

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

31.

SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 29 MAGGIO 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

31.

SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 29 MAGGIO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:		Greco Mario (gruppo forza Italia)	1181
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	1145, 1156 1157, 1165, 1167, 1195, 1196, 1197	Grillo Luigi (gruppo forza Italia)	1173
Armaroli Paolo (gruppo alleanza nazionale)	1164, 1165, 1167	Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1196
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) ..	1192	Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	1160, 1161
Crucianelli Famiano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1149	Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1152, 1156, 1157
D'Alessandro Prisco Franca (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1183	Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	1158
D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano), <i>Relatore sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea</i>	1177, 1192	Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	1146
Dentamaro Marida (gruppo CDU), <i>Relatore sul Parlamento e le fonti normative</i>	1161 1187, 1193	Rigo Mario (gruppo misto)	1151
D'Onofrio Francesco (gruppo CCD)	1188, 1195	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1168, 1196, 1197
		Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale)	1191, 1192
		Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia) ..	1185, 1187
		Zeller Karl (gruppo misto-SVP)	1145

La seduta comincia alle 15.50.

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

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

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

Procediamo agli interventi sulle relazioni presentate nella seduta antimeridiana di oggi dalla senatrice Dentamaro sul Parlamento e le fonti normative e dal deputato D'Amico sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Parlerà per primo l'onorevole Zeller.

KARL ZELLER. Signor presidente, la proposta relativa alla riforma del Parlamento illustrata stamane dalla senatrice Dentamaro, oltre a indubbi pregi come la riduzione del numero dei parlamentari, presenta un difetto di fondo in quanto non prevede la trasformazione del Senato in una vera e propria Camera delle regioni. Per questo motivo le istituzioni regionali non sono direttamente rappresentate nella seconda Camera, sono rese quindi impossibili la continua verifica e la garanzia della coerenza delle politiche nazionali ed in particolare della legislazione nazionale con le esigenze e gli interessi delle regioni.

Questo modello a mio parere ha ripercussioni negative anche sulla riforma della forma di Stato in senso federalista, in quanto rende necessario un rigidissimo

riparto delle competenze statali e regionali difficilmente attuabile nella pratica. La Commissione speciale prevista dall'articolo 84 così come è concepita è assolutamente insufficiente per garantire le esigenze delle regioni e per fungere da effettivo contrappeso alle politiche nazionali; non si comprende nemmeno perché debba essere composta per metà di senatori e perché non possa avere un reale potere decisorio. In questo modo, a mio avviso, non si può realizzare un federalismo vero e serio.

Non condivido, inoltre, il mantenimento dei senatori a vita, che ritengo siano un anacronismo da superare. Sono altresì assolutamente contrario al fatto che le norme generali per le elezioni regionali e locali vengano deliberate dal Parlamento nazionale: questa competenza, che viene da tempo esercitata dalle regioni a statuto speciale, va assegnata anche alle regioni ordinarie. Non ritengo opportuno ammettere i referendum anche per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, in quanto ne potrebbe derivare una responsabilità internazionale della Repubblica.

In sintesi considero il testo insoddisfacente e mi riservo di presentarne uno alternativo.

In merito alla proposta dell'onorevole D'Amico, sono dell'avviso che essa costituisca una base valida ed accettabile, sono però necessarie alcune modifiche. Al comma 4 dell'articolo A, per esempio, va precisato sotto quali profili una proposta di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati dell'Unione europea possa essere impugnata davanti alla Corte costituzionale, perché leggendo non si capisce bene sotto quali profili questo sia possibile.

In secondo luogo, l'obbligo di informazione da parte del governo previsto dall'articolo D, comma 2, va esteso anche in favore del Senato delle regioni o comunque in favore degli organi rappresentativi delle regioni. A queste ultime va assegnato altresì il potere di attuare non solo gli obblighi comunitari, ma anche tutti i trattati internazionali in genere, naturalmente nell'ambito delle materie di propria competenza. Il potere sostitutivo in caso di inadempienza di una regione dovrebbe poi essere esercitato solo previo assenso del Senato delle regioni ovvero, se si farà, della Commissione speciale; un semplice obbligo di informazione appare troppo debole.

Va altresì costituzionalizzato il diritto delle regioni di aprire uffici di rappresentanza e di collegamento presso gli organi comunitari. L'iniziativa per la richiesta di impugnazione di atti comunitari, lesivi della competenza regionale, prevista nell'articolo G, deve spettare ad ogni singola regione e ritengo che il vaglio da parte del Senato e della Commissione speciale sia troppo macchinoso.

In sintesi, credo che il testo proposto sia una base accettabile per lo sviluppo dell'ulteriore lavoro; mi riservo peraltro di presentare emendamenti nel senso testé indicato. Grazie.

GIORGIO REBUFFA. Formulerò qualche breve osservazione a partire dal fatto che il testo della relatrice presenta un impianto prezioso e capace di risolvere parecchi problemi. Mi trovo in difficoltà, ma non intendo spiegare il perché altrimenti potrei essere tacciato di accennare ad un problema volgare, che si colloca al di sotto dello scioglimento del bicameralismo perfetto. Ritengo che la soluzione indicata debba essere mantenuta.

Le osservazioni che farò, potranno servire a rafforzare l'impianto oppure ad eliminare alcune aporie, alcuni elementi i quali, una volta adottato il testo, potrebbero determinare dei problemi.

Inizierò con una questione connessa al testo della senatrice Dentamaroche ha, in questo momento, una valenza fortemente

politica, la valenza di quel tipo di questioni politiche da classificare nella categoria « cortesia istituzionale ». Nel secondo comma dell'articolo 72 vengono affrontati i problemi relativi alla riforma del regolamento e, soprattutto, ai poteri del governo nei confronti dell'ordine del giorno delle assemblee, che considero un punto chiave delle democrazie parlamentari. Oggi è in discussione una bozza di riforma del regolamento della Camera dei deputati che risolve la questione in modo diverso, a mio giudizio, dal momento che attribuisce il potere di determinazione dell'ordine del giorno ad un organo istituzionale differente, sottratto alla responsabilità politica, qual è il Presidente della Camera dei deputati. Ho sollevato tale questione per sottolineare in quale complesso groviglio istituzionale ci troviamo: o lo risolviamo in un modo oppure in un altro; potremmo anche decidere di risolverlo affidando ai Presidenti delle due Assemblee il compito di determinare solitariamente l'ordine del giorno, ma non possiamo certo — perché la cortesia istituzionale lo vieta — consentire di fare un lavoro che da un'altra parte è già stato svolto e che poi dovremmo disfare (perché la tela di Penelope non piace a nessuno).

Rispetto all'impianto complessivo vi sono due questioni che non ritengo risolubili in questa sede oggi, la prima delle quali riguarda il tipo di rapporto fiduciario ed il soggetto che ne deve essere destinatario, mentre la seconda concerne il rapporto con le autonomie locali e con le regioni, che dipende dal tipo di federalismo e dalla forma di governo adottati. Cercare di forzare la soluzione del problema in questa sede, ci metterebbe di fronte, ancora una volta, al rischio della tela di Penelope.

Esiste invece un problema avviabile a soluzione oggi, quello che costituisce il cuore dell'innovazione istituzionale della proposta del Comitato e della relatrice: mi riferisco all'affidamento alla seconda Assemblea di competenze specifiche in un'area che non è ancora definita, a mio giudizio, in modo compiuto e corretto, che possiamo chiamare delle garanzie, della

tutela dei cittadini, delle libertà (usate l'espressione che volete).

In proposito, vorrei sottolineare alcuni punti documentali che necessiterebbero di una ulteriore e più precisa specificazione. Li cito anche perché il rischio che corriamo sul bicameralismo è di costruire un meccanismo il quale, anziché risolvere e facilitare il procedimento legislativo o risolvere e diminuire il contenzioso tra soggetti istituzionali, li aumenta. Per esempio, il secondo comma dell'articolo 63 riguarda i titoli di ammissione e le cause di incompatibilità e di ineleggibilità. La soluzione proposta è che le relative deliberazioni siano impugnabili dinnanzi alla Corte costituzionale. Dal punto di vista delle garanzie questa previsione è valida; bisogna dire però che si tratta di una cesura radicale rispetto alla nostra tradizione parlamentare, la quale ha sempre giudicato dei titoli di ammissibilità secondo il meccanismo – utilizzo il termine più noto – della giurisdizione domestica o dell'autodichia. Sotto una formula semplice, si cela un grave problema al quale dobbiamo prestare attenzione.

Sempre in tema di rapporti e di intervento della Corte costituzionale, nel secondo comma dell'articolo 73 è scritto che è proponibile ricorso alla Corte per vizi del procedimento. Si tratta di un aspetto di estrema delicatezza, perché chiedere alla Corte di intervenire per vizi del procedimento legislativo significa, secondo me, aprire nel nostro sistema un contenzioso rilevante, dando alla Corte costituzionale una possibilità di intervento che ne farebbe un organo diverso da un organo di garanzia, ne farebbe quasi sicuramente un organo di intervento politico. Naturalmente sono ben consapevole della delicatezza della materia e soprattutto dell'impossibilità di operare comparazioni. Vorrei soltanto ricordare che l'assunzione da parte della Corte suprema degli Stati Uniti di un potere di carattere politico è avvenuta in numerose fasi, ma in particolare in una fase cruciale, cioè nel momento in cui intervenne proprio sul procedimento legislativo; non vorrei dilungarmi troppo su questo punto, ma nel

periodo del *new deal* l'attribuzione di poteri al Presidente da parte del Congresso fu l'elemento sulla base del quale la Corte suprema impugnò tutta la legislazione del *new deal*. Siamo in un altro universo, in un altro mondo, in un altro pianeta, tuttavia credo che vi siano delle meccaniche istituzionali che sono quasi automatiche.

Sempre riguardo alla Corte costituzionale ed alla sua possibilità d'intervento, vorrei soffermarmi ora sull'articolo 84, limitandomi ad osservare che la procedura indicata all'ultimo comma mi appare estremamente sofisticata e quindi aperta a possibilità di ingigantimento del contenzioso, in questo caso tra il Parlamento e le regioni, secondo una prospettiva che, a mio avviso, dovremmo specificare, perché non so se tale formulazione possa essere mantenuta.

Vi sono poi problemi di ridefinizione nel rapporto tra le due Assemblee, ma su questo, che è un aspetto politico, mi soffermerò al termine del mio intervento. Un'ulteriore questione, sempre soggetta ad aperture di contenzioso, riguarda l'articolo 67 del testo presentato dalla relatrice, concernente le nomine. L'individuazione del soggetto cui spetterà il potere di nomina dipenderà dalla forma di governo che verrà scelta, perché potranno essere il Presidente della Repubblica o il governo. Se, per esempio, si tratta di nomine da parte del Presidente della Repubblica in un sistema neoparlamentare, ricordo che in tale sistema al Presidente della Repubblica abbiamo affidato funzioni di garanzia. Se attribuiamo al Senato un ulteriore intervento nel procedimento di nomina, costituiamo un meccanismo che potremmo definire il garante del garante e che naturalmente ci porta alla grande catena dell'essere che, come sapete, è sempre una trappola che bisogna evitare, nel senso che, di rinvio in rinvio, non si sa mai chi sarà il garante.

Se si tratta di nomine governative, naturalmente esse incidono sull'indirizzo politico, di esso fanno parte, per cui deve essere l'Assemblea titolare dell'indirizzo politico, cioè quella che ha rapporto di

fiducia con il governo, ad intervenire; se, invece, sono parte dell'indirizzo politico ma sono affidate alla Camera che non ha la titolarità di quest'ultimo, mi sembra che si prefigurino un sistema zoppicante.

Un'ulteriore questione, sulla quale intendendo esprimere valutazioni del tutto personali, riguarda le autorità amministrative indipendenti. Avrei qualche perplessità a costituzionalizzare tali autorità, in primo luogo perché esse non costituiscono un fenomeno antico, non vi è una tradizione consolidata a questo proposito e molto spesso sono soltanto degli strumenti che il potere esecutivo ha utilizzato per trovare un modo per darsi degli strumenti amministrativi che sfuggissero al castello dell'amministrazione ordinaria. Si tratta di una questione di estrema fluidità: la costituzionalizzazione delle autorità amministrative indipendenti potrebbe (lo dico con grande beneficio d'inventario) porre il soggetto che procede alla nomina di fronte ad un fatto compiuto. Mi sono trovato — non lo cito, ognuno può fare le indagini che vuole — di fronte ad un esempio di autorità amministrativa indipendente che mi sembrava stesse per diventare ormai una specie di arcangelo vendicatore che dovesse occuparsi di tutti i misfatti che si aggiravano per la Repubblica. L'esperienza riguarda solo la Camera dei deputati e non il Senato, quindi per ora è limitata, ma il tema dell'autorità amministrativa indipendente, a mio giudizio, andrebbe risolto con legislazione ordinaria.

Vi è poi un'altra questione di cui mi sono avveduto anche con qualche difficoltà e che riguarda i decreti-legge. Nel testo presentato viene prefigurata una procedura per la quale su determinate materie l'arbitro del procedimento bicamerale diventa il governo, che può scegliere se adottare un provvedimento con disegno di legge o con decreto-legge decidendo, nell'uno o nell'altro caso, se avviare un procedimento bicamerale o meno. Anche quest'aspetto ha bisogno, a mio avviso, di ulteriori specificazioni.

Toccherò ora le ultime due questioni, per poi concludere il mio intervento con

una considerazione di carattere generale. Ritengo che nel nostro paese dell'istituto del referendum si sia fatto un uso ed un abuso selvaggio che ha screditato l'istituto; tuttavia, credo che la prudenza e la saggezza politica — più che quella istituzionale — consiglierebbero di lasciare immutate le norme della Costituzione relative al referendum. Non credo che risolviamo il problema politico che c'è dietro la pioggia referendaria aumentando il numero dei firmatari, a parte il fatto che forse tale aumento potrebbe essere giustificato in un solo caso, quello in cui si procedesse ad un conteggio relativo all'incremento della popolazione rispetto al momento in cui fu redatta la Costituzione vigente. Tuttavia, per ragioni di prudenza e di saggezza, lo ripeto, eviterei di toccare quella materia, perché questo mi parrebbe molto più saggio.

Analogo ragionamento può farsi in merito alla modifica dell'articolo 138 della Costituzione in ordine al quale, rispetto alle procedure vigenti, ho la sensazione che abbiamo voluto costruire delle procedure talmente aggravate che, soprattutto per una Costituzione che comincia adesso la sua vita, renderebbero sempre più difficile la modifica costituzionale. Sono dell'opinione che il principio della rigidità costituzionale debba essere mantenuto, garantito e severamente sanzionato; tuttavia, sono anche dell'opinione che non possiamo prefigurarli in modo tale da « ingessare » per sempre un testo costituzionale che, tra l'altro, non sarà stato ancora sperimentato, soprattutto quanto agli effetti che si produrranno quando cambierà il meccanismo politico sulla prima parte della Costituzione. Successivamente ci accorgeremo se sarà opportuno o meno mantenere determinate caratteristiche e già adesso abbiamo cominciato a discuterne.

L'ultima questione riguarda la definizione delle materie di cui all'articolo 68. A parte alcuni rilievi redazionali, qui bisogna fare un'indagine (mi richiamo espressamente ad una cosa detta dal presidente in uno dei suoi interventi) per verificare quali materie siano realmente al

di fuori dell'indirizzo politico, altrimenti rischiamo di trovarci ad attribuire ad un'Assemblea delle materie che poi rientrano nell'indirizzo politico, materie di fronte alle quali un governo non avrebbe strumenti per costringere l'Assemblea ad ottemperare all'indirizzo politico, alla disciplina di maggioranza ed a tutto ciò che segue. Quindi secondo me in sede di redazione l'elenco delle materie andrebbe studiato con estrema attenzione. Cito un solo esempio: il punto c) del secondo comma dell'articolo, « norme generali sull'azione amministrativa e sui rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione », oppure il punto i), « autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali ». Si tratta di materie che non so se siano proprio fuori dall'indirizzo politico. Il rischio è quello di fare una riforma del bicameralismo e ad essere costretti poi un giorno a ritornare sui nostri passi.

FAMIANO CRUCIANELLI. Desidero esprimere solo alcune schematiche e brevi considerazioni sulla relazione e sull'articolo presentato dall'onorevole D'Amico, che innanzitutto ringrazio perché a mio parere ha svolto un'opera utile e meritoria, almeno per due ragioni. La prima è relativa al testo in sé, la seconda risiede nel fatto che egli a mio avviso si è occupato di una questione che è entrata molto marginalmente nella discussione interna ed esterna alla bicamerale, ma che in realtà, come testimoniano l'articolo e la stessa relazione, ha una valenza e delle implicazioni molto importanti. Credo quindi che questo sia un testo sul quale possiamo lavorare, un impianto utile.

Detto questo, intendo affrontare quattro punti che mi paiono problematici, discutibili. L'onorevole D'Amico partiva dalla premessa che questa materia non è costituzionalmente coperta; io direi parzialmente, perché in realtà se andiamo a vedere l'articolo 11 della Costituzione troviamo già una copertura. Sappiamo anche che tale copertura non è stata piena, perché quando allora si discusse di questa materia, opportunità e ragioni politiche portarono ad una maggiore esplicitazione,

ma in realtà i principi e i fondamenti per una copertura possiamo trovarli già nell'articolo 11.

Dico ciò perché la prima questione che vedo presente è il rischio serio che nell'affrontare questa materia noi, in modo più o meno proprio, entriamo nella prima parte della Costituzione, con due conseguenze: o, appunto, manomettere surrettiziamente quello che è già scritto nella prima parte della Costituzione, o anche — che è la cosa più probabile se non poniamo un riparo a questo rischio — creare una sorta di doppio binario e di conflitto interno nella stessa Costituzione. Per fare un riferimento concreto, in merito all'articolo A, secondo comma, che stabilisce che « La Repubblica svolge la propria azione nell'Unione europea in vista del rafforzamento dei principi di libertà, dello Stato sociale e di diritto, dell'articolazione dei poteri secondo il criterio di sussidiarietà e di una sempre più ampia partecipazione democratica dei cittadini alle decisioni », dal punto di vista del merito non ho grandissime obiezioni. Abbiamo svolto una discussione e debbo dire che questa è servita, perché ad esempio vi è stata da parte di alcuni commissari un'insistenza sulla presenza dei principi cosiddetti sociali, che sono poi rientrati. Ciò sta a significare che in questo Comitato si è lavorato, ed anche proficuamente, nella dialettica interna al Comitato stesso. Continuo tuttavia a conservare il dubbio sull'opportunità che vi sia invece un richiamo esplicito e chiaro ai principi della prima parte della Costituzione come a quei principi che devono ispirare l'azione della Repubblica a livello europeo. Mi pongo questo interrogativo per non aprire una discussione sul fatto se realmente qui si possano riassumere tutti questi principi o se invece rischiamo la seconda conseguenza di cui parlavo prima. Questa è la prima delle obiezioni che intendo muovere.

La seconda obiezione è invece meno problematica, trattandosi semplicemente di un problema di opportunità. Attiene alla questione importantissima relativa al modo in cui si recupera quel deficit di

democrazia che rischia di evidenziarsi sempre più, che rischia di essere sempre più crescente man mano che porzioni di sovranità passano a livelli sovranazionali ed europei. È una questione di grandissimo rilievo. Sappiamo che i tedeschi e i francesi nel 1992 hanno aperto questa discussione proprio in occasione del Trattato di Maastricht ed hanno introdotto alcune modifiche che comportano una partecipazione maggiore dei Parlamenti nazionali in passaggi così importanti. Non sto discutendo, ovviamente, delle delibere e dei regolamenti, che pure dovrebbero essere in qualche misura affrontati, ma sto parlando dei grandi orientamenti, quindi di come, in che misura il nostro Parlamento partecipa ai grandi orientamenti. Al secondo comma dell'articolo D si dice « Il Governo informa preventivamente ed in modo esauriente le Camere sulle questioni relative all'Unione europea ». Già l'onorevole Zeller sollevava il problema dell'«informa», cioè se tutto debba esaurirsi nel verbo «informare». Voglio anche dire (sicuramente l'onorevole D'Amico, avendolo scritto, ne è a conoscenza) che qui invece c'è un passo indietro rispetto alla dialettica che abbiamo avuto in Commissione, perché in conclusione dello stesso secondo comma dell'articolo D si diceva « ai fini della espressione dei relativi atti di indirizzo ». Qui poi si apre la discussione se debbano essere vincolanti o meno, che natura debbano avere, ma almeno si esprimeva la necessità di atti di indirizzo. L'ultima formulazione dell'articolo D, invece, inizia e finisce con il verbo «informare». È questa la seconda questione che ho inteso portare all'attenzione della Commissione e del relatore.

Il terzo ed il quarto problema sono tutti interni all'articolo H, l'ultimo articolo, e sono a mio parere rilevanti. Su di essi manifesto un dissenso, in quanto mi pare improprio, inopportuno inserire di fatto in Costituzione nel primo capoverso la costituzionalizzazione dei trattati e nel secondo l'autonomia, l'indipendenza della Banca d'Italia.

Per quanto riguarda il primo, non entro nel merito. Vi sono alcuni che dicono « qui si va a fare la costituzionalizzazione del Trattato di Maastricht ». Non è questo il problema, perché oggi può essere Maastricht, domani potrebbe essere Berlino e potrebbe avere al primo punto l'occupazione, al secondo punto lo Stato sociale, al terzo la riforma fiscale. Quindi il problema non è il merito del trattato; il problema è il trattato in quanto tale: con questo primo comma di fatto si potrebbe trasformare o si potrebbe dare una nuova funzione alla Corte costituzionale, quella di essere sostanzialmente una sorta di magistratura che interviene sulle questioni di ordine economico, monetario e finanziario. Credo che ciò rappresenti un elemento molto discutibile, perché questa dovrebbe essere una preminente funzione del Parlamento, del governo. E dico di più: è uno di quegli aspetti che fanno parte proprio di quel contratto democratico che lega i cittadini ai rappresentanti. Da questo punto di vista, mi pare che il primo comma sia molto discutibile proprio perché crea un conflitto su un terreno che è fondamentalmente politico e che dovrebbe essere attribuito centrale e fondamentale del Parlamento e del governo; non capisco come la Corte costituzionale possa o debba intervenire, per esempio, sul parametro del 3 per cento, sul tetto di inflazione o quant'altro.

La quarta obiezione è la seguente. In queste settimane ci troviamo di fronte ad una discussione che va in due direzioni esattamente opposte, o comunque molto diverse, che hanno al centro questo problema. Una delle prime iniziative che il governo laburista ha assunto è stata quella di formulare (non so poi con quali conseguenze), di porre al centro una maggiore autonomia ed indipendenza della banca centrale inglese. Ieri e questa mattina abbiamo la discussione, invece, in Germania, dove a fronte del rifiuto della Bundesbank di rivalutare le riserve auree e di fronte all'autonomia ed all'indipendenza che la Germania ha, il governo ha detto: « Se le cose stanno così, noi cambiamo la legge ». Voglio dire che ci tro-

viamo di fronte ad un problema molto delicato ma anche qui, a mio parere, fondamentalmente politico. Ritengo cioè che in questa fase la Banca d'Italia abbia avuto ed abbia una funzione fondamentale, nel momento in cui siamo di fronte ad un'impresa di risanamento finanziario. Ma questa è una valutazione. Non capisco quindi come possiamo porre in Costituzione un problema che ancora una volta inerisce alla teoria economica, alla teoria politica, ma che non può avere un valore così assiomatico, così universale come verrebbe ad assumere con questo tipo di operazione.

Credo quindi che anche questo secondo comma, che so essere molto discusso e sul quale anche all'interno del mio gruppo vi sono opinioni diverse (come sostiene il collega Morando, sto esponendo su di esso un'opinione strettamente personale), si debbano avanzare riserve. Peraltro questo secondo comma ci porta direttamente nella materia della prima parte della Costituzione, perché gli articoli 41, 42, 43 e 47 si occupano proprio di questo. Possiamo perciò anche dissentire (e sicuramente dissentiremo) sulle argomentazioni che portano alla conclusione che in Costituzione non deve essere contenuto un principio di questa natura, ma non è discutibile che tale materia attiene direttamente alla prima parte della Costituzione.

Ho concluso il mio intervento: ringrazio nuovamente l'onorevole D'Amico nei cui confronti ho svolto – mi pare – garbate obiezioni, che spero vorrà accogliere.

MARIO RIGO. Mi limiterò ad una sola riflessione legata alla questione relativa alla istituzione, disciplina e ripartizione dei fondi perequativi. È una riflessione che ha risvolti di carattere generale per la funzione che la seconda Camera viene ad assumere nella proposta della relatrice Dentamaro. La sua proposta, infatti, prevede che i disegni di legge relativi a tale materia vengano approvati dalla Camera dei deputati e, quindi, trasmessi al Senato per essere esaminati da una speciale

commissione composta per la metà da senatori e per l'altra metà da rappresentanti delle autonomie locali: regioni ed enti locali. In sostanza, 20 o 21 rappresentanti delle regioni, a seconda che si prendano in considerazione le province autonome o meno ed un numero corrispondente di rappresentanti degli enti locali, che è facile prevedere saranno i sindaci dei capoluoghi di regione, e 40-42 senatori. Questa è la composizione della commissione ed i rappresentati delle autonomie sarebbero esterni al Senato. Si tratta – nelle previsioni – di una speciale commissione che fa capo al Senato ed è la sede negoziale in cui viene disciplinata la quota parte dei proventi erariali destinati ai fondi perequativi.

L'altra parte trova risposta all'articolo 4 della proposta del senatore D'Onofrio. Non è una novità: si tratta di una impostazione che discende dalla scelta di un indirizzo federalistico di tipo competitivo, illustrato con molta cura e precisione dal collega Villone, fin dal suo primo intervento in Commissione, all'inizio del mese di febbraio. Su quella relazione peraltro il senatore Villone già prevedeva i rappresentanti delle autonomie locali posti all'interno dell'istituto senatoriale. In proposito, ci si pone il seguente quesito: è questa speciale commissione la sede propria per definire la questione dei fondi perequativi, essendo essa oltre tutto senza poteri di deliberazione definitivi? Può aiutarci nel giudizio in merito all'ipotesi illustrata l'intervento svolto dal collega Salvati sulla proposta del senatore D'Onofrio.

Sul tema del federalismo fiscale, svolto veramente con grande rigore dal collega Salvati, i concetti di autonomia, di autosufficienza; l'esigenza che le grandi imposte sul reddito e sugli affari siano di competenza dello Stato e, quindi, il quesito sui trasferimenti, in particolare di quelli perequativi interregionali; la conseguente domanda sulla trasferibilità verticale od orizzontale; l'individuazione delle basi e dei motivi sui quali poggiano tali trasferimenti e da ultimo i criteri con cui calcolare la perequazione, sono tutte que-

stioni che pongono l'esigenza — lo ha sottolineato la collega Salvati, e mi ha del tutto convinto, anche se lo pensavo fin da prima —, di un coordinamento sistemico. Solo una sede istituzionale, come la Camera delle autonomie (forse si potrebbe pensare anche ad una conferenza Stato ed autonomie) può dare a tutto ciò una risposta compiuta. Diversamente, finirebbe con il prevalere la logica tradizionale dei trasferimenti, dove il criterio della solidarietà prescinderebbe da quello della competitività tra i diversi sistemi regionali e, quindi, dai controlli di efficacia e di efficienza che con la riforma in senso federale si vuole dare alle gestioni pubbliche.

Sta in questa competitività lo strumento vero per un diverso sviluppo economico e sociale, ma anche civile delle regioni meno sviluppate. Vi è una questione di cui dobbiamo essere tutti convinti: non si tratta solo di semplificare la pubblica amministrazione, ma di creare uno strumento, una leva, un volano che consenta effettivamente alle regioni forti di essere interlocutrici in senso positivo e propositivo delle regioni meno sviluppate. Solo se si avvia questo processo, il federalismo, accanto al fatto non minore della semplificazione della pubblica amministrazione, può dare risultati forti e molto importanti per rapporto ai temi sociali e dell'economia.

Mi rendo conto che non può essere quello fiscale l'unico motivo a sostegno della Camera delle autonomie, ma abbiamo sentito la domanda delle regioni. Quella dei sindaci, dei rappresentanti dei comuni e delle province, l'hanno ampliata, ipotizzando un « bicameralismo a cascata », nel senso di prevedere al centro un organo collegiale, adeguatamente rappresentativo di soggetti dell'ordinamento istituzionale: Stato centrale, regioni, autonomie locali, un ordinamento che abbia compiti deliberativi intorno a materie di interesse regionale e locale. In primo luogo sui fondi perequativi di cui ho parlato poco fa, e per attuare tutto il processo federale che sarà attraversato realisticamente da numerose questioni e

da non pochi conflitti. Non solo al centro — questo chiedevano i rappresentanti, i sindaci — ma altresì a livello regionale va estesa questa loro richiesta di collegialità.

Vorrei chiudere con un invito: sarà bene che il Presidente, e quanti devono ancora procedere ad un'ulteriore riflessione sul tema della partecipazione delle autonomie locali, abbiano modo di farlo prima di presentare i testi base definitivi alla Commissione.

ANTONIO ENRICO MORANDO. L'articolo proposto dalla relatrice Dentamaro — quella che illustrerò è la maggiore novità delle proposte avanzate rispetto all'attuale situazione — prevede un netto superamento del bicameralismo perfetto e stabilisce che una sola camera abbia il rapporto politico con il governo. Una sola camera politica, dunque, dove siedono la maggioranza e l'opposizione; è questa la camera dove si eserciterà lo statuto dell'opposizione per tale ragione; è questa la camera che controlla l'attività del governo; è questa la camera che, a seconda di quello che prevederà la soluzione che adotteremo sulla forma di governo, concederà o revocherà la fiducia, in ogni caso stabilirà il rapporto politico con il governo, il quale è titolare dell'indirizzo politico, nel sistema che stiamo delineando. Intanto può esercitare i suoi poteri, le sue funzioni, in quanto abbia la maggioranza — sia essa relativa o assoluta — all'interno di questa Camera politica.

È ragionevole prevedere — non conosco una sola proposta avanzata qui in senso contrario — che questa Camera sarà eletta con un sistema prevalentemente o esclusivamente maggioritario (diciamo: « più maggioritario » di quello a cui si fa ricorso oggi per l'elezione dei due rami del Parlamento), o comunque sulla base di un meccanismo ispirato al principio maggioritario... (*Commenti*). Mi aspettavo che un'osservazione su questo punto venisse dal senatore Pieroni!

Poiché, dicevo, è prevedibile un'impostazione prevalentemente maggioritaria del sistema elettorale concernente la prima Camera politica, è sembrato alla

maggioranza dei membri del Comitato che fosse necessario prevedere la formazione di una seconda Camera, come Camera delle garanzie. Garanzie di chi e di che cosa? Non dell'opposizione politica, come abbiamo visto, poiché le garanzie dell'opposizione devono essere ben stabilite, in riferimento alla Camera politica (cioè alla Camera dei deputati nella proposta della relatrice), all'interno del regolamento e, per quello che riguarda i principi generali, della Costituzione. Le garanzie, invece, riguardano i diritti fondamentali, secondo quanto recita l'articolo 68 della proposta sottoposta al nostro esame: innanzitutto, i diritti fondamentali civili e politici, le libertà inviolabili della persona.

Questa seconda Camera dovrebbe essere formata secondo un principio non nettamente maggioritario (la soluzione circa il sistema elettorale non è stata individuata e sarà discussa in seguito), un principio diverso — quindi — da quello « duramente » maggioritario che si prevede per la Camera politica. La seconda Camera, inoltre, avrebbe un potere legislativo pieno nella procedura di revisione costituzionale: sta qui, credo, la ragione di fondo del suo denominarsi « Camera delle garanzie ». Essa sarebbe dotata del potere di richiamo secondo un meccanismo di larghissimo uso nei sistemi democratici avanzati: la cosiddetta « Camera di riflessione » è una soluzione adottata piuttosto diffusamente nelle democrazie avanzate al fine di intervenire con le correzioni che si possono rendere necessarie per l'evoluzione temporale dei problemi, per eventuali errori commessi durante il primo esame legislativo o per mutamenti dell'indirizzo di governo o della maggioranza intervenuti su un determinato tema.

L'istituzione di questa seconda Camera a mio avviso può essere utile a tre condizioni, che vorrei richiamare rapidamente.

Prima condizione: che tra le leggi cosiddette bicamerali (cioè affidate alla piena competenza legislativa di entrambe le Camere, quella politica e quella delle garanzie) non vi siano norme che intervengano su materie proprie del pro-

gramma di governo e che contribuiscano a definirne l'indirizzo politico. Si tratta di una condizione essenziale, richiamata anche dal presidente nella relazione che abbiamo ascoltato qualche giorno fa.

Seconda condizione: che non sia considerata la sede delle garanzie dei soggetti federati (nell'ipotesi di trasformazione dello Stato in una Repubblica federale), qualora questi ultimi non abbiano un ruolo nella definizione della composizione di quella Camera. In caso contrario è del tutto evidente che essa potrebbe normalmente esercitare un'attività di garanzia: anzi, l'esercizio di un'attività di garanzia dei soggetti federati sarebbe il suo compito più ordinario. Ma se nella composizione di questa Camera non interverranno i soggetti federati, essa non potrà certamente garantire gli stessi soggetti federati nel rapporto con il potere centrale.

Terza condizione: che essa sia eletta a suffragio universale diretto (se si vuole che eserciti quella funzione di garanzia di cui ho parlato), ma con metodi che non favoriscano un suo caratterizzarsi come Camera « delle piccole fazioni » (mi si consenta l'espressione un po' osé) contrapposta alla Camera delle coalizioni (maggioranza ed opposizione), che sarebbe la Camera politica. Se si adottasse una certa soluzione sotto il profilo della composizione ed una certa soluzione per i metodi elettorali, sarebbe possibile la trasformazione della Camera delle garanzie in una Camera delle piccole fazioni, che — tra l'altro — si potrebbero contrapporre senza nemmeno dover obbedire a principi di responsabilità politica. Sarebbe quindi il contrario di ciò che noi vogliamo costruire.

Per quanto riguarda la prima condizione a cui ho fatto cenno (definizione delle materie sottoposte ad approvazione bicamerale), la relatrice ci propone l'articolo 68, che credo vada esaminato alla luce dell'esigenza che ho richiamato. Concordo sulla formulazione della lettera c): si sostiene che debba essere disciplinata da legge bicamerale la normativa generale sull'azione amministrativa. Mi pare del tutto razionale prevedere un intervento

della seconda Camera, poiché prima di tutto si tratta di garantire un principio costituzionale generale (imparzialità della pubblica amministrazione, per esempio). Mi convince di meno — ed in proposito concordo, se ho compreso bene la sua posizione, con l'onorevole Rebuffa — la seconda parte della medesima lettera *c*), secondo la quale dovrebbe essere disciplinata con legge bicamerale la materia dei rapporti tra cittadino e pubbliche amministrazioni. Su questo punto si può richiamare l'esperienza legislativa degli ultimi mesi, compiuta proprio da noi. Mi domando: se il governo non ha la maggioranza anche della Camera delle garanzie, può vedersi approvare un complesso di norme come quelle contenute nei cosiddetti provvedimenti Bassanini, approvati recentemente dal Parlamento? La mia risposta è che, in caso di mantenimento dell'attuale formulazione dell'articolo 68, questa possibilità sarebbe assai dubbia. In realtà la mia opinione è che i provvedimenti Bassanini facciano pienamente parte della realizzazione del programma di governo e dell'indirizzo politico. Sarei pertanto favorevole ad una revisione della lettera *c*) dell'articolo 68, nel senso di abolire la sua seconda parte, relativa ai rapporti tra cittadino e pubbliche amministrazioni.

Positiva, secondo me, è l'introduzione della materia indicata con la lettera *i*). In proposito non concordo con l'onorevole Rebuffa, il quale forse aveva di fronte una precedente stesura del testo sulla quale anch'io avevo avuto modo di obiettare. Si parla infatti di « autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali », ma — a differenza della originaria formulazione — si è aggiunta l'espressione « nelle materie di cui al presente articolo ». Molto opportunamente, quindi, il testo è stato integrato dalla relatrice. È chiaro che, se il trattato internazionale interviene nelle materie già inserite nell'articolo 68, la disciplina dovrà essere approvata con una legge bicamerale: altrimenti il dettato dello stesso articolo sarebbe violato. A mio parere, dunque, su questo punto non si pongono questioni.

Questioni molto serie e molto gravi — invece — si presentano a mio avviso per quanto riguarda la lettera *f*) dell'articolo 68: « Informazione, diffusione radiotelevisiva ». Credo di comprendere la *ratio* ispiratrice di questa proposta: nel settore dell'informazione si pongono problemi attinenti all'esercizio dei diritti politici, alla competizione politica, agli stessi diritti fondamentali della persona. Perfetto. Dobbiamo quindi considerarli come oggetto di un'approvazione bicamerale quando di questo si tratta. Ma nella sua attuale formulazione, mi sembra che la norma indichi la politica nel settore dell'informazione, la politica nel settore della radiotelevisione. Penso che siamo tutti d'accordo nel considerare che la politica della radiotelevisione e dell'informazione faccia pienamente parte dell'indirizzo politico e dunque di un programma di governo che un esecutivo che abbia la maggioranza nella Camera politica ha pienamente il diritto di attuare senza il condizionamento di una Camera in cui non potrebbe essere certo della maggioranza.

Naturalmente dobbiamo studiare una norma che affronti invece la parte di questa tematica che attiene alla diffusione radiotelevisiva e all'informazione, anche se ritengo che con la dizione della lettera *e*) il problema sia già pienamente soddisfatto; a questo proposito infatti le norme che riguarderanno i diritti civili e politici dovranno essere sottoposte ad un intervento bicamerale.

Passo ora alla seconda condizione che avevo richiamato, vale a dire al rapporto tra la seconda Camera e i soggetti federati. Nella composizione che ci viene proposta, il Senato delle garanzie non ha alcun rapporto con i soggetti federati, risultando del tutto assodato che quel rapporto non è garantito in alcun modo dalla base regionale per l'elezione dei senatori, che viene richiamata riportando la previsione costituzionale di cui all'articolo 57 dell'attuale testo. Nel corso della discussione — la relatrice lo sa bene, perché l'ho annoiata con questa mia posizione — ho sostenuto che questa camera dovesse essere federale, pura-

mente e semplicemente, per quanto eletta a suffragio universale diretto, con un certo meccanismo che adesso non richiamo; ho avuto comunque la piccola soddisfazione di constatare che in un emendamento presentato dal gruppo di forza Italia questa viene suggerita come una possibile soluzione del problema concernente il rapporto tra soggetti federati e il Senato eletto a suffragio universale diretto. È una soluzione che prevede l'elezione del Senato federale delle garanzie in occasione non delle elezioni politiche ma di quelle regionali, stabilendo un vincolo politico – in questo caso bisognerebbe costituzionale una parte almeno della forma di governo degli esecutivi regionali – tra candidati al Senato federale e candidati alla presidenza della regione. In ogni caso, tale soluzione non ha raccolto il consenso della maggioranza dei membri del Comitato che si occupava del Parlamento (anche se non abbiamo votato, è stato possibile constatarlo nel corso del dibattito). Dunque, mi muovo dentro la logica e lo schema proposti dalla relatrice e, pur essendo convinto che quella soluzione resti la migliore per risolvere il problema del rapporto con i soggetti federati, non intendo riproporla.

Mi muovo dentro lo schema propostoci dalla relatrice Dentamaro. Per quanto riguarda l'articolo 84 – c'è una proposta alternativa, e ne parlerò dopo – il Senato, sia pure alla condizione che lo faccia a maggioranza assoluta dei componenti, può modificare il testo del disegno di legge di bilancio – richiamo l'attenzione dei colleghi su questo punto – approvato dalla speciale commissione mista prevista dallo stesso articolo (è stato già richiamato dal collega Rigo: 50 per cento di senatori, 25 per cento di presidenti regionali, 25 per cento di rappresentanti delle autonomie). Ora chiedo: a che titolo il Senato delle garanzie può fare questo? Non ha un rapporto politico con il governo e, nonostante questo, sia pure a maggioranza assoluta, può intervenire addirittura su disegni di legge di bilancio, obbligando la camera politica ad un secondo pronunciamento; non rappresenta le regioni, ma

può non tenere conto, sia pure a maggioranza assoluta dei suoi membri, delle osservazioni e delle proposte della commissione speciale di cui le regioni fanno parte, rivolgendosi alla camera politica con una propria istanza e con una propria proposta a nome delle regioni, nonostante palesemente non le rappresenti in alcun modo.

Secondo me, qui il progetto non tiene, sotto nessun profilo, tanto che ci viene proposto un testo alternativo dell'articolo 84, che considero un passo avanti significativo nella direzione giusta. Tuttavia, la commissione è composta nello stesso modo che ho già richiamato; se capisco bene – mi scuso, perché questa mattina sono stato trattenuto al Senato in quanto mancava il numero legale in ordine alla votazione del decreto sull'Albania; non è colpa mia, il « cerbero » di turno non mi ha consentito di assistere alla relazione della collega Dentamaro – questa commissione ha potere deliberante, cosa che non era prevista prima, in materia di finanza regionale e locale e sui fondi perequativi. Poiché sinceramente mi pare che il testo mantenga un'ambiguità (io l'ho letto così, può darsi che sbagli), chiedo se questo avvenga anche per il disegno di legge di bilancio. Se non avviene, e quindi se è possibile che il Senato delle garanzie sul disegno di legge di bilancio torni ad intervenire secondo la logica del precedente articolo 84, continuo a ritenere che questa proposta non regga ad un'analisi attenta in rapporto alla capacità di rappresentanza e ai poteri che tale capacità conferisce.

Considero comunque la nuova stesura dell'articolo 84 un passo in avanti; mi chiedo però se il problema che si vuole trattare con questa proposta non possa essere affrontato più in radice, conferendo al Senato capacità di essere Camera delle garanzie – non solo, ma anche – dei soggetti federati, naturalmente attraverso una sua diversa composizione. C'è infatti solo questa strada per dargli il carattere di camera delle garanzie anche dei soggetti federati: una Camera delle autonomie in cui siedano senatori eletti a suf-

fragio universale diretto e rappresentanti delle regioni e delle autonomie.

Espongo qui un mio parere, senza pretendere di impegnare nessuno in questo tipo di valutazione: a mio giudizio, una soluzione di questo tipo viene suggerita anche da ciò è scaturito nel corso della discussione qui svolta sulla forma di Stato. Mi pare che dalle valutazioni di quasi tutti emerga l'esistenza di un'area di materie che non si può dividere con l'accetta: questo compete allo Stato centrale, quest'altro alla regione, al soggetto federato, ai comuni e così via, secondo i dettami di un modello rigido di federalismo competitivo e duale che a mio parere non è oggi applicato in nessuna democrazia federale moderna. Nessuna democrazia federale moderna infatti ha una forma di Stato organizzata secondo il principio del federalismo competitivo e duale esasperato fino al punto da ritenere che non esista un'area di materie su cui interviene la codecisione.

Se quindi c'è un'area di materie dove la codecisione è funzionale all'interesse generale e all'efficacia della decisione politica, amministrativa e legislativa, e se, come quasi tutti diciamo, ci sono grandi tributi nazionali (nel caso italiano: IRPEF, IRPEG e IVA) che resteranno la fonte essenziale del finanziamento dei soggetti federati, anche se saranno affidati appunto ad una gestione di carattere nazionale federale, allora forse è utile, funzionale e necessaria al funzionamento dell'intero sistema una sede autorevole – per la fonte di legittimazione e per la rappresentanza istituzionale che in essa si realizza – nella quale realizzare il confronto e, quando e ove sia necessario e previsto dalla Costituzione, la codecisione sulle materie che ho cercato di richiamare.

Poiché questo punto è stato citato, prima di terminare – e scusandomi per il tempo che ho occupato – lo vorrei esplicitare: questo impianto con il consociativismo politico non c'entra niente. È stato richiamato un parallelo, per cui il federalismo cooperativo induce alla consociazione politica: sinceramente trovo che si

confondano piani tra loro completamente diversi. Il consociativismo politico contro cui abbiamo fatto – a mio avviso sacrosantamente – tanta polemica nel corso di questi anni non c'entra niente con tutto ciò. Qui si tratta di una sede nella quale, nel caso, interviene una codecisione, in una logica puramente istituzionale, tra istituzioni che sono tra loro autonome e trovano il fondamento della loro legittimazione nel suffragio universale diretto, nella scelta dei cittadini e nei poteri che ad entrambe attribuisce la Costituzione.

Ora, a me pare che, sulla base di questo ragionamento, la composizione cosiddetta mista del Senato delle garanzie potrebbe offrire una risposta anche per l'esiguità del numero dei senatori. Su questo bisognerebbe avere un atteggiamento molto fermo, per non dare segnali contraddittori, e mi pare che la proposta si muova in questa direzione. Non sono influenzato dalla Camera in cui siedo nel fare queste valutazioni.

PRESIDENTE. Anzi, sono sicuro che lei manifesterà la sua fermezza!

ANTONIO ENRICO MORANDO. Esatto: notoriamente la sto manifestando non garantendomi una vita agevole nel corso di questi giorni al Senato; è per questo che sto molto di più qui ad ascoltare!

A parte le battute, la composizione del Senato, anche per l'esiguità del numero dei senatori eletti a suffragio universale diretto e la loro capacità di rappresentanza di elettori che risulterebbe dalla formula mista (ipotizziamo che si tratti di 200-150 senatori in tutto), oltre che per la presenza forte del sistema delle autonomie regionali, conferirebbe abbastanza automaticamente a quel Senato la caratteristica necessaria per evitare che diventi la Camera delle piccole fazioni contrapposta a quella delle coalizioni che competono per il governo all'interno della Camera politica.

Due rapidissime osservazioni in tema di costituzione economica. Tutto l'impianto delle proposte sulla forma di go-

verno e sulla forma di Stato che abbiamo discusso nei giorni scorsi è volto alla piena affermazione del principio di responsabilità. In questo quadro mi chiedo se sia veramente giusto mantenere una previsione secondo cui la Camera, sia pure a maggioranza assoluta dei componenti, possa approvare emendamenti alle norme di spesa — che cioè prevedano oneri nuovi o maggiori — malgrado il parere contrario del governo. Questa previsione è contenuta nell'articolato che ci è stato proposto.

Nei giorni scorsi, nel tentativo di capire come sia mai potuto accadere che in Italia si sia costruito quel coacervo mostruoso di norme che vanno sotto il nome di « sistema previdenziale italiano », ho riletto il dibattito parlamentare che ha dato vita a tutto ciò e ne ho tratto un quadro assolutamente impressionante che mi ha suggerito l'esigenza di intervenire.

Forse non si dice abbastanza che quasi tutte le norme fondamentali del nostro sistema previdenziale sono state il frutto di emendamenti parlamentari a provvedimenti del governo che non le prevedevano, norme prive di relazione tecnica: si è cioè passati dal sistema contributivo a quello retributivo senza fare una relazione tecnica su ciò che sarebbe costato. Si è trattato di norme la cui relazione tecnica non andava al di là dell'anno successivo a quello in cui venivano approvate: i loro effetti si proiettavano nei decenni in misura enorme rispetto all'andamento demografico senza che vi fosse una relazione sulle loro conseguenze di lungo periodo.

Si tratta di un esempio limite: oggi tutto ciò non potrebbe ripetersi. Ma non c'è dubbio che se tutto l'impianto innovatore che vogliamo realizzare sotto il profilo dell'ordinamento si fonda sul principio di responsabilità, deve risultare più chiaro come il governo si è atteggiato e quale responsabilità ha assunto in rapporto alle decisioni di spesa o di riduzione di entrata. Da questo punto di vista, mi pare non sarebbe esagerato prevedere in Costituzione che con il parere contrario del governo non si possano approvare emendamenti di spesa aggiuntiva, salvo

che la Camera ritenga di dover arrivare alle logiche conseguenze sulla vita stessa del governo in rapporto al suo rifiuto di ottemperare.

Infine — ma me la cavo molto rapidamente — vorrei prendere in considerazione l'articolo H del testo proposto dall'onorevole D'Amico. Sul primo capoverso di tale articolo non insisto: sono d'accordo sul fatto che esista ma francamente non lo considero fondamentale. Invece ritengo che la norma sull'indipendenza della Banca d'Italia abbia un enorme rilievo e che dovremmo meditare bene prima di eliminarla, come è stato proposto dal collega Crucianelli.

Può sembrare una norma fuori tempo: nel momento in cui la Banca d'Italia trasferisce i suoi poteri alla Banca centrale europea si interviene con una norma costituzionale per sancirne l'autonomia e l'indipendenza. Io penso che questa osservazione non sia fondata, intanto perché la Banca d'Italia diventa — con la scelta dell'unione monetaria e della Banca centrale europea — lo strumento attraverso il quale l'Italia partecipa alla gestione della stessa Banca centrale europea, alla quale dobbiamo riuscire a garantire autonomia. È difficile per un organismo che sul piano nazionale non goda di autonomia costituzionalmente sancita garantire quella della Banca centrale europea, di cui è parte essenziale: il nostro non è un piccolo paese europeo ma una nazione significativa.

PRESIDENTE. Questa autonomia non sarà tanto minacciata da noi!

ANTONIO ENRICO MORANDO. Vede, presidente, noi dobbiamo cominciare a non minacciare l'autonomia della nostra Banca centrale; seguendo questa strada, potremo essere più credibili quando ci batteremo affinché nessun altro più potente di noi minacci quella della Banca centrale europea. Altrimenti, a mio parere, il nostro atteggiamento potrebbe risultare in prospettiva scarsamente credibile.

Più in generale — è una considerazione di carattere più immediatamente politico

e potrebbe essere soddisfatta anche senza previsioni costituzionali — la mia opinione è che nel recupero di credibilità che il nostro paese deve realizzare sui mercati e nel rapporto con i nostri partner europei e mondiali qualsiasi ipotesi che mettesse in discussione l'atteggiamento dell'autorità politica verso la Banca centrale sotto il profilo dell'autonomia sarebbe molto pericolosa. Pertanto, insisterei per mantenere questa previsione costituzionale.

MAURIZIO PIERONI. Presidente, formulerò veloci osservazioni sugli articolati che ci sono stati proposti perché altro non ho avuto modo di preparare.

Comincio con l'articolato propostoci dalla senatrice Dentamaro, che ringrazio perché anche in questo caso — a mio modo di vedere non si tratta di un'ovvietà — il lavoro era complesso e difficile e molte erano le pressioni politiche trasversali di tutte le forze rappresentate in Commissione; la senatrice Dentamaro le ha organizzate in risposte che a nostro modo di vedere sono credibili, al punto di farci dire che questo testo è per noi accettabile come testo base, nello stesso spirito con cui l'abbiamo detto a proposito dei testi proposti da D'Onofrio e, ovviamente, da Boato. Non sono testi da non emendare ma sicuramente sono accettabili come testi base.

Svolgo alcune osservazioni sugli articoli perché, ove fossero accolte nella riscrittura del testo, naturalmente se condivise dal relatore e dagli altri parlamentari, si solleverebbe la Commissione da un ulteriore lavoro successivo.

Per quanto riguarda l'articolo 56, che indica il numero dei deputati (il ragionamento vale anche per il numero dei senatori, ma forse meno) ho delle perplessità rispetto alla fissazione di un numero rigido nella Costituzione, soprattutto in presenza di un dibattito ancora molto aperto sul meccanismo elettorale. Mi limitavo prima a dire al senatore Morando un dialettale « non t'allargà »: è vero ciò che diciamo molto spesso, che la Costituzione si scrive non per un giorno

ma per molto tempo, per cui mi sembrerebbe molto più adatto alla bisogna fissare un numero massimo ed un numero minimo, perché comunque non possiamo lasciare alla fantasia del legislatore ordinario la previsione di una Camera con due deputati, o cose di questo tipo! Mi sembra, quindi, che possa essere utile indicare una banda di oscillazione: insomma, non escludiamo *a priori* in Costituzione il modello tedesco.

Sull'articolo 68 si è soffermato a lungo il collega Morando, in modo che condivido in parte ma non del tutto, anche se trovo sensate gran parte delle sue osservazioni. Anch'io sono favorevole a ridurre lo spazio di sovrapposizione: se, come osservava giustamente Morando, abbiamo una Camera politica che esprime la fiducia al governo, gli aspetti della gestione della politica devono essere di pertinenza di quella Camera, mentre alla camera delle garanzie va un'altra parte di competenze. Certo, quando si entra nel merito, la questione diviene complessa. Il collega Morando, per esempio, si chiedeva se la questione dell'informazione e della diffusione radiotelevisiva sia di pertinenza politica: in parte sì, in parte no, nel senso che, a mio avviso, per esempio, è legittimo che una maggioranza politica decida perfino se privatizzare o meno la RAI mentre non è legittimo che decida alcuni criteri di informazione di parte, che attengono alla garanzia dei cittadini di fruire di un minimo di servizio pubblico, magari gestito in maniera concorrenziale sul mercato da privati.

L'affinamento, quindi, è difficile ma obiettivamente necessario. Mi permetto di dare soltanto due suggerimenti. Il primo riguarda la lettera b), istituzione e disciplina delle autorità amministrative indipendenti: ritengo che questo settore possa essere trasferito nelle competenze del Senato, in base a quelle elencate nel precedente articolo 67. Il secondo riguarda il punto e), norme generali sui diritti fondamentali civili e politici, libertà inviolabili della persona, rapporti politici: è un po' come per la questione dell'in-

formazione e della diffusione radiotelevisiva, probabilmente la materia va scissa in due parti.

Ritengo quindi che dobbiamo compiere uno sforzo in questo senso: lo sostengo con lo stesso approccio con cui sostengo la necessità della massima partizione possibile, attraverso un'elencazione, delle competenze dello Stato e delle regioni. Ritengo che dobbiamo compiere il massimo sforzo possibile per ridurre le zone di sovrapposizione, dopodiché effettivamente — anche su questo Morando ha ragione — non si giunge mai ad una partizione completa, ad un dualismo esauriente. Tuttavia, ritengo davvero che dobbiamo compiere il massimo sforzo possibile in questo ambito.

Relativamente all'articolo 84, il punto che attira maggiormente la discussione e sul quale vi è stato più dibattito all'interno del Comitato, ritengo di potere dire tranquillamente che il nostro gruppo preferisce la seconda versione, allegata come testo alternativo, con lievi correzioni per dare ad essa maggiore coerenza. Pensiamo peraltro che l'argomento portato in campo dal senatore Morando sia pertinente e che, quindi, una volta che il bilancio sia stato approvato dalla Camera dei deputati, l'esame, la verifica e il dibattito su quell'assetto di bilancio debbano essere svolti in una commissione speciale istituita *ad hoc*. Infatti, proporremo di sostituire, nel penultimo capoverso del testo alternativo, le parole « sulle modifiche introdotte dalla commissione speciale » alle parole « sulle modifiche introdotte dal Senato ». Da questo punto di vista non ho un'ostilità preconcepita alla cosiddetta Camera delle regioni e delle autonomie, quando essa esercita le sue funzioni in materia di bilancio e di trasferimento di poteri: temo però una sovrapposizione, un dualismo istituzionale di altro carattere. Se tuttavia questi aspetti sono rigidamente definiti, come nella formulazione proposta avviene, non ci dobbiamo sottrarre all'enfasi, oso dire perfino nella scrittura delle norme, per cui a mio avviso si può trovare una formula del tipo: « È istituita una

Commissione speciale. ». Essa, però, deve essere rigidamente determinata nelle sue funzioni.

Sempre nella logica della partizione, sull'ultimo articolo, l'articolo 85, aggiungo un'osservazione valida probabilmente anche per la funzionalità dei futuri lavori parlamentari. Rispetto ad essa (ma non voglio rubare tempo), bisognerebbe rivedere qualcosa anche negli articoli 70, 71 e 72: al riguardo, assicuro l'onorevole Dentamaro che essi funzionano ove i disegni di legge siano del governo, non di iniziativa parlamentare, perché per questi ultimi certi scambi diventano più complicati e vanno precisati. Sull'articolo 85, dicevo, marcherei sul Senato, per quanto possibile, la funzione di inchiesta e di controllo, quella che oggi usiamo definire attività ispettiva. Se la logica è quella di una Camera che finalmente non discute più per tre mesi, per esempio, sul decreto Bagnoli ma si occupa delle grandi scelte che caratterizzano la politica del paese rispetto alle quali il governo orienta la sua politica, in cui quindi si esplica la dinamica maggioranza-opposizione, allora l'attività ispettiva e di controllo, di cui sempre parlamentari della maggioranza e dell'opposizione lamentano l'inefficacia ed i ritardi, può trovare la sua collocazione più piena nell'altra Camera, che non è gravata dalle grandi scelte politiche e che soprattutto non ha espresso il rapporto fiduciario. Quindi, a questo riguardo, differenzierei le funzioni con più precisione.

Desidero ringraziare anche il relatore D'Amico, ma non voglio sottrarre altro tempo per cui mi limiterò ad una osservazione dalla quale, per cattiva abitudine, davvero non so trattenermi, e me ne scuso. L'articolo B fa riferimento ai « diritti inviolabili della persona umana », ma personalmente sono sempre favorevole a fare riferimento ai cittadini: è questa una piccolissima richiesta.

Più serio, anche alla luce delle osservazioni parzialmente contrapposte negli interventi dell'onorevole Crucianelli e dell'onorevole Morando, è il problema che si pone per l'articolo A: ritengo infatti che la formulazione del secondo capoverso non

sia condivisibile. In qualche modo, a mio avviso, va finalizzato e legato più strettamente il principio che la Repubblica svolge la propria azione nell'Unione europea con la finalità di una sempre più ampia partecipazione democratica dei cittadini alle decisioni, perché solo questo può essere il forte motivo che ci induce a costituzionalizzare il processo di unificazione europea.

Tutti gli altri richiami allo Stato sociale e di diritto, ai principi di libertà, all'articolazione dei poteri secondo il criterio di sussidiarietà, sia pure importantissimi, possono essere inseriti in un successivo articolo ma ritengo, anche rispetto alle preoccupazioni dell'onorevole Crucianelli, che il perno che fa entrare tutto il dibattito nel nuovo testo costituzionale possa essere rappresentato solo dal vincolo dell'ampliamento della partecipazione democratica nei meccanismi decisionali dell'Unione europea.

SERGIO MATTARELLA. Vorrei innanzitutto associarmi ai ringraziamenti alla relatrice non per stile: sarebbe ingeneroso ignorare il lavoro svolto e l'impegno profuso con diligenza. Naturalmente questo non impedisce di esprimere alcune riserve profonde rispetto alla proposta avanzata. Ne sottolineo tre.

La prima è nota e riguarda l'esigenza poc'anzi illustrata, da ultimo, dal collega Morando, di una sede istituzionale di raccordo e di coordinamento tra Stato, regioni e autonomie locali. È un'esigenza messa in rilievo più volte in questi mesi non solo nel Comitato Parlamento e fonti normative, ma anche nel Comitato forma di Stato e nelle sedute plenarie della Commissione. Non ripeto le argomentazioni qui espresse oggi dal collega Morando e in sede plenaria, per la nostra parte, dai colleghi Elia e Bressa, ma il riferimento alla dimensione processuale richiede una sede istituzionale di raccordo non solo per la fase transitoria di flessibilità, ma anche per la necessaria azione di costante adeguamento e per l'indispensabile codecisione che va prevista.

Anche un altro motivo sorregge questa esigenza: ed è per l'ampiezza dei compiti affidati ai governi regionali, per la natura delle funzioni che svolgeranno, per le dimensioni di governo delle risorse finanziarie di cui disporranno. Si deve allora decidere come disegnare questi rapporti ed il ruolo degli esecutivi regionali nelle istituzioni dello Stato; dobbiamo decidere se disegnarli come interlocutori partecipi della vita delle istituzioni o come interlocutori estranei forse tendenzialmente contrapposti, come farebbe pensare la formulazione dell'articolo 138 predisposta dalla relatrice che al comma 3 prevede, per la modifica del titolo V della Costituzione, una partecipazione decisiva di almeno tre quinti delle assemblee legislative regionali. In tal modo si disegna il trasferimento dallo Stato ai consigli regionali di parte del potere costituente, rispetto a questa parte della Costituzione, rendendo irreversibile il progetto di forma di Stato sotto questo profilo senza il consenso delle regioni; nella loro sede non in quella del Parlamento nazionale.

È necessario un punto istituzionale di incontro e di fusione. Mi limito appena a ricordare la nostra proposta - che, come è noto, prevedeva una Camera federale - che è risultata soccombente negli orientamenti della Commissione. Accediamo senza remore alle Camere entrambe elettive così come disegnate qui dalla relatrice, accediamo anche all'idea della seconda camera come Camera delle garanzie, sottolineando però che la garanzia maggiore che deve esercitare è quella relativa al rapporto tra Stato, regioni e autonomie locali.

Questo punto, non rinunciabile ad avviso del nostro gruppo, non è risolto nel testo propositoci e neppure nel testo alternativo in appendice all'articolato presentato dalla relatrice. Non si tratta di aggiungere una competenza, è una questione che incide sulla natura della Camera cui viene affidato questo ruolo. Non è risolto nemmeno con la Commissione speciale il cui primo compito è l'esame del bilancio a cui viene aggiunta, come secondaria, la funzione di occuparsi di

alcune leggi riguardanti il rapporto con le regioni; non lo è per la sua composizione e per il carattere non deliberante che sembra avere. Nel testo non è chiaro quale carattere abbia la Commissione, però, avendo la relatrice espresso l'opinione di escludere sedi deliberanti nella vita parlamentare, è da presumere che anche questa Commissione sarebbe priva di compiti deliberativi.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Se la formulazione tradisce l'intenzione, mi dispiace, ma non mi pare che sia così. Il terzo comma precisa che « sono approvate dalla speciale Commissione ».

SERGIO MATTARELLA. Avendo lei escluso qualunque funzione deliberante delle Commissioni, il dubbio rimane.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Non ho detto questo: la prego di considerare lo schema diverso da come lei lo ha immaginato. La procedura che si conclude con il voto deliberante del terzo comma è indicativamente prevista per gli ulteriori disegni di legge che riguardino il pianeta delle regioni e delle autonomie locali. Dico « indicativamente » perché ho segnalato la forte necessità di un coordinamento con la definizione della forma di Stato.

SERGIO MATTARELLA. Ho appena detto che, rispetto alla più importante competenza relativa a bilanci e rendiconti, è aggiunta quella di occuparsi di due tipi di leggi che riguardano il rapporto con le regioni, purché previsti nella forma di Stato. Prendo atto che si intende conferire a questa Commissione carattere deliberante, ribadisco comunque che, per gli altri motivi indicati, non ritengo così risolto il problema evidenziato. Mi pare che verrebbe risolto in maniera più efficace dalla proposta Elia, che la relatrice non ha menzionato questa mattina, ma che rappresenta un utile punto di riferimento.

La relatrice ha ricordato la proposta Salvi di una Camera a composizione mista. È una proposta interessante che va approfondita, ma occorre che venga ulteriormente chiarita. Comunque nell'ambito di due Camere elettive, una delle quali di garanzia, quello del raccordo tra Stato, regioni e autonomie locali è un punto non eludibile, anche perché, presidente, si tratta di una risposta politica ad esigenze che vengono dal paese.

Una seconda riserva che esprimo è quella relativa alla configurazione delle altre funzioni della Camera di garanzia. Da parte mia e del mio gruppo non vi sono riserve sul bicameralismo e non è neanche vero che questo abbia prodotto rallentamenti: uno studio di un segretario generale del Senato di qualche decennio addietro dimostra con le cifre che questo non è vero. Non c'è dubbio però che il bicameralismo perfetto sia comunemente ritenuto superato, su questo in Commissione vi è unanimità.

Vi è anche, d'altronde, il problema della possibilità di convivenza: che due Camere, con uguali poteri ed entrambe con potere di fiducia nei confronti del governo e con rapporto di fiducia con questo, possano convivere, con il sistema maggioritario, sui collegi nominali; data l'esiguità delle maggioranze che danno i collegi, queste potrebbero variare da una Camera all'altra.

Vi è la scelta di differenziare le funzioni, alla quale accediamo. Vi è una scelta di indicare queste funzioni; se in aggiunta a quella poc'anzi indicata, di rapporto con le regioni, di garanzia, accediamo anche a questa, la condividiamo.

Però vorrei chiarire alcune cose, senza polemica. Questa mattina la relatrice, nell'illustrare le differenze tra le due Camere, ha detto — certamente con una battuta — di non mescolare sacro e profano: di mettere in una Camera le grandi scelte di civiltà che vanno tutte distinte dai temi contingenti di politica quotidiana. Le parole vanno prese, naturalmente, con una certa elasticità, però non vorrei che senza volerlo — né penso che lo voglia la relatrice — si desse l'idea

di immaginare che vi siano alcune questioni troppo importanti e serie, perché siano lasciate al governo e al rapporto maggioranza-opposizione e vadano a questi sottratte per essere messe a parte, trattate da una Camera che non ha rapporto con il governo e non ha il confronto maggioranza-opposizione. Confronto che vedo, personalmente, non raffigurabile come uno scontro traumatico ma come un confronto di legittima, costruttiva dialettica democratica.

Non credo che nessuno qui — naturalmente neppure la relatrice — possa avere l'idea che l'orizzonte del governo debba essere così angusto da limitarsi ai temi di politica contingente e quotidiana. Deve essere un orizzonte ampio, naturalmente, anche quello che attiene al rapporto maggioranza-opposizione. Ma allora occorre definire con puntualità un perimetro nitido di ruolo di garanzia perché, se si vuole, ogni cosa diventa di garanzia, ogni norma di per sé ha un contenuto di garanzia, in quanto pone una regola. Ma occorre, per costituire la Camera delle garanzie, definire il perimetro con nettezza.

Alcune materie, che la relatrice ipotizza, ci sembrano andare al di là di questo perimetro, mentre altre potrebbero essere ulteriormente affidate a questa Camera. L'articolo 68, per esempio, prevedeva in precedenza (in una proposta della relatrice) la condizione dello straniero e il rapporto con le confessioni religiose, che legittimamente dovrebbero rientrare in quella Camera delle garanzie. Ma vi sono cose che, a nostro avviso, non possono starvi senza intercettare l'azione di governo, con cui non c'è rapporto di fiducia in quella Camera. E così, le norme sull'azione amministrativa e sul rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione toccano alcuni aspetti che sono l'essenza della vita e dell'azione del governo. E sarebbe anche un po' singolare prevedere che nelle regioni la maggioranza degli organi elettivi, l'assemblea elettiva delle stesse regola l'amministrazione regionale mentre questo compito è sottratto al governo e alla maggioranza

per lo Stato. Ciò comunque tocca l'azione di governo, la intercetta in pieno.

Come i colleghi Morando e Pieroni poc'anzi hanno detto, anche alcune cose che riguardano il sistema televisivo creano qualche dubbio, sia pure meno evidente, perché lì vi è senz'altro un ambito di garanzia.

Ma non è possibile, per continuare in questo elenco, che i trattati internazionali vengano ritenuti garanzia sottratta all'azione di governo e al rapporto di fiducia tra governo e Parlamento. Il pensiero va alle scelte di governo che hanno dato vita a dibattiti forti tra maggioranza ed opposizione in questo paese, dalla NATO al mercato comune. Se questa non è azione di governo, se la politica estera non è programma di governo, mi chiedo cosa sia il programma di governo. Prevedere che su questo vi sia un ruolo decisivo di una Camera che non ha rapporto di fiducia, induce a preferire che entrambe le Camere abbiano, semmai, un rapporto di fiducia. Quindi, a nostro avviso va rivisto questo punto.

Vorrei dire che anche *per tabulas* è riconosciuto nell'articolato che vi è un rapporto con il governo perché, se è possibile la competenza anche della Camera senza rapporto di fiducia in materia di delegazione al governo, cioè a compiti che si attribuiscono al governo, si pone il problema di un'azione di questo che viene intercettato da una Camera con cui il governo non ha rapporto di fiducia.

Accediamo a questo esperimento interessante senza remore, anche se, personalmente, avrei preferito un'altra soluzione; ma con questo esperimento, per la verità piuttosto nuovo, di una Camera che ha compiti legislativi importanti, senza rapporto di fiducia con il governo, non possiamo rischiare la paralisi delle istituzioni: con una Camera in cui non c'è maggioranza di governo, che ha una composizione diversa dall'altra, che non ha con il governo rapporto di fiducia, che però ne intercetta l'azione su punti importanti e di rilievo, rischieremo la paralisi delle istituzioni. Questo rischio non possiamo certamente correrlo. Oc-

corre quindi definire meglio il perimetro di competenza e di garanzia, riducendolo a quelle importanti questioni che vi si comprendono ma escludendo il rischio che si intercetti l'azione di governo, altrimenti sarebbe meglio – ripeto – che ed entrambe le Camere fosse assegnato il rapporto di fiducia con il governo stesso.

È sicuramente in corso, nel nostro e in altri paesi, un fenomeno storico di rimodulazione dei compiti dello Stato ed anche del ruolo che i governi hanno dentro la convivenza. Però questo processo non può risolversi nel dilatare, senza averne piena consapevolezza, le aree che sono chiamate fuori, dichiarate estranee ad un'organica azione di governo.

Una terza riserva riguarda i referendum. Credo anch'io, come il collega Rebuffa poc'anzi ha detto, che vi sia stata nel nostro paese, come è noto, un'azione che anziché esaltare l'istituto lo ha svilito nell'eccesso quantitativo. Ora occorre, nelle norme che prevediamo, rivitalizzarlo, rivalorizzarlo, contenendolo e incanalandolo. Andrebbero definiti meglio di quanto non sia fatto nel testo, natura e limiti dei quesiti; credo che vada mantenuta l'esclusione dal referendum dei trattati internazionali; che vada escluso il referendum di approvazione. Al di là del fatto che è previsto che il referendum di approvazione abbia luogo soltanto se il Parlamento non decide entro 18 mesi sulla proposta di iniziativa popolare (quindi il Parlamento può respingere e vanificare questo istituto, questa possibilità), in linea di principio, l'idea che la funzione legislativa sia attivamente ripartita tra Parlamento e referendum, è cosa che non condividiamo. A parte il rilievo, marginale ma non trascurabile, che potrebbero risultare leggi approvate dal 25 per cento del corpo elettorale: considerata l'affluenza generalmente bassa e decrescente dei referendum, è un pericolo, un'eventualità non peregrina. Sarebbero anche leggi rinforzate perché non modificabili per almeno un triennio. Si tratta quindi di un'ipotesi che, a nostro avviso, va esclusa dalle previsioni della riforma.

Vi sono, signor presidente, altre riserve minori, altre osservazioni. Una riguarda la maggioranza con cui si propone di approvare i regolamenti parlamentari. Certamente vi è esigenza di garanzia ma l'ipotesi dei due terzi prevista a noi pare eccessiva. E anche per questo sottrarremo al regolamento parlamentare la competenza a decidere i criteri per la validità delle sedute delle Camere stesse. Che sia l'organo interessato a decidere le regole di validità dei suoi lavori è cosa che eviteremo. È bene prevedere in Costituzione, forse modificando l'attuale previsione che è molto rigorosa, quali sono i criteri della validità delle sedute.

Ci solleva dubbi anche l'ipotesi che un quinto dei parlamentari di ciascuna Camera possa provocare obbligatoriamente un'inchiesta parlamentare, cioè che 80 deputati possano disporla o che, in Senato, 40 senatori possano disporla con il rischio che si intasi la vita parlamentare.

Ci solleva dubbi anche l'eccesso di riversamento di chiamate della Corte costituzionale a occuparsi di ricorsi diretti, come risulta dalla somma degli articoli 73, 83 e 84, da parte delle regioni o dell'opposizione parlamentare. È un'ipotesi che anche noi abbiamo previsto e che va regolata per evitare che sulla Corte si riversi una sovrabbondanza di compiti che ne provocherebbe la paralisi e che, comunque, rischierebbe di ridurre ad un fatto di stile – o meglio d'abitudine – l'accesso e il ricorso alla Corte costituzionale.

Analogamente, preferiremmo che fosse inserita una norma sulla codificazione, come quella proposta nel progetto da noi presentato, che imponga al Parlamento di non poter intervenire su settori normativi senza espressamente modificare i corpi esistenti; ciò per semplificare l'ordinamento normativo del nostro paese e rendere possibile ai suoi cittadini di conoscere con agevolezza e facilità i testi che ne regolano la convivenza.

Qualche dubbio ci suscita anche il fatto che sui trattati internazionali il Parlamento sia preventivamente informato, mentre i consigli regionali debbano votare,

sempre preventivamente; è uno squilibrio sul quale va condotta una riflessione. Così come la previsione, che va modulata, sia pure riguardante casi da definire, della nomina dei funzionari pubblici con parere del Parlamento è cosa sulla quale rifletteremmo maggiormente.

Vi sono quindi, da parte nostra, alcune riserve: come ho già detto, le prime tre sono particolarmente rilevanti e la prima è la più importante, ma consideriamo importante anche la seconda; tuttavia questo non impedisce che noi non soltanto per cortesia, ma per convinzione apprezziamo il lavoro svolto e che sia possibile assumere quello proposto dalla senatrice Dentamaro come testo base, ma con le modifiche rilevanti che abbiamo indicato.

Per quanto riguarda la relazione dell'onorevole D'Amico (non la voglio ignorare), che può essere assunta come testo base, la condividiamo nell'impianto, anche se forse preferiremmo che la normativa fosse più stringata ed asciutta, in quanto ci appare troppo diffusa.

Per quanto riguarda l'articolo H, di cui già si è parlato quest'oggi, suggerirei di toglierlo perché introdurre il concetto di garanzia dell'indipendenza della Banca d'Italia ci induce a dire che questo non è in discussione. Tuttavia, o la questione è fuori sede, perché non riguarda il rapporto con l'Europa, oppure, se riguarda tale rapporto, rischia di apparire una chiusura da parte del nostro paese ed una volontà di affermare l'indipendenza della Banca d'Italia rispetto alla Banca europea centrale. Se così fosse, se — come il testo indica — è fatto nell'ottica europea, rischieremmo di dare un'impressione sbagliata e d'indicare un modo di rapporto tra Banca europea e banche centrali dei singoli paesi membri che certamente non vogliamo.

PAOLO ARMAROLI. Data la sua attuale *Weltanschauung*, signor presidente, sono sicuro che non le dispiacerà di essere paragonato a Filippo Turati. Come Filippo Turati, lei in questi ultimi giorni ha detto e ripetuto un suo famoso motto:

sono il vostro capo e vi seguo. Lo ha fatto due volte; plaudo a questo suo orientamento, che ha avuto il merito di rasserenare gli animi ed ha trasformato i 70, anzi, eccetto il presidente, i 69 componenti la Commissione in tanti piccoli baroni de Coubertin: l'importante è gareggiare, non è vincere!

Dov'è che ella ha dato prova di grande saggezza? Una prima volta quando, forse con un eccesso d'ottimismo, aveva interpretato l'orientamento prevalente dei commissari a favore di quel premierato che, fino a qualche giorno fa, appariva o era definito forte e che poi è stato sempre più stinto, tanto che oggi ci appare un pallido fantasma. Quando ha preso atto che non era così, che l'orientamento prevalente non era sicuramente in questa direzione ella, con grande flessibilità e saggezza ha invitato il relatore sulla forma di governo ad illustrare i due modelli: semipresidenzialismo alla francese e premierato.

Una seconda volta, ancor più di recente, ella aveva posto all'ordine del giorno la forma di Stato, cioè il tema del federalismo e poi ha dovuto convenire che forse era preferibile una trattazione praticamente contestuale delle varie questioni all'ordine del giorno perché, grazie a questa contestualità, può scattare il compromesso kelseniano, cioè alto e nobile, con una serie di possibili ed auspicabili *do ut des*. Gliene do atto volentieri, signor presidente, perché questo ha un po' rasserenato il clima e forse grazie a questo metodo potremo arrivare (me lo auguro, la mia forza politica se lo augura) ad un buon risultato.

Se mi permette, vorrei ora svolgere due fugacissime divagazioni e poi entrerei *in medias res*. Il tema del federalismo ha fatto apparire il re nudo; forse il federalismo illustrato dal senatore D'Onofrio rappresenta o un azzardo o una scommessa; certo è che non si può accettare la filosofia di una concertazione Stato-autonomie locali perché, se il federalismo si avrà, sarà un federalismo *octroyé*, cioè sarà lo Stato a decidere di darsi una

diversa articolazione, e questo è un punto molto importante.

Tuttavia, se dal senatore Servello alla senatrice Salvato vi è stato un fuoco incrociato di no, è forse per le buone ragioni esposte dal professor Galli della Loggia in un articolo pubblicato l'altro ieri sul *Corriere della Sera*, per il quale forse in maniera non saggia tutti sono andati alla rincorsa della lega ed hanno parlato di un federalismo che ricorda un po', signor presidente, il sarchiapone di Walter Chiari, quella scenetta gustosa dove tutti parlano di federalismo perché nessuno vuol essere da meno degli altri, ma il federalismo che ognuno di noi ha in testa è ben diverso dalla parola magica abracadabra. Quindi, evidentemente, sarà prova di saggezza, a mio avviso, se dalle parole magiche passeremo a fatti concludenti, e forse su questo ci potremmo trovare tutti o quasi, felici e contenti, d'accordo.

La seconda osservazione preliminare, che è un fuori luogo in questa sede, riguarda la forma di governo. Anche in questo caso vorrei fare soltanto una battuta: ho l'impressione che le due bozze prediposte dal senatore Salvi in questi ultimi giorni si siano prestate a qualche gioco di fisarmonica. In un primo momento sembrava che la fisarmonica si restringesse sempre più, talché anche noi chierici, noi costituzionalisti di professione avevamo una qualche difficoltà a distinguere i due modelli, ma poi nell'ultima bozza prediposta dal senatore Salvi questa fisarmonica si è allargata grandissimamente, tant'è che il premierato, come dicevo, da forte è diventato debole ed ultradebole ed ora ci appare un cancellierato riveduto e scorretto, perché presenta due caratteristiche inquietanti. So che a lei personalmente, signor presidente, non fa piacere, ma leggo sempre con grande attenzione non quello che le viene attribuito, ma quello che realmente dice o in sede televisiva o sui giornali e cioè che a lei i ribaltoni da oggi in poi non piacciono più, anche perché forse non le piacciono troppo le scatole di sardine, se ne può far indigestione (e poi forse lei,

signor presidente, preferisce il salmone) e soprattutto se consumate in quartieri di periferia, le sardine in scatola possono far male. Prendo atto quindi con grande soddisfazione che lei è contro i ribaltoni. Proprio per questo, signor presidente, forse occorrerebbe una norma antiribaltone. La mozione di sfiducia costruttiva è appunto la gioia e la delizia dei trasformisti di tutti i tempi: Agostino Depretis, se rinascesse e fosse membro di questa Commissione, sicuramente inserirebbe la mozione di sfiducia costruttiva.

Il secondo punto che desta meraviglia è quello relativo ad un potere di scioglimento che praticamente è una stella filante (oggi il Presidente del Consiglio, il primo ministro non ce l'ha più) nell'ipotesi in cui il Parlamento presenti una mozione di sfiducia. Siamo tutti, signor presidente, maggiorenni e vaccinati. Sappiamo bene che la mozione di sfiducia si può redigere già il primo giorno della legislatura; quando c'è « maretta » si presenta la mozione di sfiducia e così si impedisce al Presidente, al primo ministro di sciogliere il Parlamento.

Veniamo brevissimamente ...

PRESIDENTE. Veniamo al menù del giorno!

PAOLO ARMAROLI. Al menù del giorno, la ribollita; prima era la ribollita, signor presidente, per dirla alla toscana.

Affronterò ora alcune questioni punto per punto e poi replicherò brevemente alle osservazioni dell'amico e collega presidente Sergio Mattarella.

All'articolo 55, secondo comma, noi abbiamo inserito con qualche perplessità la seguente disposizione: « Le leggi elettorali e le altre leggi prevedono strumenti e modalità per promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi ». Io, signor presidente, non sono affatto un sessuofobo, ma ritengo (forse sono in buona compagnia, forse anche lei appartiene a questa scuola di pensiero) che quando andiamo a votare ci interessa non se il candidato sia maschio o femmina, ma se — a nostro sommo avviso — abbia le

qualità per rappresentarci in Parlamento. Per questa ragione, il fatto di codificare in maniera rigida una norma del genere a me non piace, perché la trovo una norma paradossalmente antifemminista. Esprimo quindi una mia riserva sul punto; preferirei semmai un addolcimento. Ovviamente faccio presente la cosa alla gentile relatrice.

Per quanto riguarda la seconda osservazione, non vorrei essere lapidato, ma a me piace andare controcorrente, signor presidente. L'articolo 56 stabilisce che « il numero dei deputati è di quattrocento »; poi l'articolo 57 dispone che « il numero dei senatori è di duecento ». si parla da tantissimi anni di sfooltire; ormai è un luogo comune del qualunquismo lo sfooltimento di deputati e senatori, quasi che la democrazia non costasse. Mi limito ad una semplice constatazione: nella culla del parlamentarismo, signor presidente, in Inghilterra, i componenti della Camera dei comuni (non parliamo dei componenti del Senato, che sono più di 1.200, ma poi non sono presenti perché in quel numero rientrano anche dei vagabondi che dormono sotto i ponti del Tamigi ma sono dei piccoli lord) sono aumentati anziché diminuire ed oggi, proprio in questa legislatura appena iniziata, sono, se non ricordo male, 658 o 659 (erano 650). Allora domandiamoci: perché questo? Perché, con un sistema maggioritario e uninominale, in Inghilterra il deputato è il rappresentante di un piccolo microcosmo territoriale, tant'è che il Presidente della Camera dei comuni, come ella ben sa, signor presidente, non chiama l'onorevole Armaroli a parlare, chiama il rappresentante della Liguria (nel mio caso), del piccolo collegio della Liguria, perché esiste un radicamento. Diceva, mi pare, Hans Kelsen che nel sistema proporzionale basterebbe dare ai capigruppo il potere di votare con un voto ponderato per tutti quanti i deputati facenti parte del suo gruppo e tutto quadrerebbe. Ecco quindi un elemento di riflessione. Per carità, io non auspico che rimangano *tot* deputati e *tot* senatori. Elaboro soltanto un piccolo pensiero della sera, vista l'ora, su questo

punto e in collegamento con la legge elettorale: tanto più sarà la rappresentanza maggioritaria e uninominale, tanto più dovremo fare un'attenta e seria riflessione sugli articoli 56 e 57 dell'articolo Dentamaro.

Benissimo per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 57 – se ne è parlato molto sui giornali – relativo ai senatori a vita (non i senatori di diritto), i quali possono costituire una turbativa potendo modificare il quorum, quindi la maggioranza. Certo opportunamente la relatrice ha inserito una norma transitoria, in quanto nessuno vuole mandare a casa il senatore Agnelli e gli altri senatori a vita; quindi, in via transitoria, i senatori a vita già nominati restano in carica.

Per quanto riguarda l'articolo 61, si stabilisce che « i regolamenti garantiscono i diritti delle opposizioni ». So bene che in questo articolato si fa molte volte riferimento ai poteri dell'opposizione. Forse però questa delega ai regolamenti è troppo poco (ce ne stiamo occupando, d'altra parte, proprio in sede di Giunta per il regolamento); forse occorre qualcosa in più, per esempio in tema di consultazioni necessarie tra il Presidente del Consiglio e i leader dell'opposizione. In una mia proposta di legge costituzionale ho previsto il direttore dell'opposizione, formato dai leader dei partiti del Polo e, ovviamente, dal leader dell'altra opposizione, cioè della lega.

Bene sull'incompatibilità tra mandato parlamentare e Parlamento europeo, anche perché non si può essere ubiqui.

L'articolo 72, al secondo comma, prevede quanto segue: « Su richiesta del Governo sono inseriti con priorità nel calendario e iscritti all'ordine del giorno delle Camere, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, i disegni di legge presentati o i progetti accettati dal Governo. Per i progetti dichiarati urgenti dal Governo i regolamenti stabiliscono termini e procedure per la deliberazione finale. I regolamenti disciplinano l'assegnazione di tempi all'iniziativa legislativa parlamentare e prevedono una riserva per le proposte e le iniziative delle opposizioni ».

Questo in parte già esiste per quanto riguarda il diritto dell'opposizione, anche se il Governo con i suoi quasi cento decreti-legge ha impedito fino a poco tempo fa l'iscrizione all'ordine del giorno, sia delle Commissioni sia dell'Assemblea, a norma degli articoli 24 e 25 del regolamento, delle istanze dell'opposizione. Direi che in questo secondo comma dell'articolo 72 c'è una certa enfasi « pangovernativa » che a mio sommesso avviso meriterebbe qualche piccola limatura.

Riguardo all'articolo 75 non sono d'accordo — come ho già detto in sede di Comitato — sul fatto che la richiesta di referendum debba essere sostenuta da 800 mila firme alle considerazioni testé svolte dal collega presidente Mattarella. L'istituto referendario non è che non gli piaccia ma, come dicono tutti coloro a cui non piace qualcosa, non piace al presidente Mattarella l'abuso del ricorso al referendum. Debbo notare che tra il 1976 e il 1979 (correva la cosiddetta solidarietà nazionale, dove il Presidente Andreotti stava sulla tolda di comando, prendeva il sole, mentre sotto, nella stiva, remavano tutti quanti i partiti, più o meno appassionatamente) fiorì questa scuola di pensiero con due proposte di legge costituzionale, una dell'onorevole Bianco, l'altra dell'onorevole Natta, che erano tutto un taglia e cuci in tema di referendum. So che alcuni, come Pannella, abusano dell'istituto referendario, ma siccome non faccio parte della scuola dirigistica, ritengo sia il mercato ad autodeterminare il valore referendario. Se il mercato politico ritiene che un qualsiasi Pannella abusi dell'istituto referendario sa cosa fare: non sottoscrivere la richiesta e successivamente non andare a votare. Quindi, tutti questi restringimenti li ritengo strumenti illiberali e siccome la democrazia rappresentativa non può e non deve avere paura degli istituti di democrazia diretta, prego la relatrice Dentamaro di tenere presenti queste mie modeste, ma convinte considerazioni.

Signor presidente, non le sembri strano che proprio un esponente, un deputato dell'opposizione avanzi un rilievo, relativamente a quanto previsto nell'articolo 79,

a vantaggio del Governo. Se non ho capito male, il testo proposto esclude — a proposito di decreti-legge — la possibilità che il Governo adotti i cosiddetti decreti catenaccio. Tale testo prevede: « In casi straordinari di necessità e di urgenza il Governo può adottare sotto la sua responsabilità provvedimenti provvisori con forza di legge contenenti misure di carattere specifico, omogeneo e di immediata applicazione, con efficacia limitata nel tempo, al fine di garantire la sicurezza nazionale, fronteggiare pubbliche calamità e adempiere ad obblighi comunitari da cui derivi responsabilità dell'Italia ».

Siede accanto a me il professor Leopoldo Elia, maestro di tutti noi costituzionalisti, il quale ci insegna che il decreto-legge nasce soprattutto come decreto-catenaccio, cioè viene adottato in materia finanziaria per mettere un catenaccio ed evitare che i buoi scappino dalla stalla. Evidentemente, quello che faccio — ripeto — è un favore al Governo e pur tuttavia ritengo doveroso farlo.

PRESIDENTE. I governi cambiano, le costituzioni restano !

PAOLO ARMAROLI. Certo, questo è un auspicio, anche da parte mia, signor presidente ! E forse anche da parte sua, non lo so. A pensar male si fa peccato, ma si indovina, come sosteneva quell'anonimo del ventesimo secolo !

PRESIDENTE. È una considerazione obiettiva: se dovessimo elaborare la Costituzione per la durata dell'attuale Governo, sarebbe un lavoro inutile ...

PAOLO ARMAROLI. Sarebbe anche una iattura !

Sempre a proposito dell'articolo 79, il testo prevede che: « (...) I regolamenti stabiliscono speciali procedure per assicurare il rispetto dei termini » sui decreti-legge. Mi sembra che questo sia un auspicio ad adeguarci al regolamento del Senato; il che sarà possibile solo dietro cospicue contropartite all'opposizione, anche perché ritengo — forse ho il difetto di

essere un uomo di sentimenti liberali — che giocare ad una porta sola sia quanto di più noioso si possa immaginare. Ciò peraltro è quello che fanno certi allenatori di squadre di calcio, i quali non vorrebbero avere di fronte avversari; credo che se si gioca undici contro undici ci si diverte tutti di più, signor presidente.

Per quanto riguarda l'articolo 138, mi pare avessimo stabilito in sede di Comitato che nel caso di revisione integrale ed organica della Costituzione scattasse l'assemblea costituente. Mi pare, invece, che di ciò non vi sia traccia nell'attuale testo dell'articolo 138 (non vorrei però sbagliare).

Vorrei avanzare alcuni rilievi su quanto osservato dal presidente Mattarella, al quale non piace la possibilità che i regolamenti della Camera e del Senato siano modificati con il *quorum* dei due terzi dei loro componenti. Debbo ricordare al presidente Mattarella che nella scorsa legislatura fu proprio l'Ulivo a prospettare una modifica in tal senso nelle Giunte del regolamento di entrambi i rami del Parlamento. Lo ricordo solo per memoria, affinché resti agli atti.

Sempre con riferimento all'intervento del presidente Mattarella, vorrei sottolineare che egli ritiene eccessivi i ricorsi diretti alla Corte costituzionale. Il presidente Mattarella, che è professore di diritto parlamentare, sa meglio di me che verso la fine degli anni venti due giganti del pensiero giuridico europeo, Hans Kelsen e Carl Schmitt, polemizzarono fra di loro su chi dovesse essere il custode della Costituzione. Secondo Kelsen doveva essere la Corte costituzionale, mentre ad avviso di Schmitt doveva essere il Capo dello Stato.

Noi, signor presidente, siamo un paese dolce, poco tedesco e poco austriaco; a noi non va bene l'*aut aut*, noi preferiamo *et et*: fra Roma e morte, ci dirigiamo sempre verso Orte. L'*et et* della Costituzione della prima Repubblica fu che — guardi quanto fummo fortunati — abbiamo avuto due custodi: sia il Capo dello Stato, sia la Corte costituzionale e se per caso uno dei

due organi sonnecciasse, c'è l'altro a fare buona guardia.

So bene che le offro su un piatto d'argento un argomento a favore del premierato, perché così avremmo ancora due custodi della Costituzione, ma tant'è...! Ritengo che i ricorsi alla Corte costituzionale siano quanto di più utile, perché a noi occorre un potere forte, ma anche un contropotere altrettanto forte.

Signor presidente, noi componenti del Comitato Parlamento e fonti normative ci siamo trovati sostanzialmente d'accordo. Il nostro è stato il Comitato dove forse sono scoppiate meno controversie, perché probabilmente ci siamo subito accorti che la doppia legittimazione popolare della Camera e del Senato era la forza del destino, e, quindi, ci siamo limitati, anche se con grandi sforzi, ad una differenziazione per funzioni. Abbiamo, perciò, lasciato fuori la camera delle regioni per molti motivi, anche se il presidente Elia aveva avanzato una proposta (non so peraltro che fine abbia fatto) per l'istituzione al Senato di una particolare commissione aggiuntiva come Commissione delle regioni.

Signor presidente, ho terminato e l'auspicio mio e del gruppo al quale appartengo è che si proceda in buon ordine e si arrivi a risultati concludenti, anche perché la gente mormora e poi, come sappiamo, si svolgerà un referendum costituzionale confermativo.

Anche se la gente non è per mestiere calzolaio, sa quale paio di scarpe possa andare bene al proprio piede. Se un uomo ha la gobba, deve averla anche il suo vestito. Per questo mi auguro che il vestito che confezioneremo sia per una persona che non ha la gobba, anche se poi quest'ultima porta fortuna.

ERSILIA SALVATO. Voglio innanzitutto esprimere il mio apprezzamento più forte per il lavoro svolto da entrambi i relatori. Ho avuto modo di apprezzare non soltanto la loro capacità e diligenza, ma anche quella particolare attitudine, che ogni relatore deve avere, di saper ascoltare tutti i componenti il Comitato e

di tentare, nella stesura delle norme, una costruzione di sintesi efficace, anche se le materie al nostro esame non erano assolutamente semplici.

Svolgerò innanzitutto alcune brevi riflessioni sull'articolato presentato dall'onorevole D'Amico, il quale ha tentato di asciugare – credo in misura già piuttosto congrua – il testo originario. Egli ha svolto nel Comitato una relazione assai ampia, che è stata apprezzata da molti; il tema dell'Europa non è assurdo agli onori della cronaca, tuttavia sappiamo quanto sia importante e quanto sia tutto sommato inutile ed inefficace che dell'integrazione si discuta soltanto per questioni attinenti i risvolti monetari. L'onorevole D'Amico – dicevo – ha asciugato il suo testo: nonostante ciò anch'io mi unisco alle considerazioni di coloro che hanno chiesto di evitare la costituzionalizzazione di ulteriori materie.

Del testo apprezzo soprattutto l'articolo A, con il quale si costituzionalizza ciò che in larga parte è già avvenuto: una cessione di sovranità, che è stata possibile anche perché consentita dall'articolo 11 della Costituzione, al di là delle interpretazioni. In proposito l'onorevole D'Amico ha colto molte delle riflessioni scaturite dai lavori del Comitato (alcune delle quali formulate dalla sottoscritta): egli ha ribadito che la cessione di sovranità viene effettuata in nome dei principi di libertà, dello Stato sociale, del diritto, ma ha indicato anche una possibile strada per superare il deficit di democrazia presente nell'Unione europea, fenomeno sul quale tutti dovremmo intervenire.

Ritengo molto importante l'ipotesi prospettata nell'ultimo comma dell'articolo A, che introduce la possibilità di un ulteriore pronunciamento attraverso il ricorso alla Corte costituzionale. È importante, soprattutto, che ogni ulteriore conferimento di potere all'Unione avvenga adottando procedimenti di revisione costituzionale.

In Comitato ho posto una questione che non è stata risolta, sulla quale mi riservo di presentare emendamenti: la possibilità di referendum nel momento in cui si va alla cessione di sovranità. Già si

verifica in altri paesi europei, nei quali è stato possibile celebrare referendum sul trattato di Maastricht. Si tratta di momenti importanti nella vita di ogni paese e può essere utile trovare strumenti di coinvolgimento e di partecipazione democratica. Mi riservo, comunque, di riflettere ulteriormente su questo tema e di presentare proposte emendative.

Circa l'articolo D concordo con le considerazioni già svolte dall'onorevole Crucianelli. Credo che al secondo comma dovrebbe essere recuperata la possibilità di atti di indirizzo: che il Governo informi il Parlamento è già molto importante (poiché va nella direzione del superamento del deficit di democrazia), tuttavia la semplice informazione non è sufficiente.

Senza dilungarmi sulla possibilità di asciugare ulteriormente il testo in altre materie, mi soffermerò sulle norme contenute nell'articolo H, sul quale sono nettamente contraria. Ho ascoltato le considerazioni svolte dal senatore Morando e devo dire che a mio parere l'articolo H ci fa correre qualche rischio: da una parte in termini di ideologia, dall'altra sotto il profilo della evoluzione della situazione attuale. Penso che le ideologie debbano essere tenute lontane dal nostro lavoro, ma penso anche che il contesto che stiamo attraversando è in realtà molto fluido; gli stessi appuntamenti che si sono svolti recentemente a livello europeo (non in materia monetaria, ma di riflessione sulle prospettive) hanno mostrato una situazione non voglio dire densa di rischio, ma sicuramente molto aperta. Sostanzialmente, quindi, con l'articolo H si va a costituzionalizzare criteri che potrebbero in futuro essere smentiti e superati; inoltre, si costituisce una sorta di griglia che è di impedimento alla libertà della politica economica di ciascun paese di autodeterminarsi. Ciò mi sembra – come ho detto – una scelta da una parte ideologica, dall'altra gravida di rischi. Ecco perché sono nettamente contraria: le politiche economiche attengono agli indirizzi scelti dai governi e consentiti dai

parlamenti; non possiamo imbrigliarle con una formula costituzionale.

Sempre a proposito dell'articolo H, sono contraria anche a costituzionalizzare la garanzia di indipendenza della Banca d'Italia. È un principio già previsto dalla legge e la questione non va confusa con il processo di integrazione europea. Se – con un'ipotesi di scuola – si verificasse ad un certo punto un arresto o un'involuzione nel processo di integrazione europea, si avrebbe un'involuzione nella stessa disciplina della Banca d'Italia. Credo allora che sia necessaria molta sobrietà nel costituzionalizzare materie del genere.

Sul testo presentato dalla relatrice Dentamaro svolgerò innanzitutto qualche considerazione generale, per poi passare a riflessioni più specifiche.

La senatrice Dentamaro ha avuto il grande merito di lavorare con molta determinazione ed anche con molta pazienza (se posso usare il termine). A lei è stata affidata una materia né semplice né di facile accordo: leggendo il testo mi rendo conto che i nodi politici sottesi alle scelte che dobbiamo compiere non sono stati risolti; e forse non potevano essere risolti. In ogni caso, resto sempre più convinta della soluzione monocamerale.

Forse la Commissione non ha affrontato compiutamente un aspetto fondamentale: il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo. In una moderna democrazia, alle soglie del 2000, se vogliamo riempire di sostanza e di contenuti la parola « governabilità », il Governo deve avere la possibilità – nei fatti, nell'azione quotidiana – di determinare concretamente le proprie scelte in un rapporto dialettico con il Parlamento. Se vogliamo dare efficacia all'azione politica, non preoccupandoci esclusivamente della speditezza, ma promuovendo la trasparenza di questo rapporto dialettico fra il Governo, il Parlamento e la società (un soggetto, quest'ultimo, che spesso finisce per essere sottaciuto nelle nostre riflessioni), la scelta monocamerale a mio avviso è la più idonea.

Non ho ascoltato nei lavori del Comitato – ma non credo si possano ascoltare

in altre sedi – motivazioni tali da giustificare oggi il bicameralismo, perfetto o imperfetto che sia. Nessuna logica istituzionale può in sé produrre la giustificazione di una scelta bicamerale. Tanto che nel Comitato, nella Commissione ed anche fuori di qui la riflessione sulla necessità di un sistema bicamerale si sofferma in realtà su altri due aspetti: l'individuazione di soluzioni per costituire un Senato delle garanzie; la necessità, in un sistema federale, di autorappresentazione degli interessi territoriali (uso un'espressione un po' rozza), nonché di composizione dei diversi interessi rispetto ai quali occorre tentare una sintesi.

Rispetto ad entrambe queste esigenze, in ordine a quello che è stato definito il Senato delle regioni ma anche il Senato delle garanzie, continuo ad avere delle perplessità. Per ciò che concerne le scelte che ci accingiamo a compiere in tema di federalismo, mi auguro che la riflessione ulteriore nel nostro lavoro ci conduca a non dissennate scelte di separatismo del nostro paese; le scelte che vanno nella direzione del federalismo sono tali, o dovrebbero essere tali da far capire in che modo gli interessi territoriali si autorappresentano ma anche se c'è una composizione di tali interessi. Per far questo credo che possiamo senz'altro dotarci di uno strumento, che voglio definire commissione delle autonomie e delle regioni (ma lo potremmo definire in altro modo), che a mio avviso dovrebbe avere la sua sede naturale presso la Camera cui fa capo il rapporto con il governo; tale commissione infatti dovrebbe occuparsi di materie che hanno un'attinenza molto forte con i programmi politici e di governo, che sono innanzitutto la destinazione e l'uso delle risorse oltre che le leggi regionali.

Se vogliamo impedire ciò che molti temono (vale a dire che il legislatore nazionale, nonostante le norme costituzionali, finisca per invadere il campo istituzionale delle regioni e per comprimerne gli interessi), se realmente, per dirla in termini ancora più forti, vogliamo dare un'ulteriore soggettività al di là di quella

che già siamo in grado (o almeno dovremmo essere in grado) di compiere, se le regioni e le autonomie locali devono essere soggetti di una potestà legislativa fortissima e di un'autonomia amministrativa reale, se veramente vogliamo fare questo, credo che basti un'ampia apertura procedimentale nella funzione legislativa all'intervento delle regioni e delle autonomie locali e nel corso stesso dei procedimenti legislativi sulle materie appunto che riguardano direttamente o indirettamente le autonomie regionali, in occasione dell'esame della legge finanziaria e di bilancio e delle leggi che hanno ricadute regionali.

In questo modo le autonomie locali potrebbero realizzare un concorso diretto, adeguato e proficuo all'attività di normazione; e potrebbero farlo in modo molto autorevole, con poteri anche forti (non escludo neanche poteri deliberanti), con questo strumento, la commissione allocata all'interno della Camera politica. La scelta prospettata da parte di alcuni prelude invece alla costruzione per questo di un Senato, ma io non credo che questo sia necessario.

L'altra scelta sulla quale abbiamo ragionato e che in una certa misura è presente nel testo della senatrice Dentamaro, vale a dire il Senato delle garanzie, mi sembra anch'essa difficile da spiegare e da motivare, e tanto più ora che abbiamo davanti a noi il testo della senatrice Dentamaro, che ha svolto un lavoro egregio ma che si è dovuta muovere entro determinati limiti e avendo davanti a sé le difficoltà sulle quali ho ragionato. Voglio dirlo qui perché il mio ragionamento e la mia contrarietà a scelte che hanno questo contenuto di merito, riguardano un indirizzo generale che si è dato il Comitato, non sono assolutamente addebitabili alla responsabilità della relatrice, che invece ha adempiuto con molta lealtà ad un mandato che era stato conferito in sede di Comitato in modo maggioritario, se posso usare questo termine (perché nei Comitati non si è mai votato).

Perché dico che non ha giustificazione il Senato delle garanzie? Se guardiamo il testo, in realtà ci troviamo di fronte a un rischio molto concreto, vale a dire alla riproposizione del bicameralismo, non imperfetto ma in una certa misura perfetto; infatti, il potere di richiamo può farci correre il concreto rischio che la stragrande maggioranza delle leggi venga richiamata.

La definizione delle materie nell'articolo 68 è stata frutto di molta riflessione, e ancora si può riflettere, ma denuncia questa difficoltà; infatti separare — stavo per dire il grano dal loglio — le materie che noi diciamo devono essere di garanzia, quelle attinenti alle libertà, dai programmi di governo, è cosa non sempre semplice. Un tentativo è stato fatto; alcune delle leggi rispondono a questo indirizzo e a questa esigenza, altre è difficile definirle in questo modo. Qualche collega ha parlato per esempio dell'informazione e della diffusione radiotelevisiva, ma potremmo citarne altre. Le norme generali sull'azione amministrativa hanno o meno a che fare con la questione governo? Si tratta di un interrogativo di non poco conto, al quale non so dare una risposta, ma di cui avverto la difficoltà. E così su altre materie. Tra l'altro, una separazione netta, se fosse possibile, richiederebbe a mio avviso (se realmente stiamo ragionando di un Senato delle garanzie che non ha un rapporto fiduciario con il governo) una potestà legislativa soltanto in capo al Senato delle garanzie o altrimenti il procedimento bicamerale, con una possibilità concreta di maggioranze diverse in queste due Camere. Se si va a questa scelta, infatti bisognerà andare anche a scelte di leggi elettorali diverse: se si vuole configurare come Senato delle garanzie a mio avviso non può che essere proporzionale o quanto più proporzionale possibile. È questa la logica delle garanzie: avere maggioranze diverse su materie il cui confine tra una dizione garanzia e altra azione di governo è molto complicato. Dovrebbero quindi essere di competenza solo del Senato delle garanzie; ma

non ce la facciamo, tanto che sono state indicate come leggi bicamerali.

Questo Senato interviene poi anche sui decreti-legge, se ho valutato bene il testo; può darsi anche che non abbia guardato bene questo punto e la relatrice mi correggerà, se sbaglio. Essendo previsto il potere di richiamo per le altre leggi, può intervenire su tutte le altre materie, e anche qui saranno materie con un'attenzione molto forte con il programma di governo. Il Senato interviene poi in materia di bilancio, perché la commissione viene allocata presso il Senato; certo, è la Camera ad avere l'ultima parola; alla commissione, visto l'orientamento che comincia a prevalere, si attribuiranno una serie di competenze e soprattutto poteri deliberanti o, anche se non si attribuiranno poteri deliberanti, avrà un potere così forte che, per essere smentito, occorrerà la maggioranza del Senato e a sua volta della Camera, per poter contraddire le deliberazioni di questa commissione sarà necessaria una maggioranza più che qualificata, e poi c'è il ricorso alla Corte costituzionale: il tutto mi fa dire che, in materia di bilancio, in materia di programmazione economica, che è l'atto fondamentale di un'azione di governo, questo Senato può dire la sua. Personalmente non avrei niente in contrario, se questo non ci facesse ricadere immediatamente nel bicameralismo, perfetto o imperfetto, ma di questo si tratta. Alle soglie del 2000 è una cosa che francamente si giustifica poco, lasciatemelo dire con piccola soddisfazione personale: le ragioni del conservatorismo in termini di politica istituzionale evidentemente non sempre sono da una sola parte, molto spesso sono da troppe parti.

Detto questo, penso che la mia parte politica sappia bene che la sua proposta — che giudico molto innovativa — è minoritaria in questa Commissione. Continueremo ad insistere sul terreno culturale e a questo punto lavoreremo sul testo della senatrice Dentamaro presentando emendamenti per tentare di lavorare su quelle che a noi sembrano le contraddizioni più forti in esso contenute.

Il testo però contiene anche molti aspetti positivi. Mi riferisco, ad esempio, alla disciplina dei referendum; aver eliminato il riferimento ai trattati internazionali mi sembra un passo avanti la cui qualità non mi sfugge assolutamente. Anche il modo in cui dovrebbe in parte essere limitata la delegittimazione dell'istituto del referendum che nei fatti è avvenuta mi sembra rappresenti una strada utile ed efficace.

Altri punti del testo sono interessanti: l'istituto del referendum propositivo, ad esempio, nel caso in cui la legge di iniziativa popolare non riesca ad essere approvata nel giro di diciotto mesi. A questo proposito, inserirei però l'esclusione della possibilità di proporre questo tipo di referendum per le leggi costituzionali. Si tratta infatti di materia molto delicata e le leggi costituzionali devono rientrare nel procedimento di revisione costituzionale e non possono essere materia di referendum propositivo così delineato.

Sull'articolo 138 credo dovremo ancora riflettere e lavorare. Apprezzo il fatto che la relatrice abbia colto una preoccupazione che la maggioranza del Comitato ha manifestato rispetto alla possibilità di impedire qualunque revisione della prima parte della Costituzione. Ripeto però che c'è ancora da lavorare, ad esempio sulla possibilità per un quinto dei componenti di ciascuna Camera di chiedere che la Corte costituzionale giudichi la conformità della legge costituzionale approvata al divieto di revisione di alcuni contenuti della Costituzione stessa. Preferirei che la procedura si completasse nell'ambito dell'articolo 138.

Certo, l'articolo 138 è una norma rigida, ma credo che debba continuare ad esserlo per rappresentare la garanzia del patto costituzionale contenuto nella prima parte della Carta ed anche di quello che riusciremo a scrivere per quanto riguarda la seconda parte.

In conclusione, ribadisco il grande interesse ed il rispetto per l'opera della relatrice. Per parte nostra presenteremo emendamenti; rimane comunque — se posso esprimermi in questo modo l'ama-

rezza di constatare l'esistenza di una difficoltà politica rispetto al reperimento di una soluzione veramente innovativa su un tema fondamentale come è quello inerente alla vita delle istituzioni.

A questa Commissione è stato affidato un compito che giudico essenziale per la democrazia, quello della rilegittimazione delle istituzioni. Se le istituzioni non riescono a spiegare se stesse – di questo alla fine di tratterà – si correranno ulteriori rischi proprio sul terreno della loro legittimazione. Per questo ho voluto lasciare traccia di questa nostra amarezza, augurandomi che altri colleghi possano aggiungere la loro voce alla mia e di ascoltare argomenti che possono fugare la mia preoccupazione. Confesso però che mi sembra che finora ciò non sia avvenuto e che il testo non sia tale da raggiungere questo obiettivo.

LUIGI GRILLO. Presidente, anch'io desidero rivolgere un sincero ringraziamento ai relatori, in particolare alla senatrice Dentamaro per il fatto che ho seguito le problematiche che ha affrontato con pregevole sintesi nella sua relazione e nella sua proposta di articolato.

Il mio contributo si muove dalla constatazione che abbiamo un testo che giudico una buona base per un ulteriore approfondimento. Con l'intervento che svolgerò questa sera desidero motivare il perché abbiamo sostenuto il bicameralismo che personalmente ho definito « paritario ».

Credo, signor presidente, che siamo chiamati a disegnare la riforma costituzionale che dia risposte alle domande del paese. Quindi, secondo me, dovremmo partire di qui per trovare la giusta direzione. Credo che il paese in questo momento richieda soprattutto buon governo a livello nazionale e locale: a livello nazionale, un governo espressione della scelta diretta degli elettori, certo in un sistema che garantisca l'alternanza; a livello locale, una maggiore autonomia dei diversi gradi di governo sul territorio il più vicino possibile a dove la gente vive e lavora.

Sono esigenze alle quali siamo chiamati a dare una risposta cogliendo immediatamente ciò che è maturo e quindi può essere colto e avviando con decisa volontà politica i necessari processi dove è opportuno agire con gradualità. Questo secondo me vuol dire che dovremmo praticare davvero una modestia istituzionale per riformare realisticamente ciò che è maturo riformare. Le soluzioni « tutto e subito », l'importazione acritica di modelli stranieri (spagnoli o tedeschi che siano), avventure istituzionali nella direzione di chi alza di più la voce non sono buoni modi di rispondere alla richiesta del paese, che a parer mio va nella direzione del buon governo e, semmai, del superamento della logica dei lacci e laccioli del burocratismo esasperato.

Nella scelta della forma di governo il maggior peso diretto dell'elettorato nell'individuare la guida del paese credo sia un elemento maturo, che può essere colto. Ieri se ne è parlato a lungo; forse nella proposta di soluzione non semipresidenzialista si è privilegiato più la stabilità che non la legittimazione del capo del Governo da parte dell'elettorato. Comunque, sono entrambe soluzioni che rispetto al quadro attuale rafforzano e rafforzeranno il Governo.

Al di là di questa scelta che giudico matura, è opportuno che il ruolo e la struttura del Parlamento garantiscano un assetto equilibrato, dove chi guida il paese trovi il sostegno ed il controllo.

Per quanto riguarda invece il federalismo, questo a parer mio non potrà essere che un processo. Perché le competenze che è necessario trasferire siano davvero trasferite e non solo sulla carta è necessario muovere centinaia di migliaia di miliardi, migliaia di uomini ed un patrimonio ingente di strutture e di conoscenze. Per fare ciò non è sufficiente scrivere che ci impegniamo a farlo. La considerazione è così evidente che non è necessario soffermarsi oltre. Sarà un processo da perseguire con decisione politica e da realizzare secondo me in un Parlamento capace ed autorevole.

Dico questo perché nell'ubriacatura dei *mass media* di questi giorni mi sembra che questo aspetto sia un po' trascurato. Si continua ad enfatizzare il ruolo delle regioni, quello di chi protesta più violentemente, ma di ciò che rimane al centro secondo me si è dibattuto poco. La prospettiva è quella di un paese che vedrà l'azione di Governo rinforzata ed intraprenderà un processo federalista con maggiori poteri alla periferia.

Questo paese a mio parere avrà bisogno di un Parlamento all'altezza delle aspettative e della delicatezza di queste fondamentali novità. Vediamo tale Parlamento come articolato, equilibrato, autorevole; domani, ancora più di oggi, esso dovrà garantire tutti i cittadini, le autonomie, le istituzioni, e dovrà essere un Parlamento che controlli attentamente e sostenga efficacemente il cambiamento del sistema, perché credo che questo cambiamento dovrà essere gestito proprio dal Parlamento.

Il Parlamento del futuro dovrà essere secondo me bicamerale, eletto a suffragio universale diretto, equilibrato e specializzato nell'esercizio delle sue funzioni.

Molte volte è stato riaffermato – credo che ormai possa considerarsi un dato acquisito del dibattito – che il bicameralismo è il sistema parlamentare più adatto ad una società complessa. Tutta l'esperienza mondiale, federale e non, con l'eccezione di Cina ed Israele, conferma questo dato, su cui credo non vi sia più bisogno di soffermarsi. La *boutade* talvolta ripetuta « meglio una sola Camera che un sistema pasticciato » è appunto solo una *boutade*: i sistemi pasticciati vanno scartati, così come le ipotesi – mi spiace doverlo dire alla senatrice Salvati – di una sola Camera. Servono due Camere, perché è necessaria una fase di riflessione nel procedimento legislativo; servono due Camere perché è necessario articolare la rappresentanza democratica in un paese diseguale e pluralista come l'Italia; servono due Camere perché è necessario concorrere tanto con l'azione del Governo quanto con le funzioni delle autonomie; servono due Camere perché è necessario

un controllo reciproco nel definire le regole che reggono le fondamenta di una società, come le norme elettorali e le norme costituzionali.

In una fase come quella che stiamo attraversando, però, signor presidente, a mio parere, vi è un motivo in più, che ho poco fa accennato: è necessario, cioè, diversamente da quella che è stata oggi la risposta dell'onorevole Mattarella, un luogo istituzionale dove seguire e assecondare il processo federalista, garantendo l'unità del paese. Esempio tre importanti questioni per motivare queste indicazioni: le competenze, le risorse, i tempi. Le competenze: quasi tutti concordano sul fatto che non dovrà esservi – per il futuro – una legislazione statale nelle materie di competenza regionale: significherebbe, si dice, negare nei fatti le affermazioni di principio. È nondimeno necessario riconoscere che inevitabilmente le decisioni dello Stato incideranno su quelle delle regioni. Negare il problema è irresponsabile: livelli di contatto della legislazione statale su quella regionale non sono esorcizzabili in via di principio. L'esperienza di paesi autenticamente federali come la Germania sta a dimostrare la veridicità di quanto sto affermando.

Del resto, se leggiamo i disegni di legge che su questo argomento hanno presentato tutti i gruppi, o le osservazioni svolte durante il dibattito, troviamo espressioni di questo tipo: interesse nazionale, poteri impliciti, minimi inderogabili in materia sociale, perequazione; sono tutti termini tecnici che testimoniano un dato incontrovertibile, che inconsapevolmente emerge dal contributo di tutti coloro che sono intervenuti. Mi riferisco al raccordo, che deve esistere, della legislazione di livello statale con quella regionale. È quindi necessario, sono d'accordo, trovare una sede istituzionale adeguata per trattare tali questioni.

Un altro problema attiene alla ripartizione delle risorse. Questo punto deve essere studiato attentamente per far sì che le competenze attribuite non restino lettera morta, come è successo e ancora succede con l'attuale Costituzione, che

presenta in ciò uno dei suoi maggiori limiti. Mi spiace per i colleghi del Comitato forma di Stato, ma io ritengo di essere nel giusto affermando che, allo stato della discussione e dell'elaborazione, la risposta che si è data e che si intende dare è definibile solo parzialmente, perché, quando si enfatizza il federalismo, probabilmente si dimentica che l'aspetto più importante è quello di dove si devono trovare le risorse per supportare nella realtà questo processo molto ambizioso. E non mi pare che finora qualcuno dei colleghi abbia individuato una soluzione. Di ciò, a mio giudizio, è necessario essere consapevoli.

Così come è necessario ricordare ai sostenitori di un federalismo esasperato « tutto e subito » che oggi non possiamo ignorare la realtà del debito pubblico, dei parametri europei, dei concetti della solidarietà economica: cose queste su cui è facile attestarci e riconoscere un vasto consenso, salvo poi dimenticare un'articolazione, una strumentazione, una precisazione al riguardo.

Infine, i tempi. Ho spiegato perché credo che il federalismo in Italia debba essere realizzato come processo, cioè con gradualità e spirito di concretezza: altrimenti rischia di essere qualcosa che somiglia alla demagogia e al gattopardismo. Ed allora la rapida ricognizione appena fatta dei maggiori punti sulla questione del federalismo evidenzia a mio parere la necessità di un luogo istituzionale che garantisca lo sviluppo e poi il funzionamento del processo federale: pensare di farne a meno vuol dire rischiare il blocco del processo, quindi il contrario del buon governo che è alla base delle richieste depaese. Qual è, a mio modesto avviso, questo luogo? È il Senato. Ma quale Senato? Pochi commissari in Comitato, per la verità alcuni intellettuali sulla stampa, quasi tutti le regioni in tutte le sedi possibili hanno proposto di fare del Senato il Bundesrat italiano. È una soluzione, a mio avviso, inadatta alla realtà italiana, al paese dei mille comuni dove il federalismo delle componenti regionali è il punto di arrivo, non quello di partenza.

Le regioni sono la risposta istituzionale alla rivolta del 1968 e credo che si possano considerare un'esperienza tutt'altro che positiva: non lo dico perché sono transitato per sette anni nell'amministrazione regionale; lo dico perché mi riconosco nell'osservazione che faceva lo scorso anno il professor Giuliano Amato, il quale sottolineava che forse occorre essere più coerenti con l'insegnamento dei nostri padri, secondo i quali le riforme possono alimentarsi solo se l'energia che scaturisce dalle forze reali della società; e queste in Italia sono nei municipi. Questo è lo specifico italiano, non le regioni. È quindi impensabile che vi sia un luogo di mediazione, di composizione espresso in secondo grado dai rappresentanti degli esecutivi regionali, cioè da una delle parti i cui legittimi interessi devono essere coordinati insieme con quelli delle altre autonomie e dello Stato. A me sembra una contraddizione, dopo aver decentrato notevoli poteri legislativi alle regioni, immaginare che le regioni siano titolari di una funzione nella quale partecipano da protagoniste alla gestione di un processo che le vede come beneficiarie.

Devo ricordare ancora un altro aspetto: quella che potremmo definire l'ultima esterofilia, come se una riforma costituzionale debba necessariamente definirsi a qualche tipo di importazione istituzionale per essere credibile: il modello spagnolo, il federalismo alla catalana, il Senato alla spagnola. Come se non fosse proprio l'esperienza spagnola una delle più sofferte dal punto di vista dei rapporti centro-autonomie, con un federalismo insieme incompiuto ed esplosivo, a due e forse a tre velocità, con un Senato che – per contenere tutto – non rappresenta più nessuno e soprattutto rischia di non servire più a niente. Non mi pare un'idea particolarmente felice copiare modelli in crisi ed in via di superamento negli stessi paesi d'origine.

Ma allora quale Senato, mi si chiederà? Riconosco molto valore al contributo della relatrice Dentamaro, ma azzardo, certo con ostinazione, un argomento che ho sollevato in Comitato e che per la

verità alcuni professori universitari (rifugo però dal modo di ragionare di tanti professori universitari) hanno deriso. La mia idea è che occorra puntare su un bicameralismo paritario ed egualitario, cioè due Camere elette direttamente che si distribuiscono i compiti in modo equilibrato. È ciò di cui ha bisogno un quadro istituzionale in transizione, un quadro istituzionale che dovrà portare a compimento un impegnativo processo federalista. Il bicameralismo paritario è garanzia di equilibrio, perché, nel confermare i pregi di tale sistema, supera le inutili duplicazioni del bicameralismo perfetto.

Una Camera che supporta e controlla il Governo, un Senato attento alle autonomie: entrambe queste Camere coinvolte, certo, nei settori delicati di comune e fondamentale rilevanza, perché abbiamo assunto che esistono settori e materie di un tale rilievo per cui è necessaria questa garanzia. Una garanzia per i cittadini, per le autonomie, per le stesse istituzioni sarebbe quindi assicurata dall'intervento di entrambe le Camere nelle materie più delicate: le leggi costituzionali, le leggi elettorali sulla libertà, le leggi sui diritti fondamentali; quell'elenco che in buona sostanza ha bene elaborato la relatrice. Con ciò si comprende perché non condivido le osservazioni degli onorevoli Rebuffa e Morando: a mio avviso, infatti, vi è un dato di coerenza in questo aspetto.

Non, quindi, la Camera delle garanzie, o delle autonomie, ma il Senato della Repubblica: credo che tutti sappiano che il Senato è un nome che ha più di duemila anni. Se creiamo la Camera delle garanzie, si produce un paradosso per il quale si ha il Senato negli Stati Uniti d'America, o in Francia, e non nel nostro paese, dove il Senato ha avuto origine duemila anni fa. Credo che anche questa esigenza di introdurre novità nei nomi debba cessare: ho ascoltato illustrare l'idea di una Camera delle garanzie, che secondo il senatore Morando avrebbe un potere di richiamo; benissimo, ma ritengo che quanto meno potremmo mantenere il nome di Senato, chiarendo quali ne debbano essere le funzioni. Un Senato coe-

rente con questo quadro, a mio parere, è eletto direttamente, naturalmente con un forte radicamento regionale, e su questo credo possa essere misurata la coerenza sul piano federale. Non aggiungo nulla a quanto ha detto il senatore Morando, perché lui stesso ha avuto l'amabilità di sottolineare in Comitato la validità di un raccordo tra l'elezione dei senatori e quella dei consiglieri regionali. Un Senato eletto direttamente, con una forte base regionale, come luogo nazionale dove si confrontano gli interessi delle autonomie e del centro, quindi un Senato che recupera la potenzialità di quanto avevano scritto i costituenti nel 1948. Il nuovo Senato che deve garantire da eventuali straripamenti di maggioranza i cittadini come le componenti del territorio, presidio dei principi e dei diritti fondamentali, non meno che dei principi dell'autonomia.

In questa prospettiva mi riconosco nella proposta contenuta nell'articolo 84, seconda versione, che assegna i poteri deliberativi ad una commissione nella quale il numero dei senatori deve assolutamente essere pari a quello dei rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali.

Credo che il Senato possa anche configurarsi come una Camera continua, da rinnovarsi, anche parzialmente, insieme ai consigli regionali. I senatori devono avere una forte connessione politica con le regioni con formule elettorali che potranno studiarsi, ma credo che anche la contestualità delle elezioni darebbe significato a questo rapporto. Un'altra soluzione possibile potrebbe essere quella di dare dignità costituzionale ad un organo che già esiste, seppure in forma diversa. La prima legge Bassanini n. 59 del 1997, quella sul decentramento, prevede una delega per la fusione delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città con competenze ampliate e concentrate. A mio parere, questa è la strada maestra da ripercorrere con la maestà della rilevanza costituzionale.

Questa consulta delle autonomie potrebbe essere formata da rappresentanti dei governi locali e dovrebbe funzionare

come interlocutore dell'esecutivo nazionale, senza escludere la possibilità di interagire anche nel procedimento legislativo. Questa potrebbe essere la via per riconsiderare istituti della Costituzione del 1948 che l'evoluzione del sistema ha posto ai suoi margini. Penso al ruolo consultivo del CNEL o alla scarsa rilevanza della Commissione per le questioni regionali come interfaccia degli interessi regionali. Avremmo così il Governo nazionale da un lato e un organo rappresentativo degli esecutivi delle autonomie dall'altro; simmetricamente in Parlamento avremmo una Camera interlocutrice del Governo, l'altra - il Senato - interlocutrice del nuovo sistema delle autonomie.

Nel corso del dibattito è stato ricordato il grande merito storico che il bicameralismo perfetto ha avuto in questo paese, nel difficile momento di transizione del dopoguerra, di garanzia reciproca per tutti. Oggi gran parte di questi problemi sono definitivamente superati, ma il paese attraversa una nuova e difficile transizione e non credo sia saggio, in un momento come questo, bruciarsi alle spalle ponti istituzionali quando non si conoscono ancora esattamente il percorso e le sue difficoltà. Il modello cui ho fatto riferimento a mio parere supera il bicameralismo perfetto e si afferma come un bicameralismo paritario ed equilibrato, che può rappresentare una risposta fattibile, concreta ed efficace per garantire l'equilibrio del nuovo sistema verso cui siamo proiettati.

NATALE D'AMICO. Anch'io mi associo ai ringraziamenti alla senatrice Dentamaro. Come fanno i colleghi che erano nel Comitato, spesso ho espresso un'opposizione abbastanza generalizzata sulle soluzioni proposte, a maggior ragione quindi mi sento in dovere di ringraziarla, anche per aver accolto alcune delle proposte da me avanzate, nonostante le posizioni da me assunte in alcuni casi potessero giustificare addirittura una risposta generalizzata di rigetto.

In particolare riguardo alla seconda Camera, come ho già dichiarato anche in

sede plenaria, la mia scelta rimane a favore la Camera delle regioni e delle autonomie, che mi sembrerebbe la soluzione più ragionevole e più coerente con l'intera costruzione, anche se non raggiunge sufficienti consensi. Non ripeterò quanto ho detto in Commissione intervenendo sulla relazione del presidente D'Alema riguardo ai rischi di rigidità e di sottrarre troppe cose a quell'indirizzo politico che invece vorremmo rafforzare, nella limpidezza e nella capacità di condurre a realizzazioni concrete, che comporta il modello bicamerale che stiamo immaginando. Farò invece un discorso più specifico.

Dobbiamo tutti avere la coscienza che la Camera delle garanzie che stiamo costruendo è un *unicum* nel panorama comparato; qualcuno ricorda il Senato degli Stati Uniti, ma in realtà quella è una camera politica che svolge anche funzioni di controllo - più che di garanzia - sull'operato del Presidente. Ci sono qui illustri costituzionalisti, ma non ho sentito ancora un esempio di seconda Camera delle garanzie. Come partecipe di una Commissione costituente non rifuggirei dall'idea di costruire qualcosa di davvero originale, ma certo qualche dubbio ce l'ho quando l'insieme di cose originali che costruiamo rischia di essere troppo ampio. Sulla forma di governo stiamo immaginando una soluzione totalmente originale, riguardo al federalismo i modelli di federalismo duale o competitivo sono totalmente originali, questo Parlamento delle garanzie è un'altra cosa totalmente originale.

Comunque, se ci si vuole davvero incamminare su questo terreno, bisogna evitare confusioni e fare di questa Camera un organo di vera garanzia e, poiché rischia di apparire come un non senso un organo di garanzia formato con metodi unicamente politici, bisogna comunque tenere questa Camera lontana dalla tentazione di condividere in alcun modo funzioni di indirizzo politico. Quindi - la conclusione è ovvia - questa seconda Camera non può partecipare alla funzione legislativa, tranne forse per il procedi-

mento di revisione costituzionale. La funzione legislativa, infatti, è intrinsecamente politica e mi pare un'impresa disperata, oltre che forse teoricamente inconcepibile, pretendere di distinguere tra materia e materia (anche se la relatrice vi ha provato più volte con diverse stesure dell'articolo 68). La stessa revisione costituzionale prevede dei *quorum* aggravati non già perché la materia sia meno politica, ma proprio perché, essendo politicamente assai rilevante, si ritiene necessaria anche la partecipazione delle minoranze. Se questa seconda Camera partecipasse alla legislazione, non sarebbe una camera di garanzia ma una Camera rivolta a consociativizzare alcune decisioni politiche.

Entro adesso nel merito delle norme previste da questo articolo 68. Qualcuno si è soffermato sulla lettera f): informazione e diffusione radiotelevisiva. Faccio un esempio: sono personalmente favorevole a privatizzare la RAI, sarei favorevole a che nella Costituzione fosse impedito alla maggioranza di tassarmi per finanziare il carrozzone RAI. Questo è fuori dal nostro oggetto di analisi, perché noi della prima parte non ci occupiamo, però prevedere che se anche la maggioranza dei cittadini italiani fosse d'accordo con me non sarebbe possibile privatizzare la RAI, francamente mi sembra un po' troppo.

La lettera b) riguarda, invece, le autorità amministrative indipendenti. Io condivido alcune perplessità sulla loro costituzionalizzazione generale e la mia idea è che nell'ordinamento italiano il proliferare di queste autorità stia servendo solo, nella sostanza, a indebolire l'unica autorità amministrativa indipendente veramente rilevante, quella per la tutela della concorrenza e del mercato. Tuttavia mi chiedo perché questi temi debbano essere sottratti all'indirizzo politico.

Ricordo, a proposito della lettera g) (codificazione penale e sostanziale processuale), che abbiamo introdotto o stiamo introducendo una riserva di codice nella proposta delle garanzie, per cui, sostanzialmente, si interviene in materia penale solo intervenendo sui codici. Questo vuol dire sottrarre la giustizia all'indirizzo po-

litico. Continuo a non capire perché la questione del diritto penale debba essere sottratta all'indirizzo politico.

A mio parere, quindi, costruire questa camera come Camera delle garanzie implica una scelta di competenze assai più radicale, più netta. L'unico modo in cui mi pare possibile immaginare questa camera è quello che l'avvicina ad un misto tra un difensore civico, un organo di supervisione dei pubblici poteri e, eventualmente, di nomina dei componenti di organi, anche costituzionali, con funzioni di garanzia. In questa prospettiva i poteri potrebbero essere: di indagine e di inchiesta; osservazione del funzionamento della pubblica amministrazione e segnalazione delle disfunzioni; raccogliere petizioni e di chiedere alla camera politica gli interventi conseguenti; nomina dei membri di organi con funzioni di garanzia.

Un'ulteriore conseguenza è che per poter far bene questo lavoro l'organo non può essere pletorico e richiede una composizione limitatissima. Se i senatori americani sono 100, fatte le proporzioni sugli abitanti, più o meno in Italia, largheggiando, dovremmo prevedere 30 senatori, e se guardiamo al numero di Stati americani in rapporto al numero delle regioni italiane dovremmo prevederne 40. Credo, quindi, che vi sia il problema della numerosità.

Non voglio accogliere atteggiamenti un po' demagogici per la riduzione drastica dei parlamentari: possiamo, se necessario, aumentare il numero dei componenti dell'altra camera — non è questo il punto —, però questa camera di garanzia dovrebbe essere formata da poche persone dotate di forte prestigio personale per lo svolgimento del loro ruolo. Ci tengo a ripetere qui quanto già detto in sede di Comitato: la convinzione che sempre da più parti, secondo la quale questa seconda camera di garanzia dovrebbe essere eletta secondo criteri proporzionali, a mio avviso è addirittura irragionevole. Ciò che noi dovremmo chiedere a questi senatori di garanzia è di rappresentare persone di elevato prestigio personale; dovremmo addirittura impedire ogni forma di collega-

mento fra loro, così come sarebbe invece necessario per immaginare forme di recupero proporzionale. Il modo migliore per eleggere questi senatori dovrebbe essere un sistema uninominale maggioritario a doppio turno, essendo questo l'unico modo in grado di garantirci che ciascuno di essi rappresenti la maggioranza assoluta degli elettori del territorio in cui è eletto.

Premesso che mi sono posto il problema dell'apparire troppo rigido anzitutto con me stesso, non credo che la riflessione che abbiamo svolto assieme sia inutile. Per quanto mi riguarda, mi ha aiutato a chiarire la mia struttura delle preferenze riguardo alla forma del Parlamento italiano: la mia prima preferenza rimane la Camera delle regioni, ma sono disposto a scendere sulla seconda preferenza, rappresentata, forse, da questa Camera mista di cui stiamo parlando e su cui tornerò (Camera solo delle garanzie e Camera delle regioni). La terza è il monocameralismo. La quarta è il bicameralismo. Alla fine — ma non so se c'è — vi è questa camera delle garanzie con funzioni legislative. Quindi, il mio problema non è di rigidità: sono disposto a scendere lungo la struttura delle preferenze ma vorrei non scendere troppo.

Vi è il problema di come recuperare il raccordo con le regioni e con gli enti locali, il problema di dove costruire questo processo federale che, mi pare, emerga con chiarezza nel dibattito che abbiamo svolto sulla relazione del collega D'Onofrio. Come ricordava il presidente Mattarella, insieme avevamo presentato, di nuovo, un documento alternativo sulla Camera delle regioni e delle autonomie. Ci pare che su questo non vi sia ampio consenso, però guardiamo con interesse alla proposta, prima fatta dal senatore Elia, per l'istituzione della speciale commissione, ovviamente con poteri deliberanti, composta dai rappresentanti degli esecutivi regionali. Abbiamo accolto con piacere la novità prospettata del senatore Salvi in sede di Comitato Parlamento e fonti normative, cioè l'attribuzione chiara di poteri deliberanti a questa commissione

composta dai rappresentanti degli esecutivi regionali e degli esecutivi degli enti locali; si tratta di una modifica nel senso che, sostanzialmente, questa seconda Camera diventerebbe a composizione mista, con la presenza di rappresentanti degli esecutivi delle regioni e degli enti locali e di parlamentari eletti a suffragio universale (ho provato a dire in quale modo secondo me dovrebbero essere eletti e che dovrebbero essere relativamente pochi). Giustamente, su questa strada la senatrice Dentamaro non è stata in condizioni di fare passi avanti. Credo che la Commissione abbia il dovere di continuare a seguirla: non è la mia prima opzione ma, a questo punto, mi sembrerebbe la soluzione più ragionevole. È essenziale — ripeto — che la componente di garanzia di questa camera sia davvero di garanzia e non legislativa.

Registro con piacere la nuova formulazione dell'articolo 138. Mi sono già soffermato in Commissione sul rischio dell'eccessivo irrigidimento della nostra Carta costituzionale. Anzi, ero tanto preoccupato che avevo provato a ricostruire limiti normativi, e credo che sull'articolo 138 un limite normativo lo abbiamo: il fatto che la legge che istituisce questa Commissione preveda che per le modificazioni della legge costituzionale approvata secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale si osservano le norme di procedura previste dalla Costituzione, credo che possa porre un limite alla nostra capacità di intervenire sull'articolo 138.

Apprezzo anche la formulazione attuale, rispetto a quelle passate, della norma sul referendum. Però mi chiedo, a questo punto, se non sia opportuno lasciare l'articolo 75 com'era. La novità introdotta, che tende a limitare i referendum manipolativi, personalmente non mi convince molto. Non vedo perché non debbano essere possibili referendum manipolativi, dal momento che ne abbiamo avuti nella storia di questo paese, anche di importanti ai fini del progresso della società politica. A me pare che già con l'attuale formulazione la Corte costituzio-

nale abbia inventato abbastanza limiti a tale istituto, tanto che non sia il caso di inserirne di nuovi. Credo che vi sia il problema della tendenza, da parte di qualcuno, ad allargare a dismisura il numero dei referendum, ma ritengo che il limite possa essere ritrovato, alla fine, nella saggezza degli italiani e lasciata quindi al processo politico la limitazione degli eccessi. Mi chiedo quindi se non sia opportuno lasciare totalmente invariato l'articolo 75. Francamente, l'unico intervento che mi sembrerebbe opportuno sarebbe quello di chiarire i criteri in base ai quali la Corte può rifiutare ai cittadini di votare dei referendum. Siccome è molto difficile farlo, mi limiterei a lasciare la norma com'è.

Per quanto riguarda il delicatissimo articolo 83, relativo al bilancio, i tentativi che abbiamo fatto anche in Comitato e i cui risultati si manifestano nel testo della senatrice Dentamaro, mi determinano in una convinzione: l'unico limite effettivo che può contare è di responsabilità politica del governo. Penso che sia necessario compiere uno sforzo ulteriore in questa direzione. Cosa vuol dire responsabilità politica del governo? Vuol dire immodificabilità in Parlamento del bilancio? No. Vuol dire, però, che il Parlamento può modificare il bilancio solo a condizione che il governo sia d'accordo. Vi è dunque un processo di contrattazione, ma deve essere chiaro che nulla nel bilancio passa senza il consenso del governo. Quindi, il Governo, che ha la responsabilità di gestire il bilancio, si assume per intero la responsabilità della redazione del bilancio.

Ritengo, al di là di tutti i tentativi di limitare l'imposizione fiscale a vincoli di pareggio, che forse sarebbero troppo rigidi e di fronte ai quali l'unico problema della Corte costituzionale chiamata in concreto a giudicare potrebbe essere quello di come consentirne l'aggiramento, che questo sia davvero il vincolo essenziale, politico, di responsabilità del governo. Pertanto, su questo tema mi riprometto di presentare specifici emendamenti.

Inoltre, penso che occorra intervenire — ne abbiamo parlato anche ieri — con

più determinazione per rafforzare il governo in Parlamento; sarà necessario intervenire, magari anche in sede di coordinamento del testo, perché il governo abbia maggior forza e quindi possa essere chiamato con più efficacia a rispondere della mancata realizzazione del suo programma. Sono preoccupato tanto più perché i regolamenti parlamentari approvati con la maggioranza dei due terzi rischiano di costituire un ostacolo molto forte in questa direzione. Quindi, o decidiamo di imporre in Costituzione vincoli ai regolamenti parlamentari o rischiamo di trovarci con regolamenti parlamentari che segnano passi indietro rispetto a questa che è, a mio avviso, una necessità essenziale del processo di riforma che abbiamo avviato.

Strettamente legato a questo punto, vi è quello relativo alle limitazioni poste ai decreti-legge, e voglio spiegare il perché in materia abbia delle perplessità. Paradossalmente la proposta avanzata da rinnovamento italiano non contemplava i decreti-legge, ma prevedeva invece una serie di strumenti che davano forza al governo in Parlamento: certezza della messa in votazione entro trenta giorni dei progetti dichiarati urgenti, uno strumento speciale di delega molto forte; in sostanza, lo ripeto, molti elementi che rafforzavano il governo in Parlamento.

In assenza o nell'insufficienza di questi strumenti, la limitazione per materia al decreto-legge è pericolosa. Rispetto ad essa mi chiedo: se vi fosse una crisi finanziaria come quella verificatasi in Albania, il governo potrebbe emanare un decreto-legge? Io credo che lo debba fare, ma se arriviamo a contemplare una simile materia credo che poi dovremmo comprenderle tutte. So bene che anche in passate legislature le Camere hanno inseguito la strada della limitazione per materia; credo che essa sia o inefficace o pericolosa: inefficace perché, come sapete meglio di me, secondo molti comunque i requisiti della necessità e dell'urgenza giustificerebbero l'emanazione di un decreto; ma se non fosse inefficace, quella strada sarebbe pericolosa perché, per

esempio, come ho già detto, se vi fosse una crisi finanziaria come quella verificatasi in Albania, forse uno strumento di quel genere bisognerebbe prevederlo.

Quindi, la nostra posizione più radicale è stata quella di proporre l'abolizione dei decreti, a fronte dell'attribuzione di maggiori poteri al governo in Parlamento; se questa strada non fosse ritenuta percorribile, allora tanto varrebbe mantenere i decreti-legge. Personalmente, come ho già sottolineato, non sono favorevole ad una limitazione per materie, mentre sono favorevole a rendere totalmente inemendabili i decreti-legge.

Da ultimo, vorrei svolgere una breve considerazione che può apparire di dettaglio: non capisco perché manteniamo ancora il Parlamento in seduta comune, che serve solo a dichiarare lo stato di guerra. Io proverei ad abolirlo.

MARIO GRECO. Signor presidente, colleghi, sarò breve anche perché molte delle considerazioni che avrei voluto svolgere sono già state trattate, senz'altro più efficacemente di quanto avrei fatto io, dai colleghi che mi hanno preceduto e, in particolare, da coloro con i quali, per esempio il senatore Grillo, ho avuto un più quotidiano e frequente confronto d'idee in Comitato, confronto che ci ha portati già in quella sede a presentare alcuni emendamenti ai primi articolati dei due relatori, Dentamaro e D'Amico, verso i quali anch'io non posso che esprimere sinceri apprezzamenti per la fatica, il paziente - tale l'ha definito la senatrice Salvato - lavoro, la disponibilità a recepire i suggerimenti pervenuti loro in sede di discussione dei diversi articolati presso il Comitato.

Per comprendere il fatto che i relatori hanno tenuto conto delle nostre considerazioni e riflessioni già nel corso dei lavori del Comitato, basterebbe confrontare i primi articolati con quelli che hanno consegnato questa mattina a conclusione del loro attento e dialettico lavoro, portato proficuamente avanti anche grazie all'altrettanto attenta e democratica presidenza

della senatrice Salvato, alla quale va analogo nostro ringraziamento ed apprezzamento.

Credo sia anche giusto accomunarsi a quanti hanno giudicato complessivamente i due testi dei buoni testi base, senz'altro da migliorare, ma giammai da stravolgere con interventi radicali, specie ove si consideri che i relatori ci hanno dato già prova, anche questa mattina, di essere pronti ad un'aperta discussione ed a raccogliere ulteriori suggerimenti. Pertanto, va dato loro atto che, proprio per la loro assoluta mancanza di scelte preconcrete, sono stati raggiunti obiettivi comuni di grande valenza, a cominciare dal modello innovativo proposto per la forma di Parlamento, un modello basato soprattutto sulla ripartizione della legislazione tra materie monocamerali e materie bicamerali, prefigurando quindi un bicameralismo differenziato. Il collega Grillo poco fa ha insistito ancora nel dichiarare la propria preferenza per l'espressione bicameralismo paritario, ma credo che, qualunque sia l'aggettivo che vogliamo affiancare a questa nuova forma di Parlamento, vi sia stato un superamento dell'attuale bicameralismo perfetto e sia stato compiuto un tentativo di riforma che porta ad una caratterizzazione della prima camera come quella depositaria del rapporto fiduciario e che vede la seconda camera come quella destinata ad un più stretto raccordo con le regioni e le autonomie, oltre che al controllo, alle garanzie delle minoranze, dell'opposizione.

In ogni caso, senza bisogno di pervenire a delle inutili oltre che confusionarie qualificazioni, come quella sulla camera politica o sulla Camera delle regioni, è essenziale che nel nuovo assetto costituzionale trovi spazio il federalismo che troviamo nella forma di Stato così come è stata preannunciata. L'articolato in esame credo soddisfi l'esigenza di potenziamento delle autonomie regionali, anche se bisogna tener conto che in uno Stato unitario a decentramento regionale tale potenziamento non può essere spinto oltre certi limiti. Non è possibile sostenere che lo Stato debba essere posto sullo stesso

piano delle regioni, tranne i casi in cui il consenso di queste ultime si renda necessario per tutelare specifici interessi regionali e la loro stessa sfera d'autonomia, il che mi sembra sia stato considerato adeguatamente nell'articolato; basti pensare all'articolo 84.

Una collaborazione del tutto paritaria tra Stato e regioni non è opportuna, oltre che per le ragioni già dette dal senatore Grillo, in quanto non si armonizzerebbe, a mio parere, con il disegno costituzionale secondo il quale gli ordinamenti regionali non sono originari bensì derivati da quello statale.

Ferma restando questa diversa qualificazione tra i due ordinamenti, a differenza di quanto prima detto dall'onorevole Zeller, siamo invece in molti a ritenere soddisfatta la necessità del rafforzamento delle autonomie regionali sia con la proposizione di una diversa e più ampia distribuzione delle competenze, in materia legislativa ed amministrativa, di cui all'articolato proposto dal Comitato forma di Stato, sia — esclusa la necessità di giungere alla trasformazione del Senato in Camera delle regioni — con la previsione di quel «parlamentino», come lo definirei, cioè di quella commissione paritetica (la cui composizione condivido) competente in materia di fondi perequativi, con il riconoscimento susseguente alle regioni della facoltà di proporre ricorso alla Corte costituzionale ove dovessero ritenere l'approvazione definitiva difforme dal testo deliberato dalla commissione speciale, in violazione della loro potestà legislativa, amministrativa e finanziaria. Su questo punto è evidente che non mi trovo d'accordo con le preoccupazioni espresse dal collega Rebuffa. Esprimo, quindi, parere positivo su questa parte dell'articolato e, in particolar modo, sull'articolo 84.

Ritengo, tuttavia, che in questa fase il nostro sforzo debba essere rivolto non tanto a strumentalizzare i dettagli, quanto piuttosto a saper cogliere le convergenze sui punti principali, al fine di valorizzare l'indirizzo comune e di portare a conclusione una riforma che, come ben sap-

priamo, è voluta, prima ancora che da noi, dalla gente che sta seguendo con molta attenzione il nostro lavoro. Il dettaglio, al limite, potrà essere messo in discussione attraverso la presentazione di emendamenti in aggiunta a quelli già presentati nel Comitato. In ordine alla forma del Parlamento, ripeto, l'indirizzo maggioritario — l'hanno detto anche altri — è stato quello non di abbattere, ma soltanto di innovare il modello del bicameralismo attuale.

Così come nell'ambito dell'articolato dell'onorevole D'Amico va colto l'indirizzo comune, l'aspirazione di fondo ad intravedere, ad introdurre, per meglio dire, norme costituzionali di recepimento del diritto comunitario. Su questo terreno non siamo certamente noi a percorrere per primi la strada della costituzionalizzazione dell'integrazione europea, perché, come ho già detto in Comitato e come è stato osservato anche prima, mi pare dall'onorevole Crucianelli, altre nazioni — vedi la Francia e la Germania — da alcuni anni hanno soddisfatto la tendenza degli Stati a porre nelle rispettive Costituzioni disposizioni dirette ad assicurare l'efficacia, all'interno del loro ordinamento, di norme sovranazionali, perché non risultano più sufficienti per una reale integrazione (ed anche perché sollevano mille problemi in sede giurisdizionale) forme di collegamento pur esistenti nella nostra Costituzione, quali l'adattamento automatico e l'ordine di esecuzione, cui è collegato il noto principio *pacta sunt servanda*, rapportabili agli articoli 10 e 80 dell'attuale nostra Costituzione.

Nell'avviarmi alla conclusione di queste brevi considerazioni di carattere generale, mi permetto anch'io, come hanno fatto altri, alcune specifiche segnalazioni, al solo fine di sottoporle ai due relatori perché eventualmente possano essere valutate nell'approntare il testo definitivo delle proposte da sottoporre poi al nostro voto.

Richiamo l'articolo 65 per chiedere se non sia il caso di aggiungere, dopo le parole «nell'esercizio», le parole «o in relazione alle loro funzioni». Ciò al fine

di ridurre le problematiche che tante volte sorgono all'interno della stessa Giunta per le autorizzazioni a procedere quando le opinioni sono state espresse dal parlamentare *extra moenia*. Lo dico sulla base della mia esperienza di componente della Giunta per le autorizzazioni a procedere.

Senza volerne fare un problema, mi chiedo inoltre se vi sia una ragione valida, accettabile, giustificabile per non prevedere anche nell'ipotesi *sub* articolo 70, secondo comma, la stessa procedura della Commissione speciale che è stata prevista all'articolo 71, secondo comma.

Confermo qui le perplessità sul *favor* concesso al Governo con la previsione dell'articolo 72 perché, pur prendendo atto dei chiarimenti offerti questa mattina dalla relatrice, a mio parere permangono i timori di una possibile lesione della centralità delle prerogative del Parlamento.

In materia referendaria, non vedo perché attraverso talune novità (vedi l'aumento del numero delle firme degli elettori) debbano essere resi più difficili gli istituti di democrazia partecipativa diretta, nei quali personalmente credo molto e che vorrei che invece venissero agevolati, valorizzati. Mi pare che anche l'onorevole D'Amico, e prima ancora l'onorevole Armaroli, abbiano accennato a questo aspetto.

Passando all'articolato D'Amico, mi limito a concordare con la senatrice Salvato circa un eccesso di proposizione di principi costituzionali non necessari ai fini di una integrazione europea che secondo me deve essere lasciata flessibile e graduale. *Nulla quaestio*, per esempio, sul principio di cui all'articolo A, soprattutto nella formulazione del primo comma, che garantisce la copertura costituzionale, la partecipazione all'edificazione comunitaria, come dice lo stesso titolo dell'articolo A, specialmente quanto ai diritti inviolabili della persona umana. A tale proposito, mi chiedo se sarebbero insorte le recenti polemiche sulla norma transitoria dell'articolo 513 del codice di procedura penale in relazione all'articolo 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo qualora aves-

simo avuto già pronto questo articolato dell'onorevole D'Amico, che salvaguarda appunto determinati diritti inviolabili e li prevede espressamente nella nostra Costituzione.

FRANCA D'ALESSANDRO PRISCO.

Avendo ascoltato con molta attenzione gli interventi di tutti i colleghi, mi sento di dire che anche da questa discussione viene una conferma della necessità del superamento del bicameralismo, perfetto o paritario che dir si voglia. Infatti, non mi sembra una forzatura avveniristica; mi sembra soltanto la presa d'atto e soprattutto la volontà di intervenire a correggere quelle lentezze nel processo legislativo che sono state analizzate da più parti e che mi pare possiamo considerare una delle cause (non l'unica, ma neanche secondaria) dell'inefficienza complessiva del sistema statale, che innanzitutto porta danni ai cittadini. Pertanto ritengo anche che sia un'ottica che tutti dobbiamo avere e che ho avvertito anche in molti interventi. Non credo che il cittadino sia timoroso di vedere innovazioni, credo che sia desideroso di vedere innovazioni. Semmai, la necessità di vederne la praticabilità è responsabilità nostra, perché noi facciamo queste proposte.

Questo sistema mi sembra poi clamorosamente in contraddizione con la situazione attuale di una società complessa, di democrazia avanzata, di una matura capacità di parlamentare che non è paragonabile a quella del 1947, del 1948, quando è entrata in vigore la Costituzione.

Penso che dobbiamo attestarci su questo terreno. Mi sembra che la proposta della relatrice Dentamaro (che anch'io ringrazio non formalmente, perché ne ho visto il grande lavoro) ci offra una base molto utile e molto solida rispetto a questa tendenza e a questa volontà. Esaminando l'insieme anche delle altre proposte, mi sembra che si stia delineando un'architettura innovativa della funzione legislativa che è soddisfacente, perché io metterei alla base dell'innovazione l'attribuzione di capacità legislativa generale alle regioni, in quanto è da qui che mi

sembra scaturiscano in maniera fondamentale le diverse competenze del Parlamento nazionale. Noi delinearono infatti (almeno io ritengo che dobbiamo delineare) un capovolgimento dell'attuale impianto della Costituzione, perché la Costituzione attuale, agli articoli 117 e seguenti, ha disegnato il decentramento delle funzioni dello Stato alle regioni. Noi vogliamo capovolgere questo impianto.

Da qui naturalmente credo che derivino diverse esigenze. Una è quella (già manifestata da molti e che io condivido pienamente) di una diversificazione delle funzioni tra la Camera e il Senato delle garanzie (chiamiamolo così, non ho nulla in contrario; mi riferisco al senatore Grillo, il quale mi è parso di intuire che si addolorasse per l'ipotesi di cancellare una dizione che ha duemila anni e più di storia). Quindi, una diversificazione di funzioni tra la Camera (che come abbiamo detto, ed io lo ripeto con grande convinzione, deve avere indirizzo politico, deve essere la Camera nella quale si esaminano le leggi che hanno a che fare con l'iniziativa del governo e quindi con i programmi di governo, con l'attività di governo, la Camera che dà la fiducia o che toglie la fiducia) e il Senato delle garanzie, che ritengo abbia una forte ragione di esistere.

Innanzitutto (e qui vengo ad un punto connesso) valorizzerei il fatto – per esprimere subito una preoccupazione – che attribuire su una serie di materie, che grosso modo sono quelle delineate dall'articolo 68, una competenza ad ambedue le Camere è in sé garanzia, non è una bizzarria o la ricerca di una funzione legislativa per una Camera (o un Senato) che potrebbe tranquillamente non averne. È una necessità dell'impianto statuale che vogliamo delineare quella di avere una seconda lettura su una serie di materie di carattere generale e di garanzia dei diritti dei cittadini. Quindi vedo perfettamente coerente questa funzione legislativa.

Interpreto anche come un elemento di garanzia la possibilità di richiamo. Certo, se è interpretabile da parte del Senato che una legge, in relazione alla materia trat-

tata, possa essere votata soltanto dalla Camera « politica », il dubbio deve essere risolto facendo riferimento al senso di responsabilità di quel quinto di eventuali senatori che avrebbero la facoltà di richiamo. Si tratta, quindi, di comprendere che tale funzione, tale possibilità, verrebbe esercitata – immagino – in quelle materie nelle quali non vi sia il dubbio che possa esistere un nesso con l'attività del governo. Si possono tuttavia intravedere connessioni in tema di garanzie dei cittadini, che potrebbero essere trattate, magari in modo secondario, in una legge che abbia obiettivi diversi, più mirati, ed avere la possibilità di richiamo. Anche a ciò attribuisco una funzione di garanzia ed è certamente questa la funzione che deve avere la revisione costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Detto questo, proprio perché penso che dobbiamo essere molto accorti ed avere la massima chiarezza di disegno e di architettura istituzionale, ritengo molto importante l'argomento che ora illustrerò.

A mio avviso, quelle attribuite dalla Costituzione alla funzione legislativa di ambedue le Camere devono essere assolutamente materie che non si devono intrecciare con l'attività del governo: questo è un punto fondamentale, al quale deve essere prestata la massima attenzione.

Sono quindi d'accordo con alcuni colleghi che sono intervenuti in proposito, ma penso che forse si debba continuare a lavorare per mettere meglio a fuoco tale punto. Aggiungo inoltre che quanto ho detto deve riguardare non soltanto le materie che non si intrecciano con l'attività del Governo centrale, ma anche con l'autonomia delle regioni.

A proposito dell'articolo 68, voglio avanzare una proposta. Se prevediamo che le leggi contenenti norme generali per le elezioni nazionali e locali siano approvate da entrambe le Camere, contraddiciamo un altro punto contenuto nella proposta del senatore D'onofrio, alla quale personalmente tengo molto, riguardante l'autonomia delle regioni circa la determinazione dei sistemi elettorali e l'appro-

vazione delle proprie leggi elettorali. Su questo punto - ripeto - ravviso una contraddizione e propongo di procedere ad una maggiore riflessione.

Per quanto riguarda l'articolo 83, ho qualche perplessità che probabilmente deriva da un mio limite. Credo vi sia una non compiuta chiarezza, poiché a me sembra che tale articolo assegni anche al Senato competenze in materia di bilancio. Questo è un altro punto sul quale dobbiamo intervenire con la massima chiarezza e determinazione, perché se ambedue le Camere esaminano e approvano il bilancio dello Stato, cade la scelta di avere una Camera (o un'assemblea nazionale, come la vogliamo chiamare) che abbia funzioni di fiducia e di rapporto fiduciario. Probabilmente la senatrice Dentamaro mi chiarirà questo dubbio.

Mi esprimo anche a favore della seconda ipotesi relativa all'articolo 84. Vorrei rapidamente manifestare apprezzamento per la soluzione adottata dalla senatrice Dentamaro con la previsione del secondo comma dell'articolo 55. Si tratta di una questione che avevo proposto io stessa in un articolato e cioè introdurre nella Costituzione una norma per la garanzia di un riequilibrio della rappresentanza nelle istituzioni elettive.

Non voglio approfondire gli aspetti storici di tale questione; tra l'altro le argomentazioni illustrate dai rappresentanti della Commissione nazionale per le pari opportunità durante l'audizione che abbiamo svolto, sono molto esaurienti e ripercorrono anche l'esperienza fatta negli ultimi anni in Parlamento. Come molti probabilmente ricordano, le nuove leggi elettorali, sia per gli enti locali, sia per il Parlamento, contengono norme che mirano a favorire la rappresentanza dei due sessi nelle assemblee elettive.

In proposito, vorrei dire al collega Armaroli che non vi è dubbio che un principio intangibile è quello della libertà di scelta dell'elettore verso il candidato. Il problema è che se è vero che tutti, a partire da noi, vogliamo scegliere la qualità per essere rappresentati in Parlamento, è anche vero che se tra i candidati

non vi sono donne, è difficile che possa svolgersi un confronto sulla qualità e non sul numero, proprio perché manca la materia.

Vorrei precisare, quindi, che aderisco alla formulazione data a questa norma dalla senatrice Dentamaro, perché tende ad evitare che siano sottoposte a giudizio di incostituzionalità, un rischio che hanno corso le leggi cui mi riferivo, eventuali leggi elettorali che introducano, con le modalità che il legislatore individuerà, condizioni e requisiti per le liste elettorali, attraverso cui dare compimento ed attuazione a principi già contenuti nella Costituzione.

Gli articoli 3 e 51 della Costituzione, infatti, devono essere applicati in concreto. Finora abbiamo sperimentato pronunce di incostituzionalità della Corte su quelle leggi elettorali che tendevano a dare proprio concretezza a tali principi. Ci pare perciò opportuno che in materia venga emanata una norma molto precisa; ci sembra altresì utile che nelle leggi elettorali, ed anche in altre che comunque riguardino l'organizzazione della politica nel nostro paese, siano contenuti elementi che aiutino un processo, il quale naturalmente non può esaurirsi in norme giuridiche, che deve tradursi anche in cultura politica. Faccio preciso riferimento a quest'ultima, perché la cultura complessivamente diffusa nel paese ha fatto fare alla presenza delle donne, in tutti i luoghi importanti della società civile, grandi passi avanti. Questo significa, quindi, che la cultura politica è più arretrata e una norma di questo genere deve essere vista come un incentivo per compiere ulteriori passi avanti, i quali possano anche corrispondere al senso comune, ormai molto diffuso.

GIUSEPPE VEGAS. La ringrazio, signor presidente, anche per la cortesia di aver consentito un ulteriore intervento al mio gruppo.

Per ragioni di brevità, mi soffermerò soltanto su osservazioni di carattere mar-

ginale rispetto al testo della relatrice Dentamaro, sulle cui linee fondamentali concordo.

Vi è una questione che, tutto sommato, è rimasta a margine di questo dibattito, anche se ha avuto fuori della Commissione, nella pubblicistica degli anni scorsi, rilievo forse maggiore di altri che hanno invece ottenuto l'attenzione della ribalta in tale fase. Mi riferisco, in particolare, non tanto alla questione dei soggetti dell'attività del Parlamento, quanto al loro prodotto, ossia alla questione della legislazione. Se partiamo dal presupposto che vogliamo ottenere un governo più forte, più stabile e più responsabile, dobbiamo considerare anche l'esito di questa sua attività, cioè valutare se la legislazione che esso produce, abbia le stesse caratteristiche di stabilità, e di corrispondenza ad una fonte di responsabilità, e di compatibilità con quelle della persona dell'esecutivo.

Mi soffermerò soltanto su tre questioni fondamentali che hanno riflessi sul principio di responsabilità e di stabilità. Voglio sottolineare – per inciso – che la stabilità è un valore che ha rilievo non soltanto all'interno, ma soprattutto all'esterno per la realizzazione dell'Europa nella prima fase monetaria e poi auspichiamo in quella politica.

Come dicevo, mi soffermerò sulla compatibilità dei principi di responsabilità e di stabilità con riferimento a tre questioni: quella dei decreti-legge, quella del bilancio dello Stato e delle leggi di spesa e dei regolamenti.

Sulla prima questione, credo di poter concordare – da ultimo – con l'onorevole D'Amico: se i decreti-legge resteranno nel nostro ordinamento (e credo che in qualche modo sia auspicabile una norma di chiusura per i casi eccezionali, per i casi non ricompresi, salva la questione dei limiti per materia, che francamente mi lascia un po' dubbioso), credo sia indispensabile arrivare all'inemendabilità degli stessi. La responsabilità governativa, infatti, deve costituire una sorta di autovincolo per il Governo: esso potrà forse contrattare prima dell'emanazione di un

decreto, ma è opportuno evitare che si dia luogo in una fase successiva a contrattazioni spurie in sede parlamentare, per ottenere eventualmente emendamenti a firma del Governo. Se il Governo sa che il decreto-legge viene convertito oppure respinto, si introduce una sorta di autoregolamentazione che può essere utile anche per diminuire il numero dei decreti-legge, per migliorarne la qualità, per contenerne la vastità.

Per quanto riguarda il bilancio e le leggi di spesa, credo che anche in questo caso sia indispensabile individuare nel Governo il principio di responsabilità. È il Governo che dice se un emendamento o una legge di spesa sono compatibili con la propria gestione della finanza pubblica, altrimenti non deve assumersene la responsabilità: bisogna evitare quel sistema di commistioni di responsabilità e di meriti che sicuramente è stato una delle cause del nostro disastro finanziario.

Circa i regolamenti, non mi soffermerei su una questione nominalistica: predisporre una disciplina finalizzata a diminuire il numero delle leggi di carattere formale, con l'effetto di aumentare il numero dei regolamenti. In realtà abbiamo di fronte un problema di quantità di norme nell'ordinamento (sono troppe) ed una questione di sovraccarico dei lavori parlamentari. Dobbiamo quindi ridurre la quantità complessiva della normativa (primaria o secondaria che sia). La proposta contenuta nel testo della relatrice è interessante, ma si limita ad avvalorare la tesi del « primo arrivato »; per certi aspetti quindi è insoddisfacente. Non credo sia opportuno che si debba adottare sempre la legge formale una volta che la materia sia stata regolamentata con legge. È preferibile invece introdurre una sorta di principio di concorrenza tra legge e regolamento: in alcune materie il Governo deve poter intervenire liberamente con regolamento ed analogamente deve poter fare il Parlamento con legge. Il soggetto più efficiente potrà avere allora l'ultima parola e disciplinare la materia.

Vorrei spendere qualche ulteriore considerazione, signor presidente, in relazione all'articolo 81 dell'attuale Costituzione ed alla relativa modifica proposta dalla relatrice con l'articolo 83.

Esprimo innanzitutto soddisfazione per il fatto che sono stati introdotti alcuni principi assolutamente nuovi. Mi riferisco in primo luogo al cosiddetto bilancio consolidato, cioè al bilancio dello Stato allargato anche al settore pubblico. Credo sia un passo in avanti molto importante per avere maggiore chiarezza e trasparenza nei conti pubblici. Importante è anche l'introduzione di un rendiconto sul patrimonio dello Stato, da approvarsi da parte del Parlamento. Non è mai avvenuto ed in dottrina la fattibilità è molto discussa, tuttavia si tratta di un passo assai significativo verso la conoscenza e la gestione efficiente di un patrimonio vastissimo ed attualmente non ben conosciuto.

L'introduzione del principio della compensazione è utile per superare il principio della copertura finanziaria, che fino ad oggi ha dato un esito non soddisfacente. Ci si può domandare, a questo punto, perché mantenere il principio della copertura finanziaria, come avviene con un comma successivo dell'articolo 83: forse sarebbe opportuno arrivare ad una scelta univoca.

Condivisibile è la costituzionalizzazione (almeno nella forma di fonte atipica, non modificabile con legge ordinaria) della legge di contabilità. Ciò è utile per dare maggiore stabilità alle decisioni di bilancio e di spesa. Sarebbe opportuno che questo tipo di normativa fosse estesa anche alla disciplina in materia riguardante gli enti pubblici e gli enti territoriali: sicuramente, infatti, si pongono problemi di armonizzazione legislativa fra bilancio e finanze statali, regionali e comunali; questi ultimi potranno essere autonomi, ma dovranno comunque tener presenti i rischi che può provocare una finanza allegra.

Sarebbe stato opportuno approfittare dell'occasione per superare il valore for-

male della legge di bilancio, sostanzialmente unificandola con la legge finanziaria.

Ritengo, invece, che un certo equivoco rimanga nel testo della relatrice per quanto concerne due profili: il pareggio di bilancio e l'indebitamento.

La relatrice dice, sostanzialmente, che il bilancio dovrà ispirarsi al criterio del pareggio della parte corrente.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. È stato eliminato dalla relazione.

GIUSEPPE VEGAS. In questo caso concordo con l'impostazione data. Il principio è suggestivo, tuttavia è di difficile applicazione: in realtà, a partire dal primo anno di entrata in vigore della riforma, si rischierebbe l'incostituzionalità del bilancio. Tra l'altro, in questo tipo di normative bisogna sempre prestare molta attenzione: occorre limitarsi a norme procedurali, perché con l'introduzione di norme di contenuto corriamo il rischio di confondere i mezzi ed i fini (si dà alla Costituzione una impostazione di finalizzazione, mentre invece dovremmo limitarci a preconstituire i mezzi per gestire un bilancio sano). Non si deve correre il rischio di inseguire la stessa illusione della legge n. 468 del 1978: dare una direzione al bilancio dello Stato. Conosciamo tutti gli effetti di quella illusione.

L'introduzione di limiti all'indebitamento decisi con legge per certi aspetti è tautologica, perché essi sono già previsti nella legge di bilancio. Evidentemente non si risolve così il problema.

Per quanto riguarda le entrate dello Stato, mi permetterò di presentare un emendamento per sottoporre alla Commissione una mia proposta che non ha avuto grande accoglienza in sede di Comitato: si tratterebbe di definire una maggioranza particolare per l'approvazioni di leggi che importino nuove o maggiori entrate. Potrebbe essere la strada nuova per risolvere questo tipo di problema.

Un'ultima questione relativamente alla normazione. Sono molto preoccupato, si-

gnor presidente, dalle novelle regolamentari attualmente all'esame della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati. A mio avviso esse precorrono i risultati del procedimento di revisione costituzionale, complicano le procedure, sono in contrasto con quello statuto delle minoranze che si va elaborando in questa sede. Procedure che perseguono questa strada possono provocare una lacerazione assai grave, che la mia parte politica ritiene sia assolutamente da evitare.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Spero che le mie considerazioni saranno utili, come per me è stato utile l'ascolto delle relazioni dei colleghi Dentamaro, D'Amico, Salvi e Boato, che ringrazio.

Sta emergendo un tentativo, un embrione di coordinamento, che mette in evidenza i problemi non semplici che ancora abbiamo di fronte; sta emergendo anche, però, un quadro che si va componendo e che probabilmente non è ancora sufficientemente compreso anche all'esterno della Commissione.

Se approveremo la norma che nel mio testo costituisce il primo articolo (la Repubblica è costituita da comuni, province, regioni e Stato), il Senato diventerà naturalmente Senato della Repubblica. Con questa formula si indicherebbe la Camera che rappresenta l'ordinamento nelle sue diverse partizioni. La Camera dei deputati, invece, diventerebbe la Camera della comunità nazionale, perché stiamo cercando di giungere ad una forma di governo della comunità nazionale: un governo non parziale, ma della comunità nazionale. Se ci muoviamo verso un sistema attraverso il quale - accentuando il carattere nazionale della rappresentanza, della formazione, dell'indirizzo - si esprimerà il governo della nostra comunità e se concepiamo l'altro ramo del Parlamento come Camera di ordinamento, probabilmente andiamo a definire una modifica radicale del modo di essere del Parlamento italiano negli ultimi cinquant'anni. Mi sembra che non sia questo un risultato di poco conto, perché nell'indicazione della collega Dentamaro, eviden-

temente per il lavoro che è stato svolto in sede di Comitato, sta emergendo l'idea di una seconda camera che non ha nulla in comune con una camera ridotta, marginale, periferica, di significato modesto. È una camera delle garanzie, che a me sembrerebbe importante riuscire a vedere come un organismo che si occupi non dell'indirizzo politico di governo ma di un aspetto fondamentale per la vita associata: il processo del federalismo, processo che si avvia, che non termina fra cinque o dieci anni, ma che è un modo di governare, e nel modo di governare occorre una camera che abbia nell'orizzonte federalistico l'orizzonte principale. Ma è anche una camera delle libertà.

La questione posta in riferimento ad alcuni interventi, forse anche critici, è che indubbiamente nel nostro modo di essere governo le libertà hanno fatto e fanno parte anche dell'indirizzo di governo. Ma se noi poniamo la necessità che una camera, diversa da quella eletta con un sistema per formare maggioranze di governo, intervenga in riferimento alle libertà fondamentali, questa seconda camera finisca con l'assumere un significato e un ruolo radicalmente diversi dal passato, ma non per questo minori.

Queste due questioni di fondo emergono come orientamento che nella relazione della collega Dentamaro è presente, anche se ancora in modo embrionale. Ma tutti noi abbiamo lavorato in modo embrionale: io non sapevo se la scelta federalistica avrebbe o meno trovato il consenso, e che tipo di consenso; non sapeva il collega Boato in che termini le garanzie sarebbero state viste; non sapeva - e ancora non sa - il collega Salvi che tipo di governo si delinearà. Non mi sorprendo, quindi, del carattere embrionale; ma in questo carattere embrionale è, *in nuce*, la sostanza della seconda camera.

Se le cose stanno così, i problemi da affrontare mi sembrano i seguenti: innanzitutto, se l'altra camera deve essere culturalmente, politicamente e sociologicamente sganciata dalla funzione di governo, è preferibile che i suoi componenti elettivi - tutti o la grande maggioranza,

questo è un altro punto – non siano eletti contemporaneamente alla camera di governo. Non vi è dubbio infatti che non è accettabile che il voto con il quale i cittadini esprimono la maggioranza di governo venga espresso contemporaneamente anche in riferimento a questioni che non sono di governo: l'una cosa inquina l'altra. Non so quale sia il momento migliore, ma mi sembrerebbe preferibile l'elezione insieme al Parlamento europeo; se avvenisse infatti contestualmente alle elezioni regionali, vi sarebbe un analogo inquinamento: a parte il fatto che il voto per eleggere i consigli regionali non è uniforme in tutta Italia, a parte il fatto che mi auguro rimangano leggi elettorali distinte per le regioni, l'abbinamento con le elezioni regionali potrebbe deviare questa camera da una funzione diversa. Poiché il Parlamento europeo è ancora una sede istituzionale e sovranazionale ma nazionale come origine, quello della sua elezioni potrebbe essere un momento opportuno. Dico questo perché una camera che non deve decidere le sorti del Governo mi sembra normale che non venga sciolta; lo scioglimento della camera di governo è comprensibile, in quanto legato alla funzione di governo, ma non capisco che senso avrebbe sciogliere una camera delle libertà e del processo federalistico, se non per tumulto in aula o per impossibilità fisica di lavorare. Lo scioglimento come istituto sanzionatorio dell'impossibilità di formare maggioranze di governo non lo capirei. Quindi, da questo punto di vista, se ci si orienta verso una camera dotata di queste funzioni si pone il problema di quando procedere alla sua elezione, di come formarla, di quali funzioni attribuirle.

Non entro nel dibattito molto acuto, che in questi ultimi giorni è emerso con forza, se in questa camera vi debba essere – e con quali poteri – una presenza organizzata del mondo delle autonomie. È un nodo da sciogliere. Deve essere chiaro che tale nodo probabilmente non sarà sciolto stasera e dubito che possa esserlo domani mattina in sede di coordinamento; farà parte di quella maturazione di una

consapevolezza che, al di fuori del mondo della bicamerale, non è ancora sufficientemente larga circa il fatto che si sta cercando di porre mano ad una camera di grande rilievo costituzionale e non a un fatto accessorio, come in qualche misura è stato percepito finora.

Quanto al tipo di presenza dell'ordinamento territoriale, si può puntare tutto sul modello americano, con un numero pari di eletti per ciascuna regione. È una possibilità: 20 regioni, 5 regioni, 2 regioni: è un modo, quello statunitense, di dar vigore al federalismo per modo di elezione dei membri. Si può puntare sul modello tedesco: tutto alla camera delle regioni. Onestamente sono rammaricato che, in qualità di senatore, vengo sospettato, come i miei colleghi, di pensare soltanto alla sorte dei senatori, ma è ovvio che non può trattarsi di una camera delle regioni tipo il Bundesrat, sia perché in Italia abbiamo una notevolissima, robusta rete di autonomie locali, che non si fanno ingabbiare nella rappresentanza regionale, sia perché a questo senato si vuole dare non soltanto la funzione del processo di federalizzazione ma anche quella delle garanzie. Mi sembra quindi che queste due ragioni di ordine politico-istituzionale, mentre non escludono di prevedere un modo di essere del mondo delle autonomie in questa camera, tendano ad escludere di avere la camera delle regioni nel senso tradizionale. Mi sembrano argomenti importanti, sui quali è opportuna un'ulteriore riflessione, perché si deve valutare quale, tra le tante possibilità di rendere evidente la natura federale della seconda camera, sia preferibile.

Ho detto, concludendo l'altra sera, signor presidente, che attendo questa decisione, alla quale concorro anch'io, per capire se il modo pattizio che ho indicato degli statuti regionali speciali per ogni regione possa o meno rimanere in piedi, perché ci deve essere un momento di concertazione: quanto emergerà può comportare che cadano quegli statuti o, al contrario, che rimangano, perché non ve ne sono altri. È questo il motivo per cui mi sembra di dover far scaturire nel

dibattito in sede plenaria questo come nodo strutturale, insieme ad altre due questioni, eliminando invece dalla fase del coordinamento quelle che più ragionevolmente possono essere considerate risolte.

Al collega D'Amico vorrei porre la seguente domanda: noi siamo entrati nell'integrazione europea nel silenzio della Costituzione; siamo andati avanti per oltre 40 anni con magistrature che hanno ragionato in termini dapprima contrari e poi favorevoli alla supremazia del diritto europeo. La nostra Corte costituzionale afferma comunque l'esistenza di principi supremi non disponibili, non dice quali siano ma riserva a sé il potere di decidere. Quale parte dell'ulteriore fase di integrazione europea noi riteniamo abbia bisogno di una normazione costituzionale? Se siamo prevalentemente orientati verso il primato del processo europeistico rispetto al diritto interno, se vogliamo porre dei limiti e delle barriere all'ulteriore integrazione sovranazionale, bilanciando questi due valori – l'integrazione europea come bene in sé e il limite non cedibile neanche con la cessione di sovranità prevista dall'articolo 11 della Costituzione in condizioni di parità –, che questi due pilastri emergano come pilastri necessari, il cui inserimento in Costituzione può essere o meno opportuno, in limiti probabilmente più ristretti di quelli che il collega D'Amico ha indicato. Sono lieto che abbia indicato confini larghi perché è bene che si discuta di tutto, comprese le cose che possono sembrare meno necessarie, perché anche se oggi si possono ritenere non necessarie non è detto che non possano diventarle in vista delle fasi future di integrazione.

Quindi, secondo me la questione Europa, che in un certo senso è latente rispetto a tutto il nostro discorso, è bene che venga acquisita come questione centrale della riforma costituzionale. Dobbiamo riuscire a ragionare non per rifare la Costituzione del 1948, come se fossimo ancora di fronte a regioni da istituire, ad autonomie cui dare rigore, a principi democratici da attivare; vorrei che la nostra fosse una prima, autentica Costi-

tuzione post-integrazione europea. Quindi avrei piacere non solo che di tale processo fossero in Costituzione i punti che lo rendono definitivamente acquisito come fatto positivo, stando particolarmente attenti, nel porre i limiti e le procedure di partecipazione, ad evitare di sostituirci ai giudizi che la Corte costituzionale o la Corte di giustizia delle comunità europee danno in ordine ai limiti del processo di integrazione, che potremmo avere qualche difficoltà a porre direttamente in Costituzione.

Sono osservazioni che nulla tolgono all'importanza del contributo e anzi, in un certo senso, alla centralità di questo contributo rispetto al modo in cui organizziamo governo, Parlamento, federazione; tutte queste cose infatti hanno senso se l'Italia intera entra in Europa, altrimenti le cose non avrebbero senso, neanche la revisione costituzionale. Se tutto serve per migliorare la nostra partecipazione all'integrazione, serve ad un bene importante; se facciamo cose disordinatamente, senza avere di fronte l'orizzonte europeo, facciamo cose sbagliate.

Però non è detto che l'orizzonte europeistico debba per forza tradursi in normazione costituzionale ampia: è importante che lo assumiamo come la questione centrale della revisione costituzionale. È in questo senso, cioè qualora questa dimensione venisse condivisa, che anche se è più ampio rispetto a quello che probabilmente resterà in Costituzione, il contributo del relatore appare importante. Si tratta infatti di un problema di portata assolutamente non minore: potrebbe aiutarci un po' nella riflessione su quella seconda camera la cui dimensione europeistica è presente nell'indicazione della senatrice Dentamaro ma che potrebbe essere ulteriormente accentuata, facendo del Senato una camera di snodo istituzionale tra processo federalistico, Stato nazionale ed integrazione europea, con una dimensione di respiro davvero grande, per cui il perdere il potere di dare e togliere la fiducia al Governo – se ciò avverrà – non equivarrebbe ad una privazione di *status* ma ad un suo muta-

mento radicale. Mi sembra un elemento molto importante.

GUSTAVO SELVA. Signor presidente, le assicuro che sarò assolutamente telegrafico; farò tre osservazioni. La prima riguarda il problema dei decreti del governo, la seconda concerne la mia posizione particolarissima per quanto riguarda una riforma più radicale che avrei auspicato del sistema Parlamento, la terza consiste in una piccola proposta.

Comincio dalla posizione più radicale. Sono favorevole, anche sulla base degli studi che ho compiuto sulle esperienze degli altri paesi, ad un'unica Camera legislativa. Capisco che partendo dall'attuale bicameralismo perfetto era difficile approdare ad una soluzione così radicale e lodo gli sforzi della relatrice Dentamaro e del Comitato, che hanno fatto il massimo per differenziare il più possibile le competenze dell'una e dell'altra Camera. Tuttavia la mia preferenza – lo dico solo per il resoconto stenografico – era per un'unica Camera legislativa.

La seconda osservazione riguarda invece i decreti del governo. Come presidente della Commissione affari costituzionali della Camera della precedente legislatura, ho assistito non all'uso, ma all'abuso sistematico della decretazione d'urgenza. Non sto qui a fare analisi storiche o politiche; forse in virtù del consociativismo prima, quando era possibile far passare sempre – rispettando solo formalmente o non rispettando l'articolo 77 della Costituzione – i decreti-legge, e poi successivamente, si è assistito ad un abuso incondizionato di questa facoltà.

Le tre caratteristiche che l'articolo 77 della Costituzione – che diventerà ora il 79 – richiedeva fossero presenti come presupposti nell'emanazione di un decreto-legge erano la straordinarietà, la necessità e l'urgenza. Nessuna di queste tre caratteristiche – salvo rari casi – era presente e soprattutto non era rispettata l'omogeneità e l'unicità dell'oggetto del provvedimento d'urgenza.

Abbiamo avuto casi che hanno ricevuto una definizione molto precisa. Ad ogni

reiterazione del decreto-legge si aggiungeva un «vagoncino» che conteneva disposizioni – soprattutto riguardanti la pubblica amministrazione – che con l'oggetto principale e con lo stesso titolo del decreto-legge non avevano nulla a che spartire. Plaudo, quindi al testo della senatrice Dentamaro, soprattutto perché è stato introdotto il principio dell'omogeneità; se fosse possibile accentuare questo aspetto, sarebbe fortemente auspicabile farlo. Se ci avviamo verso una forma di governo presidenziale, ovviamente il carattere di straordinarietà, necessità ed urgenza dovrà essere ulteriormente accentuato perché il governo di per sé avrà già una corsia preferenziale nel processo legislativo. Ma già questa posizione mi sembra vada sostenuta e completamente approvata: mi dispiace non sia presente il presidente Elia, ma anche il senatore D'Onofrio sa che quella dell'impossibilità di reiterare i decreti-legge è stata una delle battaglie che la Commissione affari costituzionali ha vinto. Forse la Corte costituzionale è arrivata oltre il tempo massimo della sopportabilità, ma per lo meno questo risultato è stato ottenuto.

È vero che ora – c'entra poco con i lavori della Commissione ma voglio dirlo, visto che ne ho l'occasione – all'impossibilità di reiterare i decreti-legge il Governo fa fronte ponendo la questione di fiducia quando si trova in difficoltà nel farne passare uno: ma questo, ripeto, appartiene ad un'altra sfera di opinioni e di valutazioni.

Da ultimo vorrei ribadire una proposta che ho già avanzato in Comitato, quella di abbassare da 40 a 35 anni il limite minimo di età per essere candidato al Senato. Come vedete – siamo in pochi e possiamo fare anche qualche battuta – opero contro me stesso; è chiaro che se per caso avessi intenzione di candidarmi al Senato, appartenendo ad un'età molto diversa da quella che propongo, non farei che procurarmi eventuali concorrenti. Ma mi sembra che, in simmetria con ciò che è stato proposto dalla senatrice Dentamaro a proposito dell'abbassamento da 25 a 18 anni del limite di età per l'elettorato

attivo, anche un cambiamento dell'età per l'elettorato passivo (da 40 a 35 anni, ripeto) sia proponibile.

A proposito dell'articolo 79, credo vi sia un errore di redazione nel testo. Lo vorrei leggere: « I provvedimenti di cui al primo comma non possono innovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative ... »: qui è necessario un punto perché altrimenti il « non possono » regge l'infinito « disciplinare »; si dovrebbe dire « possono disciplinare ».

MARCO BOATO. Non i decreti-legge: già oggi solo con legge si possono disciplinare gli effetti prodotti o i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti.

GUSTAVO SELVA. Avete ragione: la dizione dell'articolo 77 è un'altra e mi sono confuso. Vi chiedo scusa: ho letto troppo affrettatamente la norma.

NATALE D'AMICO, *Relatore sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Presidente, accolgo l'invito venuto da più parti ad essere più sintetico. Tuttavia molte proposte che sono state sollevate rappresentano in dettaglio aggiunte di argomenti; non mi è chiaro quindi quali siano i temi da eliminare, anche se ovviamente è sempre possibile essere più sintetici.

Ho tenuto separato l'articolo H – del quale è stata proposta l'abolizione – per facilitare la possibilità di abrogarlo con un emendamento.

Per quanto riguarda la questione sollevata dalla presidente Salvato circa il referendum, francamente non ho un'opinione; la stessa senatrice Salvato è problematica al riguardo e forse la presentazione di un emendamento può essere un'occasione per discutere il punto specifico.

Per quanto concerne la questione relativa ai principi che introduciamo nell'azione italiana nella Comunità, sollevata

da più parti, dirò che ovviamente non si intende modificare né integrare la prima parte della Costituzione ma solo precisare che quei principi debbono orientare anche l'edificazione comunitaria. La Repubblica deve ispirarsi a quei principi anche nell'edificazione dell'Europa unita.

Riguardo la sottolineatura del senatore Pieroni sul riferimento ai diritti dei cittadini, piuttosto che delle persone umane, quest'ultima espressione è quella che usa la Costituzione e nella sostanza la sua estensione è diversa, poiché vi sono i diritti dei non cittadini.

Sull'articolo relativo al ruolo del Parlamento, la possibilità che il Parlamento sia informato al fine dell'espressione dei relativi atti di indirizzo è stata eliminata solo perché sembrava ridondante, quindi nel tentativo di asciugare il testo: ovviamente il Parlamento può sempre esprimere atti di indirizzo.

Quanto all'articolo H – lo ripeto – certo si può discutere sull'opportunità che vi sia. È davvero una questione un po' più politica: mi sembra però che ci nascondiamo dietro un dito, perché era opportuno che i cittadini si rendessero conto, nel momento in cui aderivano al trattato di Maastricht, di cosa esso comportasse. Può quindi essere opportuno, non ovviamente, che costituzionalizziamo i criteri di Maastricht, come pure era stato proposto, non che conformiamo la nostra politica economica e monetaria ai principi dell'Unione, come era previsto in un testo precedente, ma che affermiamo in Costituzione che i trattati ci vincolano al rispetto dei loro principi. Quindi, anche quando eventualmente modificheremo i trattati, vi saranno queste rilevanti implicazioni sulla vita della comunità nazionale. Inoltre, è forse opportuno che la partecipazione politica interna sia indirizzata anche al ruolo sovranazionale dell'Italia.

A me pare che la costituzionalizzazione possa avere una funzione di garanzia, più che di ingessatura, perché non introduce una rigidità, in quanto comunque, qualora cambiassero quei principi e criteri, cambierebbe l'elemento al cui ri-

spetto è vincolata la politica economica interna. Avremmo quindi una garanzia in più nel caso che stiamo prevedendo, perché ove la modifica dei trattati impattasse sulla Costituzione in realtà avremmo un processo di revisione.

Riguardo all'indipendenza della Banca d'Italia, se la si vuole garantire non si può che intervenire con norma costituzionale: se immaginiamo di farlo solo con la legge, la materia diventa appannaggio della maggioranza. Difatti, la riserva di legge prevista nel comma che ho presentato sull'indipendenza della Banca d'Italia è rinforzata, perché la legge è obbligata a perseguire la garanzia dell'indipendenza. Quanto all'obiezione del presidente Mattarella, è ovvio che, se sorge il dubbio che l'interpretazione possa essere quella che lui ipotizzava, cioè un'indipendenza della banca centrale italiana dalla futura banca centrale europea, si può modificare la formulazione. A me sembra abbastanza importante introdurre una norma che vada nello stesso senso di quella già presente nella costituzione tedesca all'articolo 88.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative*. Provo a svolgere molto brevemente qualche osservazione *a posteriori*. Devo dire che il dibattito ha dimostrato ancora una volta quanto siano eterogenee, e direi addirittura contrastanti, le sollecitazioni e le spinte culturali e politiche che si intrecciano sul tema del Parlamento ed in particolare del bicameralismo.

Non desidero ora inserirmi nuovamente nel dibattito rispetto agli interventi che hanno espresso dissenso radicale sul modello proposto e discusso oggi, in sostanza sul punto centrale della conservazione del Senato elettivo. Non lo faccio anche perché credo di aver già dato conto nella relazione dei termini del confronto che si è svolto – ed oggi si è riproposto – e delle ragioni di una scelta che ha tentato di contemperare esigenze che mi sembrano tutte rispettabili. Confermo dunque questa valutazione. Faccio invece qualche precisazione rispetto agli inter-

venti che hanno sollevato osservazioni anche forti ma in qualche modo all'interno del modello.

Senz'altro è possibile, come osservava il senatore Pieroni, enfatizzare l'istituzione e il ruolo della commissione che dovrebbe garantire la presenza forte e significativa delle regioni e delle autonomie all'interno del Senato. È una questione di formalizzazione: credo che la sostanza del testo alternativo dell'articolo 84 implichi ed esprima proprio questo ruolo forte. Resta però un nodo di fondo da sciogliere, analogo ad altri nodi che questa Commissione sta affrontando: quello del rapporto tra forma di Stato e forma di governo. Non sembri strano che ne parliamo a conclusione, seppure parziale ed interlocutoria, di un dibattito che ha avuto ad oggetto il Parlamento e il Senato. Rilevo che le competenze attribuite alla speciale commissione nel testo alternativo dell'articolo 84, del resto raccogliendo sollecitazioni molte chiare – che valorizzano il ruolo delle regioni e delle autonomie soprattutto rispetto al tema del federalismo fiscale e del federalismo, se così si può dire, nello Stato sociale – riguardano appunto due grandi filoni propri dell'indirizzo politico di governo.

Fermo restando, quindi, il voto deliberante ed il potere decisionale pieno di questa commissione e comunque dei rappresentanti delle autonomie all'interno del Senato, si pone comunque il problema del potere che avrà la camera politica – se rimarremo all'interno del modello indicato – rispetto a questo tipo di decisioni. Non cambierebbero i termini del problema se, per ipotesi, accogliessimo il modello tedesco del Bundesrat: un potere di codecisione dell'una e dell'altra camera, anche nel modello tedesco, come si concilierebbe con la forma di governo che andremo a scegliere? In questo momento pongo la questione solo come domanda: ripeto, sono convinta che la soluzione del problema non stia nel decidere il ruolo del Parlamento ed in particolare quello del Senato. Il problema è: queste materie, che certamente sono regionali ma che riguardano il fisco, il bilancio e lo Stato

sociale, appartengono o no, fino a che punto e in che misura, all'indirizzo politico di governo? Rispetto a queste materie come e quanto si vorrà far funzionare il principio di responsabilità politica? Questo è il quesito con il quale mi sento di concludere oggi, dal mio punto di vista, su quella che sicuramente possiamo identificare come questione di fondo.

Un'altra questione di fondo l'ha prospettata in particolare la senatrice Salvato la quale ha svolto il suo intervento in grande coerenza con la sua scelta iniziale monocamerale ribadita e lealmente sostenuta, coerenza che ammiro e rispetto. Riguardo al tipo di bicameralismo riassunto in questa proposta, si faceva notare la difficoltà che deriverebbe dal riparto di competenze per materia.

Qui mi viene incontro un'osservazione già svolta nei giorni scorsi dal senatore Salvi: qualsiasi catalogo di leggi comporta difficoltà nell'interpretazione e nell'applicazione, ma questa non è una ragione decisiva. Lo stesso problema, per esempio, si riproporrebbe identicamente anche se si scegliesse il modello tedesco del Senato delle regioni.

Analogamente non è vero che il potere di richiamo attribuito al Senato sulle leggi di indirizzo politico riproduca il bicameralismo perfetto. Mi limito a ricordare che è stato previsto e disciplinato un procedimento che si conclude al massimo in 45 giorni.

Sono state poste questioni riguardo al Senato delle garanzie. Al senatore Grillo dico che capirei e condividerei le sue preoccupazioni ed i suoi crucci se il testo riportasse questa denominazione: si parla invece di Senato della Repubblica. Ho detto che quella definizione non deve essere considerata più che uno slogan che anzi può ingenerare degli equivoci.

L'onorevole D'Amico fa rilevare che si tratterebbe di un *unicum* nel panorama delle costituzioni europee e forse mondiali. Dal mio punto di vista questo non è un dato necessariamente negativo: è ben noto che la misura della validità di un impianto costituzionale è data dalla sua capacità di rispondere alle esigenze del

sistema politico e dell'ordinamento a cui si riferisce. Credo che nessuno possa negare che il nostro paese abbia delle peculiarità difficilmente riscontrabili e riproducibili in altri sistemi. Anche la non separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, per esempio, è un *unicum*, eppure nessuno grida allo scandalo, anzi si grida allo scandalo se qualcuno propone il contrario. Mi pare quindi che anche questo non sia un argomento decisivo.

Non starò poi a ripetere qui che la differenziazione che la Camera politica e Senato delle garanzie trova fondamento e giustificazione nella distinzione tra politiche di governo, di indirizzo politico di maggioranza e politiche non di governo. Lo abbiamo ripetuto e dibattuto fino alla noia: attribuire rilevanza e valore forte a questa distinzione è una questione di sensibilità democratica. O si ha o non si ha, certamente non si può imporla a nessuno.

Condivido l'osservazione che il catalogo delle leggi è il cuore del problema. Tutto si gioca sulla capacità di far corrispondere la sua formulazione all'idea di fondo sulla quale mi pare che qualche condivisione si sia registrata anche questa sera. È chiaro che parlare di sacro e profano era solo una battuta e mi fa piacere che non si sia attribuito sovrappiù valore alle parole. Più sostanzialmente ricordo che sulle materie cosiddette sacre, cioè su quelle del catalogo, non c'è sottrazione alla Camera politica, ma procedura bicamerale piena. E questa è una differenza importante rispetto alla critica di una separazione netta di queste materie alla voce della maggioranza di governo: c'è solo la previsione di un confronto diverso e più ampio e di una riflessione maggiore.

Poiché con questo sto rispondendo all'onorevole Mattarella, faccio notare che i trattati internazionali e la delegazione legislativa sono inseriti nel catalogo dell'articolo 68 solo qualora si riferiscono alle materie bicamerali; è quindi una previsione che non può determinare interferenze e contaminazioni non previste nel modello.

Non vorrei che il dibattito sulla legge elettorale per questo eventuale Senato della Repubblica si sovrapponesse a quello sul modello istituzionale (come è avvenuto sulla stampa, ma anche stasera almeno tre interventi hanno fatto riferimenti molto precisi a questo) fino a soffocarlo. Il dato che rafforza e specifica il ruolo di garanzie che immaginiamo per questo Senato è la mancanza del vincolo di fiducia, il distacco dal governo e dal suo indirizzo politico; non è detto che questo significhi fare del Senato la Camera dei partiti o dei partitini.

Del resto, l'onorevole D'Amico ha sostenuto addirittura il ruolo di garanzia che richiede il maggioritario puro per stabilire il collegamento assolutamente diretto tra eletto ed elettorato. Ritengo che questo sottenda una concezione personalistica, quasi privatistica, piuttosto che politica della garanzia, ma questa opinione dimostra che non vi è un sistema elettorale che condizioni a priori il funzionamento del modello; certamente, come per tutti i modelli, ci sono sistemi elettorali che meglio si adattano e meglio lo interpretano. Si tratterà di individuare quello migliore, fermo restando che non vi sono condizionamenti nella scelta, sicuramente non vi sono quelli legati al valore governabilità.

Mi soffermo brevemente su tre questioni puntuali. Il senatore Pieroni chiede di accentuare la funzione di controllo nel Senato. La proposta era partita in questa direzione, poi, nel corso del dibattito, è andata assimilando la posizione delle due Camere quanto ai poteri di controllo. La considerazione alla base di questo percorso ha riguardato l'inopportunità di sottrarre strumenti di controllo alla Camera politica, pensando che in essa esiste anche un'opposizione che deve avere la possibilità di svolgere la sua funzione istituzionale. Del resto, se i controlli vengono rafforzati, ed è probabile che il Senato possa dedicarsi di più o meglio, piuttosto che venire spostati da una Camera all'altra, questo mi pare un dato positivo.

Molti interventi hanno riguardato il ruolo della Corte costituzionale. Credo, al riguardo, che possiamo rinviare tutto al coordinamento con il Comitato sistema delle garanzie, con l'onorevole Boato.

Per quanto riguarda i decreti-legge, segnalo soltanto un punto della disciplina qui prevista, che forse non è stato adeguatamente rilevato e sottolineato nonostante sia, probabilmente, decisivo come risposta quasi di chiusura rispetto agli inconvenienti e ai problemi da molti segnalati: i decreti-legge sono stati qui previsti solo per introdurre misure con efficacia limitata nel tempo, quindi veramente come provvedimenti « tampone » da adottare nell'immediato, così come la *ratio* della decretazione di urgenza imporrebbe, ma non destinati ad introdurre norme di vigenza definitiva. Questo potrebbe anche portare alla soppressione di ulteriori limiti, per esempio di materia; probabilmente, a questo punto l'accostare le due previsioni limitative è superfluo. Comunque, sono tutte questioni di dettaglio, anche se essenziali rispetto al funzionamento complessivo del sistema e delle fonti normative, su cui vi è tempo e modo per riflettere ancora.

Concludo ringraziando, ancora una volta, sia per i riconoscimenti che molti colleghi hanno avuto l'amabilità di rivolgermi sia per i contributi ulteriori al seguito del lavoro.

PRESIDENTE. Avverto che lunedì 2 giugno, alle 16.30, si riunirà l'ufficio di residenza integrato dai rappresentanti dei gruppi; la Commissione sarà convocata in seduta plenaria il giorno successivo, martedì 3 giugno, alle 16 (raccolgo così la sollecitazione, venuta da diversi colleghi, che la seduta sia pomeridiana).

FRANCESCO D'ONOFRIO. Vorrei porre una questione procedurale importante.

PRESIDENTE. Prego, senatore D'Onofrio.

FRANCESCO D'ONOFRIO. È stato fatto presente da alcuni colleghi che co-

loro che vogliono presentare testi alternativi di testi base hanno diritto al tempo necessario per acquisirne conoscenza: visto che domani mattina procediamo al coordinamento, è opportuno che essi sappiano che martedì mattina, alle 9, i testi base saranno disponibili e coloro che lo riterranno, potranno quindi presentare nel pomeriggio i testi alternativi.

Credo occorra questo elemento in più, per superare il problema, altrimenti insuperabile, del tempo necessario per conoscere i testi base. Si potrebbe anche dire lunedì, se si ritiene, ma occorre un numero di ore sufficiente.

PRESIDENTE. Il problema è molto semplice. I testi alternativi saranno posti in votazione soltanto nel caso di reiezione dei testi presentati dai relatori; perché fino a questo momento non abbiamo avuto testi alternativi, non abbiamo relatori di minoranza, non votiamo su testi alternativi, se non sul caso della forma di governo, su cui abbiamo deliberato noi di dare incarico al relatore di presentare due testi alternativi. Quindi, se vi sono colleghi che intendano far conoscere ipotesi alternative – e questo lo possono sicuramente fare, sarà utile per opportuna conoscenza – i testi ad esse relativi potranno essere posti in votazione non in modo alternativo ma, semplicemente, nel caso in cui fosse rigettato il testo del relatore nominato dalla Commissione.

Ciò detto, è evidente che bisogna che vi sia un limite: direi che il limite definitivo per il deposito dei testi dovrebbe essere lunedì, prima della riunione dell'ufficio di presidenza, prevista per le 16,30, in quanto l'ufficio di presidenza deve decidere le modalità di svolgimento della seduta di martedì. Quindi, è opportuno che, per conoscenza dell'ufficio di presidenza e di tutti i membri della Commissione che intendano prenderne definitiva visione, i testi siano depositati entro il primo pomeriggio di lunedì 2 giugno. Nella seduta di martedì adotteremo il testo base: dopo la discussione, l'approvazione.

FAUSTO MARCHETTI. Quando si presentano i testi alternativi?

PRESIDENTE. Ripeto: i testi alternativi non sono all'ordine del giorno della seduta di martedì, perché potranno essere posti in votazione nel caso che vengano rigettati quelli presentati dai relatori.

Naturalmente, se i presentatori di eventuali testi alternativi intendono farli conoscere, noi li faremo conoscere a tutti perché questo sarà un elemento per comprendere le ragioni di un voto contrario ma martedì io non posso mettere all'ordine del giorno testi alternativi, perché non abbiamo nominato relatori, ma dei relatori che presentano i loro testi. Nel caso in cui questi testi vengano bocciati metteremo in votazione quelli alternativi.

FAUSTO MARCHETTI. Quindi, si riferiva ai testi redatti dal Comitato quando diceva: prima dell'ufficio di presidenza?

PRESIDENTE. Sì, esatto. Mi riferivo a testi che devono essere presentati dai relatori.

ERSILIA SALVATO. Credo che di questo discuteremo anche nell'ufficio di presidenza, ma abbiamo adottato una prassi abbastanza anomala: i Comitati non hanno mai votato; i relatori nominati hanno presentato le loro ipotesi. Nel corso del lavoro – faccio riferimento all'esperienza del mio Comitato – diversi componenti dello stesso hanno presentato bozze alternative che risultano agli atti nel momento in cui andiamo ad assumere una decisione martedì, certo, vi sono anzitutto da votare i testi dei relatori, ma se vi sono dei testi che i singoli componenti di questa Commissione ritengono che siano alternativi, anch'essi vengono poi messi in votazione: lo saranno dopo ma devono essere presenti, signor presidente, altrimenti l'anomalia di queste prassi non so fino a quando ce la lasciamo.

PRESIDENTE. Vorrei essere preciso perché, oltretutto vi è una questione di

democrazia. È molto difficile mettere in votazione testi che, per quanto possano essere depositati lunedì, non sono stati esaminati, discussi, presentati da relazioni. Quindi, se saranno rigettati i testi dei relatori nominati dalla Commissione, successivamente, dando il tempo agli eventuali presentatori di accompagnare i testi alternativi con una relazione e di discuterla, metteremo in votazione questi testi alternativi. Abbiamo proceduto non in modo anomalo, ma secondo la legge istitutiva di questa Commissione: «La Commissione nomina uno o più deputati o senatori con funzioni di relatore (...)». Possono essere presentate relazioni di minoranza ma nessuno ha chiesto di farlo, sennò ...

ERSILIA SALVATO. Perché non si è mai verificata la maggioranza nei Comitati. I relatori hanno portato dei testi su cui c'era un'opinione ...

PRESIDENTE. Tuttavia, noi abbiamo nominato in Commissione dei relatori, i quali hanno il compito di riferire alla Commissione e di presentare dei testi. Nel caso in cui questi testi vengano rigettati, dovremo provvedere a nominare nuovi

relatori e, a quel punto, ad esaminare testi alternativi. Capisco benissimo che possano esservi dei colleghi i quali, al fine di rendere più chiare le ragioni per cui voteranno contro il testo proposto dai relatori, intendano presentare dei testi alternativi. Naturalmente questi testi saranno acquisiti, saranno messi a disposizione di tutti e sarà possibile, in sede di dichiarazione di voto, illustrarne il significato. Questo è naturale, però riterrei non democratico porli eventualmente in votazione martedì, perché occorre dare tempo a tutti i membri della Commissione di poterli valutare. Comunque, ripeto, li porremo in votazione nel caso in cui fossero respinti i testi proposti dai relatori che non io ma noi, tutti insieme, abbiamo nominato.

La seduta termina alle 20.30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia 23.45.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-RIF-31
Lire 1900