo atto delle dichiarazioni espresse ma, conformemente a quanto detto da Zeller, mi pare che il fatto che nella norma transitoria si preveda che la regione Trentino-

Alto Adige si articola nelle due province autonome, non significa meccanicamente che nell'applicazione di questo terzo comma dell'articolo 29 ci si debba riferire alla regione e non alle province autonome. Se il testo resta com'è sarà la regione Trentino-Alto Adige ad esprimere il parere e non le province autonome di Trento e di Bolzano.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Se non si prevede espressamente che si tratta delle province autonome di Trento e di Bolzano, abbiamo creato una nuova categoria di province: le province di Varese, Bergamo, Sondrio ed altre sono favorevoli all'istituzione di altre province autonome.

SERGIO MATTARELLA. Condivido quanto ha detto il senatore Andreolli e vorrei chiedere un chiarimento alla relatrice a proposito del termine « sottoscrizione », cioè se il parere delle assemblee regionali interviene prima della prima sottoscrizione, quella che segue le trattative non pubbliche, o prima della ratifica, perché penso che si tratti di questa seconda scadenza. Pertanto, forse è meglio scrivere « prima della ratifica ».

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Sì, onorevole Mattarella, la sua osservazione è molto puntuale e credo sia preferibile la formula da lei suggerita.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Zeller come specificato da Rotelli, nel senso di aggiungere solo, dopo le parole « delle regioni », le parole « o delle province autonome di Trento e Bolzano ».

(È approvato).

Quanto alla correzione poc'anzi suggerita dall'onorevole Mattarella, se non vi sono pareri contrari, penso che la si possa considerare accolta e che quindi non vi sia necessità di porla in votazione.

LEOPOLDO ELIA. In merito all'emendamento II.29.7, di cui sono primo firmatario, vorrei far presente che l'informazione sui negoziati riferita a tutti i trattati

possibili rischia di vanificare largamente la possibilità pratica che quest'informazione vi sia. Se, invece, riferiamo l'obbligo da parte del Governo all'elenco dei trattati di cui al precedente comma, penso che sul piano pratico disegniamo una disposizione molto più praticabile.

PRESIDENTE. Mi sembrava implicito il riferimento; comunque, penso che non vi siano obiezioni in proposito, in quanto è evidente che il comma 2 si riferisce ai trattati di cui al comma 1. Ritengo che si tratti prevalentemente di un problema di coordinamento.

LEOPOLDO ELIA. Va bene.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 29 con le modifiche apportate.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 30.

Vorrei in primo luogo segnalare che la relatrice ha presentato l'emendamento II.30.42, sostitutivo dei commi terzo, quarto, quinto e sesto.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Le parti rilevanti dell'emendamento sono in primo luogo la previsione della previa determinazione dei limiti massimi dei saldi di bilancio, che quindi vanno definiti all'inizio del procedimento d'esame e d'approvazione delle leggi, in tal modo accogliendo un emendamento del gruppo della sinistra democratica; in secondo luogo, la costituzionalizzazione della legge di contabilità generale dello Stato che, per la verità, in qualche modo era prevista anche nel testo originario, ma era indicata in maniera più complessa. Qui, invece, è usata proprio l'espressione « legge di contabilità generale dello Stato ».

Del tutto innovativa è poi la previsione della maggioranza qualificata necessaria alla Camera per approvare disposizioni ed emendamenti che comportino nuovi o maggiori oneri in caso di opposizione del Governo. A questo proposito, vorrei ricordare che alcuni emendamenti prevedevano addirittura l'esclusione del potere della

Camera di approvare questo genere di disposizioni in caso di opposizione del Governo, per cui quella della maggioranza qualificata mi è sembrata una soluzione intermedia e più equilibrata nella distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento in materia di bilancio.

PRESIDENTE. Mentre i presentatori di emendamenti dal terzo comma in poi riflettono se la riformulazione della relatrice sia soddisfacente o meno, esaminiamo gli emendamenti generali o precedenti, a partire dagli emendamenti D'Amico II.30.32 e II.30.33, interamente sostitutivi dell'articolo 30. Poiché il proponente non è presente, s'intende che vi abbia rinunciato.

Passiamo all'emendamento Vegas e Urbani II.30.21 interamente sostitutivo dell'articolo 30.

GIUSEPPE VEGAS. Ho già avuto modo di illustrare ampiamente quest'emendamento in sede di discussione generale. Esso si basa su un principio diverso rispetto a quello del testo base, poiché tende a superare il meccanismo della copertura finanziaria e prevede delle maggioranze qualificate per l'adozione di deliberazioni che comportino incrementi d'imposta. In sostanza, si tratta di definire i mezzi piuttosto che il fine della norma del vigente articolo 81.

PRESIDENTE. Dal punto di vista della sottolineatura di un sistema di alternanza – e qui è chiara la responsabilità di chi governa – la norma che prevede che la legge che stabilisce nuovi o maggiori tributi debba essere approvata con i due terzi degli appartenenti a ciascuna delle due Camere, costruisce un sistema di governo unanimistico degno della città di Novgorod, perché non si conoscono precedenti in tal senso.

GIUSEPPE VEGAS. Non è esattamente così; l'emendamento tende a farsi carico del problema dell'eccessiva pressione fiscale e quindi cerca di instaurare un *décalage*.

PRESIDENTE. Comunque, come criterio è un po' forte! I due terzi del Senato delle garanzie...: voglio vedere quel poveraccio che governa un paese e che, se deve aumentare l'accisa sulle benzine, ha bisogno del voto dei due terzi del Senato delle garanzie; non invidio quel signore!

MARIO GRECO. Non intervengo su quest'aspetto da lei trattato, presidente, cercando invece di richiamare l'attenzione del collega Vegas su una circostanza. Per quanto riguarda il primo comma del suo emendamento, vorrei sapere se il collega Vegas non ritenga che questa materia sia trattata, quanto meno parzialmente, nell'ultima parte del secondo comma dell'emendamento presentato dalla relatrice. Allora, almeno per quanto riguarda questo primo comma, una disposizione che ho proposto anch'io presentando l'emendamento II.30.10, vorrei appunto conoscere il parere del collega Vegas e se egli accetti la formulazione proposta dalla relatrice.

GIUSEPPE VEGAS. Non mi dilungherei eccessivamente su quest'emendamento e comunque ne chiedo la votazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Vegas ed Urbani II.30.21.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Greco II.30.9, che propone di premettere al primo comma un principio di carattere generale.

MARIO GRECO. Presentando quest'emendamento intendevo soddisfare l'esigenza cui è venuta incontro la relatrice nell'ultima parte del secondo comma del suo emendamento, ragione per cui dichiaro di ritirarlo.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Mussi ed altri II.30.36.

MASSIMO VILLONE. Non so se quest'emendamento non interferisca con la procedura speciale prevista in quella sede. Comunque, lo ritiriamo.

MICHELE SALVATI. Credo che quest'emendamento fosse già stato assorbito quando si è ripristinato il testo del vigente articolo 81, che la relatrice ha accolto nel suo emendamento.

PRESIDENTE. Quindi, coerentemente forse bisognerebbe cambiare anche il comma 1.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Nell'attuale formulazione dell'articolo 31 sia nel testo base sia in quello riformulato, è comunque previsto che l'approvazione definitiva spetti alla Camera dei deputati. Quindi, mi sembra corretto mantenere il verbo « esaminano », non sostituendolo con « approvano ». Al senatore Villone vorrei far osservare che l'emendamento a mio avviso non interferisce con la speciale procedura, ma mi riferisco al bilancio complessivo della pubblica amministrazione.

MASSIMO VILLONE. Comunque, lo abbiamo ritirato.

PRESIDENTE. Viene ritirato perché difficilmente il riferimento alle due Camere si concilia con il verbo « approvano ».

ERSILIA SALVATO. Non sono d'accordo, presidente, perché noi pensiamo che il bilancio debba essere esaminato solo dalla Camera e per questo chiediamo la votazione del nostro emendamento Cossutta ed altri II.30.2.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Cossutta II.30.2.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Calderisi II.30.13.

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, non intendo porre una questione: per me le Camere approvano, non esaminano; comunque, non insisto.

PRESIDENTE. Non si tratta di un fatto formale.

GIUSEPPE CALDERISI. Comunque, anche il Senato approva, non esamina, anche se il voto definitivo spetta alla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Poiché l'articolo 31 prevede che l'approvazione finale spetti alla Camera dei deputati, si contesta che l'uso del plurale « approvano » possa introdurre... Comunque, lo vedremo in una sede formale e, quanto al problema di sostanza, cioè la procedura, la esamineremo all'articolo 31.

GIUSEPPE CALDERISI. Lasciamo la soluzione del problema a chi dovrà coordinare i testi, meglio così! Comunque, lo ritiro.

PRESIDENTE. Passiamo agli identici emendamenti Grillo e Greco II.30.30 e Cossutta II.30.3, che propongono di sopprimere al primo comma le parole « il bilancio complessivo della pubblica amministrazione ».

LUIGI GRILLO. Desidero insistere su quest'emendamento anche se, parlando con alcuni colleghi, ho capito come questa dizione sia nata, ma essa mi sembra assolutamente contraddittoria: infatti, stiamo costruendo uno Stato federale in cui vi sono regioni, comuni, province dotati di autonomia finanziaria; che c'entra, allora, che il Parlamento esamini il bilancio complessivo della pubblica amministrazione, laddove esso è comprensivo dei bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, dell'INPS, dell'INAIL? Tutto questo non sta in piedi, è assolutamente contraddittorio.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Il riferimento non intendeva essere agli enti autonomi ma alla spesa del settore pubblico allargato statale e comunque centrale, il cosiddetto parastato.

LUIGI GRILLO. Non è questa la dizione scritta.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Probabilmente si potrebbe formulare meglio. Il riferimento era ad un aggregato più ampio rispetto a quello del bilancio statale in senso stretto. Comunque, su questo punto mi rimetto alla Commissione.

MARCO BOATO. Mi pare che l'osservazione del collega Grillo sia fondata tecnicamente, non si tratta di un'obiezione politica.

PRESIDENTE. Pongo in votazione congiuntamente gli identici emendamenti Grillo e Greco II.30.30 e Cossutta II.30.3.

(Sono approvati).

Passiamo all'emendamento Grillo e Greco II.30.29, che propone di sostituire il termine di quattro mesi per l'esercizio provvisorio con quello di due mesi.

LUIGI GRILLO. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento della relatrice II.30.42.

MARCO BOATO. Vorrei ricordare che l'ultimo comma sia del testo originario sia della successiva riformulazione dell'articolo 30 (e lo stesso problema si porrà per l'ultimo comma degli articoli 31 e 33), chiama in causa la Corte costituzionale, per cui avanzo nuovamente la proposta di accantonare questa materia per esaminarla sistematicamente quando si tratterà della Corte costituzionale, salvo poi ovviamente reintrodurla in questi articoli quando avremo deciso la soluzione da adottare. È una prassi che abbiamo già seguito. La richiamo anche in questa occasione

PRESIDENTE. Si propone quindi di accantonare le norme riguardanti il ricorso alla Corte costituzionale, per cui resterebbe il testo fino alla previsione dei poteri di controllo della Corte dei conti.

MARCO BOATO. L'intero ultimo comma dovrebbe essere accantonato, compreso il riferimento alla Corte dei conti, perché anche quella è materia da affrontare nell'ambito delle garanzie; si arriverebbe quindi fino alle parole « a maggioranza assoluta dei componenti », fino al *quorum* qualificato per la votazione.

PRESIDENTE. Lì finirebbe l'articolo...

MARCO BOATO. Salvo reintrodurre il comma, quando l'avremo deliberato.

GIUSEPPE CALDERISI. Emendamenti come il Calderisi II.30.14 e il Vegas II.30.18 si votano successivamente? Se sono preclusi, vanno votati come subemendamenti; se si possono votare dopo è lo stesso.

PRESIDENTE. Per comodità, vorrei decidere se l'emendamento della relatrice viene adottato come nuovo testo base, in modo da vedere poi quali emendamenti vengono ritirati e di quali si chiede invece la votazione per correggere il nuovo testo base.

Pongo in votazione l'emendamento della relatrice II.30.42, salvo l'ultimo comma che viene accantonato.

(È approvato).

Vediamo ora quali emendamenti, sulla base di questo nuovo testo, restano validi.

MARIO GRECO. Alcuni emendamenti sono difficili da inserire nel nuovo testo. Per esempio, il mio emendamento II.30.10 sui vincoli derivanti dall'adesione a trattati internazionali scompare, perché il nuovo testo approvato non considera più questo aspetto.

PRESIDENTE. Tuttavia, si può introdurre il principio, se lei ritiene che sia opportuno.

MARIO GRECO. Mentre ritiro la prima parte dell'emendamento II.30.10, vorrei che il riferimento ai « vincoli derivanti dall'adesione a trattati internazionali » -

che sostituirei con l'emendamento Grillo II.30.23 che chiede di aggiungere le parole « concernenti l'integrazione europea » – venisse inserito nel nuovo testo della relatrice.

PRESIDENTE. Procediamo con ordine. L'emendamento Mussi II.30.37 è assorbito. Passiamo all'emendamento Calderisi II.30.14.

GIUSEPPE CALDERISI. Il testo è abbastanza chiaro: « I bilanci non possono presentare disavanzi tra le entrate e le spese correnti. Il totale delle altre spese e quello delle entrate di natura fiscale non possono aumentare ad un tasso maggiore del prodotto interno lordo ». Se non erro, è un principio contenuto nel trattato di Maastricht, che credo sia importante introdurre nella nostra Costituzione in chiave di garanzia.

PRESIDENTE. È un vincolo di natura politica; si introduce in Costituzione una scelta programmatica.

STEFANO PASSIGLI. Basta ricordare che cosa, per esempio, uno stato di guerra può comportare rispetto al bilancio di uno Stato; introdurre un vincolo di questo genere in una Costituzione destinata a durare nel tempo – capisco il significato politico di volerlo proporre adesso – rappresenta un vincolo assolutamente irragionevole; non troverei altra parola.

MICHELE SALVATI. Prescindendo da quanto ha detto ora il collega Passigli, basta considerare che per molti anni a venire vivremo in una situazione in cui ci sarà un disavanzo di parte corrente per l'enorme debito che abbiamo accumulato, quindi per il pagamento degli oneri per interessi. Vivremo per anni in questa condizione, per cui vorrei sapere come si concilia una cosa del genere considerata la situazione nella quale necessariamente ci troveremo.

ERSILIA SALVATO. Vorrei associarmi alle considerazioni ora espresse dagli onorevoli Passigli e Salvati. Credo inoltre sia

contrario ad ogni ragione di politica economica andare a norme costituzionali così cogenti, visto che gli indirizzi della politica economica devono essere determinati dal Governo con una certa libertà di muoversi. Costituzionalizzare quanto è scritto nel trattato di Maastricht nel momento stesso in cui è avviato un percorso che può portare ad aggiustamenti, a revisioni, o anche al mantenimento stesso, non mi sembra utile né efficace. Chiederei quindi di ritirare l'emendamento.

GIULIO MACERATINI. Anche le affermazioni più giuste, che in questo caso traggono origine da serie valutazioni di carattere economico, non possono mai mettersi di traverso rispetto a quella che è la regina delle volontà, la volontà popolare espressa dal Parlamento e quindi dal Governo che lo esprime. Si può avere ragione sul piano economico e trovarsi in minoranza sul piano politico; si può essere consapevoli di questo, ma credo che una norma costituzionale volta a risolvere il problema giuridico-economico rappresenti un vincolo eccessivo; domani potremmo trovarci di fronte a difficoltà insormontabili. Personalmente, condividendo il principio sul piano economico, non mi sento di introdurlo in Costituzione per le ragioni che ho cercato di esprimere.

NATALE D'AMICO. Anch'io, come qualcuno ricorderà, avevo proposto di costituzionalizzare il rispetto dei principi dei trattati, ma si trattava di un criterio di adattamento flessibile al modificarsi dei principi; non ho mai pensato che si potessero costituzionalizzare i criteri allegati al trattato di Maastricht. Anch'io ritengo che questo vincolo sia improponibile, tanto più che ci troviamo nella situazione di finanza pubblica in cui ci troviamo; chi ha provato, come gli Stati Uniti, a prevedere sentieri rigidi di rientro ha poi dovuto fare marcia indietro in relazione all'evoluzione dei fatti.

Ho presente che la proposta emendativa così come formulata non è molto diversa da quella che avevano in mente i costituenti con l'articolo 81 – diciamoci la verità –, eppure quell'articolo non ha

funzionato e temo che non funzionerebbe neanche questo. Secondo la mia personale convinzione, l'unico criterio che può funzionare in questa materia è quello della responsabilità politica.

In più avevo presentato un emendamento – a questo punto superato, ma lo riproporrò in aula – il quale affermava con chiarezza la responsabilità politica del Governo (*Commenti dell'onorevole Morando*)... Il mio era più deciso su questo terreno; comunque il criterio dovrebbe essere quello della responsabilità precisa del Governo rispetto non solo al saldo ma anche alla redazione complessiva del bilancio.

PRESIDENTE. Vorrei sapere se i presentatori, cui si sono rivolti diversi colleghi, intendano mantenere l'emendamento.

GIUSEPPE CALDERISI. So che l'emendamento non riscuote il consenso; volevo comunque precisare che evidentemente postula anche una norma transitoria. Poiché costituisce una questione di principio, lo manteniamo.

FRANCESCO SERVELLO. La norma, così come è stata recepita dalla relatrice, riproduce sostanzialmente l'articolo 81, il quale al secondo capoverso stabilisce le forme e i modi dell'indebitamento, prevedendo che ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese debba indicare i mezzi per farvi fronte. Mi sembra che la relatrice nel suo emendamento sia intervenuta lungo questa linea.

Non so come una formulazione così specifica – lo evidenziava prima l'onorevole Maceratini – relativa ai maggiori oneri fiscali che devono essere parame-trati rispetto al tasso del prodotto interno lordo potrebbe essere attuata; comunque, potrebbe in qualche modo confliggere con la previsione generale contenuta nell'emendamento della relatrice.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Calderisi II.30.14.

(È respinto).

Lo stesso concetto torna, in una forma meno stringente, negli emendamenti

Greco II.30.10 e Grillo II.30.23, in quanto si chiede che si consideri il vincolo derivante dal processo di integrazione europea. Vedremo poi dove e come debba essere inserito questo concetto.

MARIO GRECO. Il principio deve essere salvato; credo che si possa configurare un eventuale comma a sé stante, così come era previsto nella formulazione originale.

PRESIDENTE. In sostanza, voi proponete di ripristinare il principio di cui al comma terzo del testo originario: i bilanci dello Stato e degli enti pubblici debbono rispettare i vincoli derivanti dall'integrazione europea.

MASSIMO VILLONE. Questi emendamenti non sono in qualche modo preclusi dalle votazioni già svolte sull'Europa?

PRESIDENTE. In effetti, quando abbiamo votato gli articoli sull'Europa, questo principio è stato respinto. Quindi, si ripropone l'adozione di un principio che la Commissione aveva già deciso di non adottare. Anche in considerazione della rilevanza della questione, onde evitare pronunciamenti difformi sulla stessa materia, credo che sarebbe meglio riproporre il punto in una fase successiva, in modo che si possa approfondire e discutere.

Passiamo all'emendamento Mussi II.30.38.

MASSIMO VILLONE. Lo ritiriamo.

PRESIDENTE. Gli emendamenti Grillo II.30.28, Grillo II.30.27, Calderisi II.30.16 sono assorbiti; gli identici emendamenti Armando Cossutta II.30.4 e Grillo II.30.25 sono superati; l'emendamento Armando Cossutta II.30.8 è ritirato.

Passiamo all'emendamento Armando Cossutta II.30.5.

GIUSEPPE VEGAS. Il sesto comma del testo originario è diventato il terzo comma dell'emendamento e il quinto comma dell'articolo.

PRESIDENTE. È la norma che prevede che le leggi che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate indichino i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo. Di questo comma si ripropongono diverse formulazioni.

GIUSEPPE VEGAS. Mantengo i miei emendamenti II.30.17 e II.30.18, mentre ritiro l'emendamento II.30.20.

PRESIDENTE. Viene ritirato l'emendamento soppressivo Cossutta II.30.5.

L'emendamento Vegas II.30.17 stabilisce il principio che, nel rispetto dei vincoli costituzionali di bilancio, la legge può stabilire la riduzione di altre spese o l'introduzione di nuove imposte e che il ricorso all'indebitamento oltre i limiti predetti deve comunque essere approvato da ciascuna Camera a maggioranza... Ma questo principio è stato già respinto, senatore Vegas, desidera che si voti nuovamente?

GIUSEPPE VEGAS. Quello era relativo all'aumento della pressione fiscale, questo invece concerne il debito; sono due fattispecie completamente diverse.

GIULIO MACERATINI. Si potrebbe prevedere la maggioranza assoluta, perché quella dei due terzi comporta un sostanziale blocco del Parlamento.

PRESIDENTE. Penso che queste materie attengano alla responsabilità politica: chi governa ed ha la maggioranza se la assume ed i cittadini giudicano.

GIULIO MACERATINI. Con una maggioranza dei due terzi non giudica nessuno.

PRESIDENTE. Infatti sono contrario ad introdurre il *quorum* dei due terzi, che mi pare conduca inesorabilmente verso pratiche di governo consociative o verso la paralisi. Che in materia finanziaria si stabiliscano dei *quorum* mi sembra una scelta discutibile. Comunque se il senatore Vegas insiste, passerei alla votazione.

GIUSEPPE VEGAS. Sono d'accordo a modificare l'emendamento nel senso proposto dal senatore Maceratini.

ERSILIA SALVATO. Abbiamo proposto l'emendamento soppressivo perché riteniamo vada eliminato anche il principio della maggioranza assoluta: si tratta di emendamenti che hanno la copertura finanziaria, ci sarà quindi la responsabilità politica nell'approvarlo o nel bocciarlo, non capisco la necessità di un *quorum*.

PRESIDENTE. Il principio della maggioranza assoluta è già contenuto nel testo della relatrice, quindi, senatore Vegas, se lei accoglie questa osservazione non si capisce in che cosa la sua proposta si differenzi da quel testo dal punto di vista sostanziale.

GIUSEPPE VEGAS. Nel testo della relatrice il principio della maggioranza assoluta concerne tutti gli emendamenti, anche quelli di spesa, invece qui riguarda solo l'accensione di un nuovo prestito; sono quindi due cose indipendenti che si possono sommare.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione degli identici emendamenti Cossutta II.30.6 e Zeller II.30.1 che propongono di sopprimere il principio della maggioranza assoluta.

MARCO BOATO. Mi pronuncio contro questi emendamenti, perché nel testo della relatrice si fa riferimento al caso di opposizione del Governo: se il Governo si dichiara contrario ad un emendamento, in una materia come questa, che comporta la responsabilità politica cui il presidente faceva riferimento, perché la Camera possa deliberare in senso contrario credo sia opportuno mantenere un quoziente qualificato per la votazione, sia pure la maggioranza assoluta e non i due terzi perché non sia di tipo consociativo.

MICHELE SALVATI. Credo sia lo stesso principio. Proprio per accentuare un aspetto a cui so che l'onorevole

D'Amico è molto sensibile, cioè il criterio della responsabilità politica del Governo, credo sarebbe opportuno in questo caso non prevedere l'emendabilità da parte di qualsiasi tipo di maggioranza se vi è opposizione del Governo. Sugerirei quindi di eliminare all'inizio del terzo comma dell'emendamento della relatrice le parole « in caso di opposizione del Governo » e di aggiungere dopo la parola « solo » il contenuto dell'emendamento Vegas II.30.18 che stabilisce che non possono essere approvate leggi o emendamenti che comportino nuove o maggiori spese o minori entrate quando il Governo si opponga.

PRESIDENTE. Credo che questo sia il testo più lontano da quello della relatrice.

NATALE D'AMICO. Nella prima parte del mio emendamento II.30.33 avevo posto una questione di ammissibilità prevedendo che le proposte di emendamento formulate dai membri della Camera dei deputati e non accettate dal Governo non sono ammissibili quando la loro adozione comporti una diminuzione delle entrate o un aumento delle spese.

PRESIDENTE. Però il concetto è diverso, perché qui ci si riferisce alla volontà politica del Governo.

MARCO BOATO. Bisogna che i colleghi leggano attentamente gli emendamenti ai quali si richiamano perché l'emendamento Vegas cui hanno fatto riferimento Salvati e D'Amico parla di nuove o maggiori spese o minori entrate, mentre il periodo finale del penultimo comma dell'emendamento della relatrice prevede che ci possono essere nuovi oneri solo nel rispetto del principio della compensazione. A mio parere sono due fattispecie diverse. Nell'ipotesi della relatrice, se chi presenta gli emendamenti si fa carico di prevedere la compensazione e il Governo comunque non è d'accordo, le modifiche si possono approvare con la maggioranza assoluta. L'emendamento Vegas invece prevede che, se il Governo si oppone, non sono ammissibili - nella formula D'Amico -

emendamenti che comportino nuove o maggiori spese o minori entrate. Sono due fattispecie diverse, lo ripeto, che dovrebbero essere approvate entrambe.

PRESIDENTE. Chiedo alla relatrice se ritenga di poter proporre una riformulazione complessiva.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Non mi pare possibile una riformulazione se non nel senso aggiuntivo indicato da Boato.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Sulla linea proposta da Salvati si potrebbero eliminare dal testo della relatrice le parole « in caso di opposizione del Governo » e stabilire che la Camera dei deputati può approvare disposizioni o emendamenti che comportino nuovi o maggiori oneri solo con il parere favorevole del Governo e nel rispetto del principio di compensazione degli effetti finanziari. In questo modo si assorbe l'emendamento Vegas II.30.18 e contemporaneamente si accoglie la richiesta di Boato.

PRESIDENTE. Precludiamo quindi alla Camera la possibilità di approvare leggi che comportino nuove e maggiori spese se vi sia il parere contrario del Governo, quand'anche venisse rispettato il principio di compensazione?

GIOVANNI RUSSO. Vorrei invitarvi ad una riflessione perché mi pare che, se resta il vincolo della copertura finanziaria di ogni emendamento, non si possa sottrarre al Parlamento la possibilità di approvare emendamenti anche contro il parere del Governo. Capisco il problema sollevato dal collega Morando della responsabilità del Governo, ma questo dovrà essere risolto a livello politico; il Governo cioè dovrà responsabilizzare la sua maggioranza e se c'è un contrasto di questo genere ne trarrà le conseguenze, ma stabilire in Costituzione che il Parlamento non possa approvare emendamenti contro il parere del Governo francamente mi pare eccessivo.

GIUSEPPE VEGAS. Dobbiamo essere molto chiari perché è un argomento alquanto delicato. Il principio che volevo sottoporre all'esame della Commissione con il mio emendamento è quello della responsabilità del Governo nel momento in cui si va ad incidere sul dare e l'avere dei cittadini. Se introduciamo una deroga relativa alla compensazione, secondo la quale il Parlamento potrebbe modificare la composizione della manovra ed il Governo non vi si potrebbe opporre, scindiamo questo nesso di responsabilità. Teniamo presente che in questo caso la compensazione non è indifferente, perché si possono prevedere maggiori imposte e minori tagli di spesa o viceversa, quindi avere effetti macroeconomici molto differenti; questi effetti dovrebbero restare nella esclusiva responsabilità del Governo, altrimenti si crea una situazione analoga a quella attuale nella quale il risultato complessivo delle manovre non era di nessuno perché tutti erano contemporaneamente responsabili e irresponsabili.

Se andiamo verso la modernizzazione del sistema, dobbiamo dare maggiore responsabilità a chi ha i cordoni della borsa, poi il Parlamento potrà non approvare. Anche all'interno della manovra purtroppo continuiamo a ragionare in termini di saldi - è un vizio del passato e sarà difficile correggerlo - ma anche nell'ambito dei saldi bisogna tener presente l'aspetto qualitativo della manovra.

STEFANO PASSIGLI. In accordo con quanto osservato dai senatori Morando e Vegas, vorrei ricordare che questo è il *trend* sul quale si sono mossi tutti i rapporti Governo-Parlamento negli ultimi decenni. Non possiamo sostenere da un lato di volere una maggiore responsabilità dell'esecutivo nei confronti dell'elettorato e dall'altro, in sede di formazione del bilancio annuale, togliere all'esecutivo gli strumenti per resistere alle pressioni e alle tendenze di dilatazione della spesa pubblica che sono state tipiche, almeno fino ad oggi, di molti Parlamenti.

PRESIDENTE. In definitiva mi sembra che la proposta si configuri del seguente

tenore: nell'ultimo periodo del quinto comma cadrebbero le parole « in caso di opposizione del Governo ». Resterebbe la seguente formulazione: « La Camera dei deputati può approvare disposizioni o emendamenti che comportino nuovi o maggiori oneri solo nel rispetto del principio di compensazione degli effetti finanziari e col parere favorevole del Governo » (*Commenti*).

ANTONIO ENRICO MORANDO. È ovvio che in questo modo il Governo si assumerà la responsabilità politica di avere un provvedimento della sua maggioranza che aumenta le spese all'interno di questi vincoli. Non vedo, quindi, che cosa vi sia di così straordinario, in particolare nel momento in cui tutti sosteniamo di voler accrescere la responsabilità del Governo di fronte al paese nella gestione della finanza pubblica. Si impedirà semplicemente che in futuro il Governo possa affermare che, se si sono sfondati i tetti, la colpa è del Parlamento e che quest'ultimo rilevi che in fondo c'era una maggioranza. Questo è tutto ciò che accadrà: assolutamente nulla di drammatico.

ERSILIA SALVATO. Se si arriva alla votazione, chiedo che essa venga effettuata per parti separate, considerato anche che gli argomenti appena usati, relativi allo sfondamento dei tetti, mi sembrano del tutto impropri: poiché è prevista la compensazione, non si sfonda alcun tetto, ma si compiono soltanto scelte diverse all'interno del bilancio. Se il Parlamento non ha neanche la possibilità di fare, appunto, delle scelte diverse, non si comprende più che cosa debba fare.

NATALE D'AMICO. Ritengo opportuno parlare di minori entrate o maggiori spese piuttosto che di maggiori oneri, in quanto occorre comprendere entrambi i lati della « forbice ».

MAURIZIO PIERONI. Questa articolata discussione mi ha convinto a voler mantenere il testo come formulato dalla relatrice nell'attuale versione. La prego

quindi, presidente, di porre in votazione le eventuali modifiche come emendamenti modificativi del testo attuale.

PRESIDENTE. È chiaro che sono modificazioni del testo attuale: si propone, infatti, di introdurre nel testo della relatrice un principio che non c'è, in sostituzione di un altro principio: la relatrice ha previsto che leggi o emendamenti che comportino nuovi o maggiori oneri debbano essere approvati non solo rispettando, ovviamente, il principio di compensazione degli effetti finanziari, ma con una maggioranza qualificata, ossia con una procedura speciale, rinforzata.

Si propone invece di inserire, al posto del principio della maggioranza qualificata, quello in base al quale sia necessario il parere favorevole del Governo. È evidente, quindi, che si tratta di una variazione.

MASSIMO VILLONE. Intervenendo per dichiarazione di voto, devo dire che ero dubbioso sul testo della relatrice perché lo ritenevo troppo compressivo, ma la proposta avanzata è ancora più compressiva (chiedo scusa se il termine è brutto) della funzione del Parlamento. Ritengo che nel complesso stiamo riducendo la funzione della rappresentanza parlamentare oltre i limiti di guardia; quindi, personalmente non sono favorevole ad introdurre modifiche e a questo punto preferisco che sia mantenuto il testo della relatrice.

Anche se è vero che vi sono esperienze parlamentari diverse, secondo quanto mi risulta, esse non sono sancite in Costituzione ma sono affidate ad altri livelli normativi, a prassi; noi disegniamo invece un modello costituzionale rigido che mi sembra veramente troppo pesante.

GIORGIO REBUFFA. Chiedo al senatore Villone nei confronti di chi e di che cosa sia compressiva la formulazione proposta.

PRESIDENTE. Del Parlamento.

MASSIMO VILLONE. Della funzione di rappresentanza parlamentare (*Commenti*).

PRESIDENTE. Il senatore ha usato il termine « compressiva », non « oppressiva ».

MASSIMO VILLONE. Probabilmente questo termine non esiste, ma intendevo dire che tende a comprimere.

PRESIDENTE. Ha detto che comprime, che riduce.

GIORGIO REBUFFA. Negando il principio di responsabilità della maggioranza e del Governo! Questo è il punto.

MAURIZIO PIERONI. Presidente, se dobbiamo riaprire il dibattito, facciamolo pure, ma devo ricordare che qualcuno di noi si è limitato semplicemente ad esprimere la sua opzione senza motivarla, non perché consideri le proprie motivazioni peggiori delle altre, ma semplicemente per non oberare troppo la discussione.

PRESIDENTE. A questo punto, propongo di aggiornare la seduta, considerato anche che non riusciremo ad arrivare subito alla conclusione dell'esame dell'articolo 30 e che si pongono numerose questioni collegate (*Commenti*).

Se si vuole, si può votare su questo punto, ma non riprendere la discussione (dirò poi qualcosa sulla ripresa dei lavori). Dobbiamo necessariamente aggiornare la seduta, perché non siamo in condizione di concludere l'esame dell'articolo 30; riprenderemo con la votazione di questo punto, in modo che abbiamo anche il tempo per predisporre una stesura più comprensibile.

Propongo pertanto che alla ripresa dei nostri lavori si proceda con l'esame degli articoli 30 e 31; quest'ultimo assume una particolare rilevanza in rapporto al bicameralismo ed al coinvolgimento della Commissione per le autonomie. Quanto ai successivi articoli, chiederò che essi vengano posti in votazione soltanto con gli emendamenti accolti dalla relatrice.

GIUSEPPE CALDERISI. Non è possibile.

PRESIDENTE. Il tempo è scaduto, siamo già fuori tempo.

GIUSEPPE CALDERISI. Si potrebbe non concludere questa parte e passare a quelle relative alla forma di governo ed alle garanzie, valutando i tempi che saranno necessari per esaminarle. Si possono altresì prevedere sedute notturne e convocarne una per venerdì, ma non credo sia possibile approvare testi su cui non si è mai votato. Vi sono questioni come quella dell'articolo 138, su cui non si può non votare neanche qualche emendamento.

PRESIDENTE. Al momento, proporrei di accantonare l'articolo 138.

GIUSEPPE CALDERISI. Resterebbero allora quattro articoli dopo il 31, per cui si potrebbe valutare in che modo esaminarli. Si può passare alle parti relative alla forma di governo ed alle garanzie, ma siccome si pongono questioni rilevanti...

PRESIDENTE. Onorevole Calderisi, ricordo che avevamo deliberato un tempo contingentato ed avevamo stabilito già all'inizio che, qualora non avessimo fatto in tempo a concludere, avremmo proceduto all'approvazione persino dei testi base. Dopodiché abbiamo « forzato » rispetto a queste deliberazioni; se lei propone di accantonare, possiamo anche farlo.

GIUSEPPE CALDERISI. Sono quattro articoli: forse troviamo il tempo per esaminarli.

PRESIDENTE. Si pongono anche delicati problemi tecnici, perché si accumula materiale che invece dovrebbe essere stampato.

GIUSEPPE CALDERISI. Limiteremo la discussione alle questioni essenziali.

PRESIDENTE. Fatta da lei, questa affermazione ha scarsa credibilità (mi permetto di dirlo).

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, mi meraviglio molto della sua affermazione, perché la considero assolutamente gratuita.

FRANCESCO SERVELLO. È impertinente, però...

PRESIDENTE. ...però vera, come stava per dire il senatore Servello. Venendo da lei, questa affermazione è libera da ogni sospetto di essere partigiana.

In conclusione, proseguiremo nell'esame di questa materia, nella seduta pomeridiana delle 15.30, fino all'articolo 31 e successivamente passeremo alla trattazione della forma di governo.

La seduta termina alle 13.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 18.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO