

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

61.

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 SETTEMBRE 1997

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

61.

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 SETTEMBRE 1997
PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C.3931 - S.2583):		Dentamaro Marida (gruppo CDU), <i>Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea</i>	2513, 2515, 2520, 2521, 2524 2529, 2530, 2533, 2535, 2538, 2541 2542, 2544, 2545, 2547, 2549, 2550
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	2513, 2514 2516, 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2533, 2534, 2535 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551	D'Onofrio Francesco (gruppo CCD) .	2547, 2549
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	2514 2515, 2518, 2520, 2521, 2523, 2524 2528, 2529, 2530, 2531, 2533, 2534 2535, 2537, 2542, 2543, 2544, 2545, 2548	Elia Leopoldo (gruppo PPI) ..	2519, 2520, 2527 2540, 2542, 2543, 2544
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2543, 2549, 2550	Fontan Rolando (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	2517
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) ..	2515 2522, 2523, 2528, 2529, 2533 2534, 2535, 2536, 2538, 2551	Gasperini Luciano (gruppo lega nord-per la Padania indipendente)	2517, 2518, 2519
		Grillo Luigi (gruppo forza Italia)	2525
		Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazionale)	2514, 2515, 2546

	PAG.		PAG.
Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2527, 2536, 2539 2541, 2543, 2545	Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	2525 2527
Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2524, 2525, 2528 2529, 2530, 2531, 2534	Salvati Michele (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2521
Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2543, 2544	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2515, 2516, 2530, 2531 2536, 2538, 2542, 2543, 2544
Ossicini Adriano (gruppo misto)	2513	Senese Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2516, 2540, 2546
Pasquali Adriana (gruppo alleanza nazionale)	2525, 2548	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia).....	2540 2541, 2546
Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2521, 2522, 2526 2532, 2538, 2539, 2546	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2524, 2528, 2530, 2531 2532, 2534, 2535, 2537, 2538, 2541, 2542 2543, 2544, 2545, 2547, 2548, 2549, 2550
Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2526, 2539	Zeller Karl (gruppo misto-SVP)	2547, 2550
Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	2531 2532, 2535, 2543		

La seduta comincia alle 16.35.

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

Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C.3931 - S.2583).

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

Procediamo nell'esame degli articoli concernenti il Parlamento e le fonti normative e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea (*v. allegato Commissione bicamerale*), e dei relativi emendamenti già pubblicati nell'apposito fascicolo, riprendendo dall'articolo 108, rimasto in sospeso nella seduta precedente.

In seguito alla discussione svoltasi nel Comitato ristretto, la relatrice ha introdotto nuovamente nel testo che è stato distribuito la limitazione per materie, sia pure con l'omissione dell'adempimento degli obblighi comunitari, di cui si era proposta la cancellazione.

Il collega Calderisi chiede invece che si voti sulla formulazione alternativa, cioè sulla previsione di efficacia limitata nel tempo e comunque non superiore a dodici mesi.

La questione rimasta aperta è questa; vi prego di prendere posto perché dobbiamo votare. Onorevole Ossicini, lei obietta che siamo pochi per votare...

ADRIANO OSSICINI. Io sono pronto!
... una sola anima...

PRESIDENTE. Noi siamo un pochino più di una; è che ci sono diversi vescovi!

L'onorevole Calderisi ha dovuto assentarsi, ma è presente tra di noi in ispirito e comunque con le sue proposte che verranno scrupolosamente riferite e poste all'esame della Commissione; ha dovuto assentarsi per la riunione della Giunta per il regolamento, quindi per ragioni assolutamente fondate.

Spero che abbiate sottocchio l'articolo 108. In sostanza, le due formulazioni sono relative al primo comma - per il resto c'è intesa - nel quale in alternativa si propone di specificare la delimitazione per materie (sicurezza, calamità, norme finanziarie, al di fuori delle materie riservate alle leggi che devono essere approvate dalle due Camere) oppure, sempre escludendo le materie bicamerali, un'efficacia limitata nel tempo e comunque non superiore a dodici mesi.

MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Vorrei che restasse agli atti con molta decisione la mia posizione su questo punto.

Ho proceduto alla formulazione di questo testo da sottoporre in via definitiva alla votazione sulla base di una sorta di mandato ricevuto dal Comitato ristretto, di una serie di indicazioni che in quella sede sembravano raccogliere un consenso assolutamente prevalente; poiché si trattava di indicazioni precise, ho riformulato l'articolo, che senza dubbio viene messo in votazione.

Desidero tuttavia precisare che, con questa indicazione di limiti per materie anziché per efficacia temporale, sono

molto preoccupata dell'estrema ampiezza dell'ambito di applicazione del decreto-legge perché sotto le voci « sicurezza nazionale » e ancor più « norme finanziarie » può rientrare qualsiasi tipo di provvedimento. Questo mi allarma soprattutto in correlazione con la previsione di inamendabilità, che a mio avviso aveva un senso nell'ipotesi di introduzione nell'ordinamento di disposizioni con efficacia limitata nel tempo; ne ha molto di meno se il decreto-legge è destinato, attraverso la conversione, ad introdurre norme definitive.

La mia personale preferenza, quindi, continua ad essere per il testo che oggi Calderisi chiede sia messo in votazione (*Commenti*).

PRESIDENTE. La limitazione nel tempo è oggetto di una proposta alternativa; il collega Calderisi chiede che si voti sul principio dell'efficacia limitata nel tempo.

GIULIO MACERATINI. Presidente, non riesco a capire, certamente per mia carenza, questa indicazione di materie nelle quali il Governo ha la facoltà di emettere decreti e, d'altra parte, la apparentemente contraddittoria proposizione di una facoltà al di fuori delle materie assegnate al Parlamento (i due rami). Non capisco: se ha la facoltà di legiferare in queste materie, essa deve essere compresa, altrimenti quello della sicurezza nazionale è un tema che fa parte di quelli assegnati ad entrambi i rami del Parlamento sia pure *sub specie* codice e procedura penale. Se in queste materie il Governo non può intervenire, già in precedenza ho espresso le mie perplessità e devo dire che continuo a non capire, anche se sarei pronto a cambiare opinione se riuscissi a comprendere (qualcuno può pensare che sia difficile ma io credo di farcela, anche compiendo uno sforzo notevole).

PRESIDENTE. La facoltà del Governo di ricorrere alla decretazione d'urgenza in queste materie esclude quegli aspetti che ricadono comunque nelle materie bicame-

rali. Quindi, ci si può occupare di sicurezza nazionale per decreto-legge, ma non per modificare norme penali processuali. Non si tratta di un'eccezione, perché questo punto è stato riportato con precisione e d'altronde è stato lungamente discusso in Commissione e nel Comitato ristretto. Si è pervenuti a questa ipotesi che ne esclude altre che pure erano state affacciate nell'ambito della discussione, come quella di un potere di ordinanza del Governo limitato a 60 o a 90 giorni. Alla fine della discussione in seno al Comitato ristretto, ha prevalso l'ipotesi di non introdurre nuovi istituti ma limitarsi a prevedere una facoltà di decretazione d'urgenza in materie molto limitate. Escludendo tutte le materie bicamerali, si è valutato che il potere di decretazione d'urgenza è quasi esclusivo nel nostro ordinamento. Inoltre, la decretazione d'urgenza in materia processuale e penale è ritenuta disdicevole dalla maggioranza dei membri del Comitato ristretto, per cui deve essere proibita.

A questo punto vi è un problema relativo al mantenimento o meno della previsione dell'efficacia dei decreto-legge limitata nel tempo.

MARCO BOATO. Avendo posto una delimitazione così rigorosa sia per materia (sicurezza nazionale e pubblica calamità e norme finanziarie) sia escludendo esplicitamente tutto ciò che possa riguardare materie riservate a leggi approvate da entrambe le Camere, credo non sia più opportuno inserire un limite di durata, che comporterebbe una duplicazione del procedimento legislativo nella stessa materia a distanza di pochi mesi.

Credo che con questa delimitazione, il testo proposto dalla relatrice, sia pure con le riserve che ella ha lealmente manifestato, possa essere approvato.

Colgo l'occasione per chiedere alla relatrice se sia opportuno sostituire la frase « La Camera dei deputati può regolare con legge » contenuta nell'ultimo comma, con la seguente frase « La Camera dei deputati regola con legge ». Avendo la relatrice accolto la proposta che ho fatto di non

prevedere esplicitamente al secondo comma il divieto per il Governo di regolare gli effetti, forse è opportuna una disposizione più tassativa.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. La norma ripete l'attuale articolo 77 della Costituzione secondo il quale se la Camera ritenesse che non ve ne sia la necessità, potrebbe non farlo.

MARCO BOATO. Questo è evidente. Il comma, quindi, prevede che solo la Camera può regolare con legge gli aspetti dei decreti-legge che non siano stati convertiti, mentre il Governo non ha questa titolarità.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Mi pare inequivocabile in base alla formulazione dell'ultimo comma che si tratta di un potere esclusivo della Camera dei deputati.

MARCO BOATO. In questo modo lo abbiamo fatto risultare anche dal dibattito.

GIULIO MACERATINI. Dopo i chiarimenti che lei cortesemente ha dato a me e alla Commissione, il mio gruppo voterà a favore del limite temporale, perché trattandosi di norme che potrebbero rimanere a lungo vigenti per un'inerzia deplorabile del Parlamento, è preferibile prevedere che perdano efficacia dopo un certo tempo.

GIUSEPPE CALDERISI. Chiedo scusa, ma ero alla Giunta per il regolamento per una questione intercorsa in Assemblea.

Ho presentato la formulazione proposta dalla relatrice nel Comitato ristretto, alla luce della discussione dell'ampia discussione svolta, per queste ragioni: premesso che le materie che riguardano leggi bicamerali sono comunque sottratte alla decretazione d'urgenza, la limitazione per

materie credo che non costituisca una remora all'abuso di questo strumento. Se la finalità – che mi sembra sia condivisa da tutti – è quella di limitare l'uso della decretazione d'urgenza, credo che il vincolo dell'efficacia limitata nel tempo (ad esempio un periodo non superiore a 12 mesi) rappresenti un deterrente molto valido.

Voglio far rilevare che espressioni come «sicurezza nazionale» o, in particolare, «norme finanziarie» possono comprendere una vastità di materia enorme. Quindi, porre l'efficacia limitata nel tempo come parametro oggettivo nell'uso del decreto-legge, credo sia realmente un vincolo, perché per inserire nell'ordinamento in maniera definitiva norme di tipo strutturale ordinamentale bisogna procedere con legge ordinaria. Ciò, tra l'altro, significa non espropriare il Senato della possibilità di intervenire su queste materie, cosa che invece avverrebbe qualora il decreto-legge avesse solamente il limite per materia, perché quando esso incide su norme finanziarie o sulla sicurezza nazionale, le norme, una volta convertite in legge avrebbero validità permanente nell'ordinamento.

Porre un limite temporale all'efficacia del decreto-legge credo costituisca realmente un deterrente rispetto all'abuso di questo strumento, al quale si ricorrerebbe solo per misure effettivamente urgenti e necessarie e per i casi straordinari di necessità ed urgenza e non per inserire nell'ordinamento delle riforme. Con gli strumenti che abbiamo previsto, salvo norme finanziarie che devono entrare in vigore immediatamente, si procederebbe con la via ordinaria. Per queste ragioni ho riproposto all'esame della Commissione la formulazione iniziale della relatrice, che ritengo un modo più incisivo, ed ancorato a parametri obiettivi, di limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza.

CESARE SALVI. Vorrei esprimere una considerazione e domandare un chiarimento.

La proposta illustrata dal collega Calderisi che ci apprestiamo a votare mi

lascia qualche perplessità. Non mi pare che l'efficacia limitata nel tempo si riferisca al contenuto del provvedimento, che dovrebbe essere tale da esaurirsi nel tempo: ciò vorrebbe dire infatti che nella maggior parte dei casi il Parlamento dovrebbe votare le stesse norme due volte, prima per convertire il decreto-legge e poi per consolidare la disciplina nel tempo. Onestamente non mi sembra un gran vantaggio.

Vorrei infine domandare al presidente a quale testo si riferisce l'emendamento che ci è stato sottoposto dal collega Calderisi.

PRESIDENTE. La relatrice aveva proposto di reintrodurre al primo comma dell'articolo 108 la limitazione per materie, sopprimendo la specificazione del termine temporale.

CESARE SALVI. Sì, ma la proposta Calderisi è aggiuntiva o alternativa?

PRESIDENTE. È alternativa. In sostanza il collega Calderisi propone di ripristinare il precedente testo.

CESARE SALVI. La ringrazio per il chiarimento, presidente.

Come ho ricordato, in Comitato si è discusso sull'esigenza di dare effettivamente all'istituto della decretazione d'urgenza il carattere eccezionale già previsto nel testo della Costituzione del '48, in vigore del quale si sono prodotte le note degenerazioni. D'altra parte nel testo su cui stiamo lavorando il Governo potrebbe disporre di strumenti molto più efficaci per giungere alle decisioni: a cominciare dalla cosiddetta ghigliottina (voto a data certa). A questo punto ritengo più efficace, come disincentivo all'uso di questo strumento, un limite per materie (in realtà si tratta di un doppio limite: alle materie indicate si aggiunge che i testi non devono essere strutturati normativamente in modo da incidere su materie bicamerali) piuttosto che non la semplice previsione di un limite temporale. La mia preoccupazione, infatti, è che ciò si tra-

duca - invece che nel disincentivo all'uso del decreto-legge - nel costringere il Parlamento ad esaminare due volte la stessa materia.

PRESIDENTE. Mi sembra dunque che i diversi punti di vista siano stati illustrati.

Pongo in votazione la proposta formulata dal collega Calderisi.

(È respinta).

Poiché è stata avanzata richiesta in tal senso, invito il segretario, onorevole Boato, a procedere alla controprova.

(La proposta è respinta).

Sono dell'opinione che un'efficacia non superiore ai dodici mesi potrebbe creare, in presenza di decreti non reiterabili, situazioni assai delicate e complesse, tanto più se non si trattasse di norme da introdurre a regime. Nel caso di un decreto di invio dell'esercito a Napoli per diciotto mesi, per esempio, alla scadenza dei dodici mesi occorrerebbe approvare una legge, poiché non sarebbe possibile emanare un altro decreto.

In ogni caso avremo modo di riflettere più approfonditamente sull'argomento anche in occasione dell'esame in Assemblea.

SALVATORE SENESE. Signor Presidente, intervengo sul problema della competenza dei decreti-legge in rapporto alle leggi bicamerali.

Le ragioni che non mi hanno convinto nel testo da ultimo proposto dalla relatrice sono già state da me esposte nella precedente seduta. Pertanto non le ricorderò ulteriormente e mi limiterò ad elencarle.

Credo sia impossibile limitare il ricorso ai decreti-legge soltanto attraverso un'indicazione tassativa di materie. Mi pare che il decreto-legge non implichi necessariamente un rapporto fiduciario Governo-Parlamento. Mi sembra, infine, che la possibilità che in una materia intervenga il voto del Senato - non legato al Governo da un rapporto fiduciario - scoraggi il ricorso al decreto-legge piuttosto che in-

centivarlo, nel senso che quest'ultimo sussisterebbe solo quando il Governo fosse ragionevolmente sicuro che si tratti di materia *bipartisan*, sulla quale vi sia concorso di consenso.

Per queste ragioni chiedo al presidente di porre in votazione l'emendamento che nella precedente seduta avevo affrettatamente formulato tendente a sopprimere questo limite all'adozione dei decreti-legge.

PRESIDENTE. Il senatore Senese propone che, al primo comma dell'articolo 108, siano soppresse le parole « al di fuori delle materie riservate alle leggi che devono essere approvate dalle due Camere ».

Pongo in votazione tale proposta.

(È respinta).

Pongo in votazione l'articolo 108, nel testo del Comitato ristretto.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Passiamo all'esame dell'articolo 109.

Poiché nessuno chiede di parlare, possiamo passare alla votazione. Vi è dunque solo la speranza che l'articolo non sia mai applicato!

Pongo in votazione l'articolo 109, nel testo del Comitato ristretto.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Passiamo all'esame dell'articolo 110.

Sono stati presentati diversi emendamenti, alcuni dei quali hanno un certo significato politico.

ROLANDO FONTAN. Questa norma è già stata dibattuta a suo tempo. Mi pare che la riduzione del *quorum* previsto (dai due terzi alla maggioranza assoluta dei componenti) sia un fatto di notevole o addirittura di enorme gravità.

È difficile pensare che la concessione dell'amnistia e dell'indulto sia ancorata ad

una maggioranza parlamentare, sia essa di destra o di sinistra. La concessione di amnistia e di indulto va a toccare fatti particolari, principi di democrazia e quant'altro, per cui a noi appare estremamente grave quanto previsto dall'articolo 110, che affida ad una semplice maggioranza parlamentare la decisione su queste grandi libertà. Sosteniamo pertanto caldamente l'idea di ritornare ai due terzi, come peraltro mi sembra preveda l'attuale Costituzione.

LUCIANO GASPERINI. Le leggi sull'amnistia e l'indulto reiterate nel tempo, come si sono succedute nelle novelle esperienze della nostra prima Repubblica, hanno determinato un lassismo ed una incertezza del diritto: queste ricorrenti amnistie e questi indulti hanno creato nell'opinione pubblica delinquenziale — chiamiamola così — quasi la speranza dell'impunità. Si dice — parlo per esperienza personale, come avvocato penalista — che col tempo tutto si appiana. Un delitto, una condanna, raramente porteranno poi all'esecuzione della pena. Noi avvocati siamo spesso costretti a ricorrere in appello o in Cassazione anche se riteniamo che la sentenza di primo grado sia giusta. È quasi una grave responsabilità del difensore non fare appello e ricorso in Cassazione, perché col tempo ci saranno certamente un'amnistia, un indulto. Sembra, quindi, responsabilità del difensore se non si protrae nel tempo l'esecuzione della pena con questi *escamotage* processuali.

Ricordo che, trovandomi in Francia per un processo, un mio collega francese parlando con me mi diceva che la sentenza di primo grado era giusta ed era inutile ricorrere in appello e in Cassazione; mi diceva anche che se ad un avvocato francese (*Interruzione dell'onorevole Boato*). Io ho presentato appello per la vicenda del campanile di San Marco..

PRESIDENTE. Perché non ritiene giusta la sentenza.

LUCIANO GASPERINI. Non la ritengo giusta.

PRESIDENTE. Qui non ci occupiamo della cronaca ma di questioni più...

LUCIANO GASPERINI. Quel collega mi diceva che in Francia dopo cinque o sei ricorsi respinti in Cassazione c'era una reprimenda, da parte dei consigli dell'ordine, verso l'avvocato che faceva ricorsi dilazionatori.

Ritengo, quindi, che questa materia vada ben ponderata. Che il Parlamento ci pensi prima di deliberare un'amnistia o un indulto. E per ponderare ritengo che sia necessaria una maggioranza ben qualificata, perché è il problema della certezza del diritto penale, è il problema dell'esecutività della pena, è la fiducia anche da parte del cittadino onesto, che sa che chi commette un reato certamente o quasi sicuramente verrà punito e certamente o quasi sicuramente scontrerà la pena, altrimenti il nostro codice penale resta nelle nuvole e si rafforza sempre più la speranza dell'impunità, che alimenta ancor più la delinquenza.

Quindi, ritengo che due terzi sia la maggioranza auspicabile, di modo che il Parlamento possa con responsabilità decidere *in subiecta materia* e anche nelle sorti del diritto penale nel nostro paese.

MARCO BOATO. Mi ero illuso che lei fosse più garantista di Fontan, ma in questo caso si tratta di un'altra questione.

Ovviamente, condivido i principi indicati da ultimo dal collega Gasperini sulla certezza della pena e del diritto, sulla tempestività di quest'ultimo e sulla sua effettiva esecutività, ma ciò nulla ha a che fare con questo articolo. Siamo infatti di fronte ad un articolo della Costituzione che fino al 1992, cioè fino alla modifica costituzionale datata 6 maggio 1992, prevedeva ciò che è stato previsto in Costituzione per quarant'anni, cioè la maggioranza semplice. Con la risposta, che chiamerei di tipo emergenziale, all'allarme per l'eccesso di provvedimenti di amnistia e di indulto, a cui anche il collega Gasperini ha fatto riferimento, il Parlamento allora introdusse una revisione costituzionale che prevede un quoziente inesistente per

qualunque altra materia in Costituzione, compresa quella della stessa revisione costituzionale, cioè i due terzi dei componenti le Camere per ogni singolo articolo e per il voto finale, mentre noi possiamo cambiare anche tutta la Costituzione con votazioni a maggioranza assoluta dei componenti. Soltanto per questa norma venne introdotto questo *quorum* particolare, che portò a far sì che mai più si fecero leggi in materia. Allora sarebbe stato molto più saggio, fuori dall'ipocrisia, prevedere un'abrogazione di quella norma costituzionale. Ma prevedere dei requisiti di maggioranze così qualificate da rendere vana una norma costituzionale che si mantiene formalmente in vita è solo una suprema forma di ipocrisia costituzionale.

La proposta che abbiamo approvato a giugno, che la relatrice opportunamente propone di confermare oggi e sulla quale pronuncio il nostro voto favorevole, prevede una maggioranza qualificata che non è più quella delle leggi ordinarie ma quella della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. È quindi in questo che il collega Fontan si è sbagliato, perché non si tratta di una maggioranza politico-governativa, in quanto la maggioranza governativa è quella della maggioranza assoluta, nel momento della fiducia, dei presenti al voto; qui siamo invece di fronte alla maggioranza assoluta dei componenti le Camere.

Vorrei dire di più e concludere. La previsione di un quoziente così alto come quello di due terzi è, a mio parere, o una norma che vanifica l'articolo della Costituzione – allora tanto vale sopprimerlo – oppure è una norma di carattere criminogeno, per così dire, perché obbliga ad una tale vastità di consenso da parte di tutti gli schieramenti da dover introdurre, nell'eventuale legge di amnistia o di indulto, una vastità tale di fattispecie da rendere in qualche modo vastissimo il consenso all'interno del Parlamento. Quindi, è un incentivo a forme di amnistia e di indulto così generalizzate da avere – in senso improprio, ma credo che il

collega Gasperini capisca – una dimensione quasi criminogena di questa forma di requisito.

A me sembra che l'equilibrio proposto dalla relatrice, cioè non quello di una maggioranza semplice ma di una maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sia tale da rendere necessaria in Parlamento una sufficiente, adeguata convinzione e vastità di consensi senza però indurre o alla vanificazione della norma o all'aspetto criminogeno che poco fa ho indicato. Per questo propongo di votare a favore del testo proposto dalla relatrice.

LEOPOLDO ELIA. Intervengo per sottolineare al collega Gasperini che uno degli effetti perversi introdotti da questa normativa è la ricerca spasmodica degli stessi effetti dell'amnistia attraverso l'abrogazione o la modificazione di norme sulle fattispecie penali. E di questo dobbiamo pure tener conto.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere solo una considerazione senza entrare nel merito delle argomentazioni dell'onorevole Boato, che sono certamente discutibili. Può darsi che la ricerca di una maggioranza di due terzi solleciti ad estendere, ma può anche darsi che solleciti a restringere, per esempio per superare obiezioni. Però, la cosa rende senz'altro assai più difficile questa possibilità prevista dalla Costituzione.

Ma vi è un punto sul quale vorrei motivare il mio consenso al testo originario, anche in risposta a polemiche venute dall'esterno. Non è vero che è una maggioranza parlamentare di Governo, perché la novità, rispetto all'attuale ordinamento, sta nel fatto che noi prevediamo che vi sia la maggioranza assoluta dei componenti il Senato, per il quale prevediamo, anche come intendimento, una funzione e un sistema elettorale tale da non farne un'assemblea nella quale si manifesta una maggioranza di Governo bensì un'Assemblea delle garanzie. Quindi, il Senato deve avere un ruolo di garanzia; se poi si ritiene che avere un Senato con tali funzioni non abbia senso, questo è un

altro discorso. Se, dunque, ha un ruolo di garanzia, nel momento in cui questa Assemblea (nella quale, lo ripeto, non si incardina una maggioranza di Governo) delibera a maggioranza assoluta dei componenti (maggioranza che non è vincolata da un rapporto politico fiduciario con il Governo) ciò costituisce, appunto, una garanzia anche nel senso da lei giustamente sollecitato; si tratta, infatti, di provvedimenti che devono essere presi con saggezza e non nella logica dello scambio politico, per intenderci.

Interviene, pertanto, un elemento in più, cioè il fatto che nell'equilibrio costituzionale che andiamo disegnando c'è un'Assemblea che è fuori dalla logica delle maggioranze politiche, per sua natura e, probabilmente, anche per il tipo di sistema elettorale attraverso il quale si comporrà.

LUCIANO GASPERINI. Mi scusi, presidente, se mi permetto di aggiungere che questo, forse, è il momento di privilegiare l'istituto della grazia, cioè del perdono *intuitu personae* del soggetto. Molto spesso ci si lamenta che è generalizzata questa sagra della delinquenza, come è stata definita...

PRESIDENTE. Questo non compete a noi (*Commenti*).

LUCIANO GASPERINI. Ma non è quasi mai applicato. Io parlo dell'allargamento dell'istituto della grazia.

PRESIDENTE. Quando sarà eletto lei dal popolo, applicherà la grazia con generosità!

Pongo, dunque, in votazione l'articolo 110 nel testo precedentemente approvato.

(È approvato).

Si intendono pertanto respinti gli emendamenti relativi a tale articolo.

Passiamo all'esame dell'articolo 111, relativo alla ratifica dei trattati internazionali e nel quale si prevede il meccanismo del silenzio-assenso.

LEOPOLDO ELIA. Presidente, io non presento emendamenti ma mi riservo, nel prosieguo dei lavori, di sottolineare la situazione relativamente incerta in cui ci siamo incamminati. Cioè abbiamo scelto la cosiddetta *Ponsonby rule* che in Inghilterra, e poi in Olanda, consente di procedere con l'autorizzazione tacita o, altrimenti, con autorizzazioni che si traducono non in leggi ma in risoluzioni di approvazione, eventualmente anche obiezioni che potrebbero, in una fase ancora non definitiva, far riaprire i negoziati internazionali.

Questa, però, è un'applicazione molto parziale. Infatti, prevedere non la riserva di legge ma addirittura la legge in tutti i casi in cui i trattati impongano modificazioni di leggi, cosa che avviene generalmente, significa in larga misura svuotare l'innovazione. Abbiamo dunque innovato, ma lo abbiamo fatto a metà e, quindi, con risultati non pienamente soddisfacenti.

MARCO BOATO. Io desidero, invece, esprimere il mio consenso con il testo predisposto dalla relatrice, perché mi pare evidente che laddove un trattato modifichi una legge sia giusto che il Parlamento intervenga autorizzando tale modifica con legge. Se un trattato modifica una legge del nostro ordinamento, il Parlamento deve in qualche modo consentire a tale modificazione. Né credo che sia vero che la maggior parte dei trattati modifichi le leggi: la maggior parte dei trattati, che sono di carattere commerciale o di altra natura — ne ratifichiamo a decine ogni anno, in Parlamento — non modifica le leggi del nostro ordinamento; nei casi specifici in cui ciò avviene è giusto quanto previsto nel primo comma dell'articolo 111. Ribadisco dunque il mio assenso al testo proposto dalla relatrice.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 111 nel testo del Comitato ristretto. (*È approvato*).

Si intendono pertanto respinti gli emendamenti relativi a tale articolo. Passiamo all'articolo 112.

La relatrice vuole illustrare le variazioni rispetto al testo originario?

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Non si tratta di variazioni di grande rilievo, presidente, poiché — lo devo dire con franchezza nel corso del dibattito nel Comitato ristretto non è emerso alcun orientamento preciso per modifiche sostanziali. Avevo segnalato in quella sede le possibili direzioni di un mutamento radicale della disciplina dell'attuale articolo 81 della Costituzione, per esempio l'eventualità di trasformare la legge di bilancio in provvedimento di carattere sostanziale e non solo formale, quindi di non distinguere più tra legge di bilancio, legge finanziaria e provvedimenti collegati, ma non è emerso un consenso prevalente in questo senso. Mi sono pertanto limitata a recepire delle indicazioni di pulizia del testo e di migliore scrittura.

MARCO BOATO. Vorrei avanzare soltanto una richiesta di natura tecnica. Al terzo comma da noi approvato nel mese di giugno, la parola « emendamenti » è stata sostituita con « modifiche »; forse sarebbe più corretto parlare di « proposte di modifica », perché non si può dire che le modifiche non sono ammesse: vengono dichiarate inammissibili le proposte di modifica, mentre parlare di modifica implica che quelle proposte siano già state approvate.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Modifiche ai disegni di legge, non alle leggi.

MARCO BOATO. Ma sono sempre le proposte di modifica che vengono dichiarate inammissibili.

PRESIDENTE. Di questo ci occuperemo in sede di coordinamento.

MARCO BOATO. Possiamo farlo subito, se la relatrice è d'accordo. Con questo articolo della Costituzione noi obblighiamo a dichiarare inammissibili quelle proposte di modifica ai disegni di legge che non siano nei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati. Le modifiche, invece, una volta approvate – lo ripeto – non possono essere dichiarate inammissibili: l'inammissibilità è preventiva, mi pare.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Poiché il riferimento è ai disegni di legge, credo che il termine « modifiche » sia sufficiente ad esprimere il concetto cui si riferisce l'onorevole Boato.

MICHELE SALVATI. Vorrei chiedere alla relatrice se in sede di Comitato ristretto, questa mattina o nel corso delle precedenti riunioni, sia stato presentato un emendamento che avevamo concordato con il senatore Vegas e che introduceva elementi di sostanza. Se l'emendamento è stato portato a conoscenza della relatrice vorrei conoscere la sua opinione in proposito.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Sì, è stato portato a mia conoscenza ma non è stato affatto dibattuto in seno al Comitato; quindi non ho ritenuto di tradurlo in una proposta da sottoporre alla Commissione. Sarà in questa sede che dovremo, eventualmente, esaminarlo.

MICHELE SALVATI. Allora, se ci è consentito, formalizzeremmo in Commissione la presentazione di questo emendamento. Mi dispiace che il tema non sia stato trattato in Comitato.

PRESIDENTE. Il collega Vegas ha sollevato diverse obiezioni ed ha svolto un lungo intervento propositivo, anzi, per essere precisi, le sue obiezioni alla formulazione dell'articolo erano otto e non

una. Tuttavia, alla fine di questa esposizione il collega non ha formalizzato un emendamento, riservandosi comunque di farlo. Se c'è una proposta, non vi è alcun problema ad esaminarla.

MICHELE SALVATI. La proposta c'è. Trattandosi di materia molto delicata, chiedo se sia possibile procedere nell'esame di altri emendamenti per consentirci, nel frattempo, di distribuire a tutti i membri del Comitato il testo di tale proposta. Non si tratterebbe di un lungo differimento ma di un rinvio per il tempo strettamente necessario a distribuire ai colleghi il nostro emendamento.

PRESIDENTE. Credo che la richiesta si possa accogliere.

STEFANO PASSIGLI. Vorrei richiamare un attimo l'attenzione della relatrice sull'ultimo periodo dell'ultimo comma dell'articolo che mi sembra introduca il Senato nel circuito della approvazione dei bilanci. Quando si afferma che « le Camere possono approvare disposizioni che comportino maggiori oneri a maggioranza assoluta dei componenti », significa anche che ciò non è possibile senza il voto favorevole di entrambe le Camere. Mi sembra che stiamo reintroducendo nel circuito dell'approvazione del bilancio un bicameralismo perfetto.

Vorrei inoltre chiedere alla relatrice se il riferimento al principio di compensazione si debba intendere non cancellato ma assorbito dalla dizione del precedente comma.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. La risposta a quest'ultima domanda è senz'altro sì perché nel comma precedente il principio è affermato con applicazione generalizzata. Quanto alla osservazione precedente, non mi sembra che si reintroduca un bicameralismo perfetto nelle procedure di approvazione del bilancio perché l'ultimo periodo dell'ultimo comma è riferito non tanto e non solo alla legge

di bilancio quanto a tutte le leggi che comportino nuove o maggiori spese, che quindi ben possono essere leggi bicamerali perfette.

STEFANO PASSIGLI. Sì, ma possono anche non esserlo.

PRESIDENTE. Chiedo scusa, ma evidentemente è colpa mia, che non sono sufficientemente autorevole; abbiamo avuto una proposta di accantonamento dell'articolo in attesa che venga formalizzato un vasto emendamento correttivo. Non apriamo ora il dibattito su un articolo che abbiamo deciso di accantonare momentaneamente: l'onorevole Salvati, anche a nome del senatore Vegas, ne ha chiesto l'accantonamento per predisporre un emendamento incisivamente correttivo. Può darsi che tale emendamento risolva tutti questi dubbi. È opportuno quindi attendere prima di procedere nella discussione.

Passiamo all'articolo 113, riguardante le speciali procedure per le norme finanziarie che interessano anche il sistema delle regioni e degli enti locali. La relatrice ha proposto di sopprimere i commi relativi al ruolo della Commissione di cui al primo comma. Poi ovviamente discuteremo bene di come si organizzerà questo Senato.

Nessuno chiedendo di parlare, pongo in votazione l'articolo 113 nel testo del Comitato ristretto.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Passiamo all'articolo 114, che prevede la facoltà per il Senato di istituire Commissioni di inchiesta con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Abbiamo lungamente discusso se fosse giusto o meno limitare tale facoltà al Senato e malgrado alcune obiezioni è prevalsa questa scelta in relazione allo speciale compito che ha il Senato. Si era rimasti d'intesa nel Comitato ristretto di introdurre il riferimento ad un numero

massimo stabilito dal regolamento. Siccome l'articolo prevede un meccanismo automatico, sulla base del quale un terzo dei componenti può chiedere ed ottenere la costituzione di una Commissione d'inchiesta, onde evitare il rischio di un intasamento o di una paralisi dell'attività del Senato è sembrato opportuno prevedere che il regolamento di quella Camera fissi un massimo di attività di inchiesta compatibile con lo svolgimento della normale attività.

GIUSEPPE CALDERISI. Vorrei intervenire non su quest'ultimo aspetto ma sulla questione da lei prima sollevata, presidente, e cioè sul fatto che nel Comitato si è dibattuto se il potere di inchiesta così come previsto in questo articolo dovesse essere riservato al Senato o esteso, come propone il mio gruppo parlamentare, a ciascuna Camera.

La ragione di questa scelta non sta in una questione di bicameralismo o nel fatto di riservare al Senato una competenza che nessuno mette in discussione. La ragione per cui si chiede che anche la Camera abbia questa possibilità di istituire Commissioni di inchiesta è legata al fatto che questo strumento incide sulla facoltà che, a mio avviso, deve essere riservata all'opposizione di chiedere appunto una Commissione di inchiesta. È chiaro che la maggioranza della Commissione è quella della maggioranza di Governo alla Camera, ma non credo che la scelta di una materia piuttosto che di un'altra non abbia un peso nella definizione di quelli che sono i poteri dell'opposizione, di quello che è il cosiddetto statuto dell'opposizione.

Negare all'opposizione, che nel sistema che abbiamo configurato si registra solo alla Camera, la possibilità di chiedere Commissioni di inchiesta mi sembrerebbe un fatto che va a diminuire una facoltà molto importante che invece a mio avviso le opposizioni dovrebbero avere. Ciò nulla toglie al fatto che il Senato abbia questo potere — ci mancherebbe! — ma sinceramente non comprendo, in termini di bilanciamento del bicameralismo, il fatto di riservare al Senato questa facoltà,

perché così la sottrarremo non al problema delle competenze delle due Camere ma alla dialettica maggioranza-opposizione, che è altra cosa.

Vorremmo che si votasse, ma si tratta comunque di una riflessione che invitiamo a fare per uscire dalla logica della contrapposizione delle competenze dell'una e dell'altra Camera, per inquadrare il problema nell'ambito della dialettica Governo-maggioranza-opposizione con le facoltà che credo all'opposizione debbano essere attribuite.

PRESIDENTE. Vorrei farle una domanda onorevole Calderisi. La vostra proposta ripristinerebbe, come nel testo approvato a giugno, una distinzione? A giugno approvammo un testo che prevedeva questa facoltà per ciascuna delle Camere, ma prevedeva anche che le Commissioni di inchiesta istituite dal Senato avessero i poteri speciali...

GIUSEPPE CALDERISI. No, il nostro emendamento Pisanu C.114.31 prevede un analogo potere per ciascuna Camera.

PRESIDENTE. Ho capito.

MARCO BOATO. Signor presidente, condivido le osservazioni del collega Calderisi e dunque non le ripeterò. Per quanto riguarda l'ultima questione da lei sollevata, nell'ipotesi che io caldeggio che si ripristini in capo a ciascuna Camera il potere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse, la questione che lei ha posto potrebbe comunque essere risolta come alternativa successiva; si può prevedere, come prevede la relatrice - sono quasi sempre d'accordo con lei, ma non su questo punto - che sia solo il Senato e che quindi solo questa Camera abbia i poteri dell'autorità giudiziaria; si può prevedere che lo possa fare ciascuna Camera; in quella ipotesi i poteri dell'autorità giudiziaria possono essere previsti per entrambe le Camere, mentre nell'ipotesi evocata dal presidente poco fa questo peculiare strumento di indagine potrebbe essere visto soltanto in capo al Senato

della Repubblica. Sono due questioni che possono anche essere affrontate distintamente.

Aggiungo, presidente, oltre alle considerazioni del collega Calderisi, che l'interesse a poter istituire Commissioni d'inchiesta su materie di pubblico interesse è un problema relativo non solo allo statuto delle opposizioni, ma anche alla natura di ciascuna Camera. Probabilmente sarà poi la prassi parlamentare e forse anche la concertazione fra i Presidenti dei due rami del Parlamento a portare l'una Camera, quella delle garanzie, a specializzarsi in inchieste parlamentari, laddove fossero opportune e necessarie, su materie attinenti alle sue peculiarità ed alle sue competenze; sarà probabilmente l'altra Camera, in questo caso la Camera dei deputati, eventualmente, quando lo riterrà opportuno, a svolgere inchieste su materie che abbiano una più diretta rilevanza politica.

Questo forse ci porterà ad applicare alla lettera la Costituzione, quando si scriverà, se lo scriveremo, come io auspico, che ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse; aboliremo cioè le Commissioni bicamerali d'inchiesta. Già oggi la Costituzione dice « ciascuna Camera », ma di fatto, salvo rare eccezioni (ricordo la Commissione d'indagine sugli anziani istituita presso il Senato, la Commissione Lama, la Commissione d'indagine sui giovani alla Camera, una Commissione monocamerale sui rifiuti nella scorsa legislatura, in alcuni casi anche oggi ci sono Commissioni monocamerali d'inchiesta), nella maggior parte dei casi (pensiamo alla Commissione antimafia, alla Commissione sulle stragi, ad altre Commissioni che fanno parte della storia del Parlamento) si è trattato di Commissioni bicamerali d'inchiesta, con una interpretazione anche estensiva dell'articolo della Costituzione vigente.

Se noi approveremo un testo che preveda che ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse e avremo un bicameralismo differenziato, avremo probabilmente la possibilità di eventuali Commissioni d'inchiesta sempre

monocamerale, o da parte della Camera o da parte del Senato, con una possibile specializzazione di materia da parte dei due rami del Parlamento, anche in relazione alla questione statuto delle opposizioni cui faceva riferimento il collega Calderisi, ma anche più in generale in relazione a materie di interesse pubblico che possono competere alla maggioranza nella Camera dei deputati o all'intero schieramento parlamentare per quanto riguarda il Senato della Repubblica.

Per queste ragioni caldeggio l'approvazione di un testo che preveda che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Vorrei ricordare all'onorevole Boato che quando abbiamo discusso della prima lettura delle leggi bicamerali egli ha negato che esista una specializzazione del Senato per materie ed ha insistito sul carattere di bicameralismo perfetto di quelle leggi. Credo che dobbiamo mantenere un po' di coerenza rispetto al sistema complessivo.

MARCO BOATO. Non mi riferivo alle leggi, mi riferivo a materie di pubblico interesse che possono attenersi più alla questione delle garanzie. Pensiamo, per esempio, ad una indagine sul sistema penitenziario: magari è più probabile che sia un'inchiesta che fa il Senato. Oppure pensiamo ad una materia che possa riguardare l'utilizzo di fondi pubblici per i terremoti (per fare un esempio concreto), che potrebbe essere affidata ad una Commissione d'inchiesta istituita dalla Camera. Si tratta di due esempi non casuali, non del tutto banali.

MASSIMO VILLONE. Vorrei esprimere l'avviso contrario a quello di Calderisi e Boato. Innanzitutto è chiaro che la Camera ha tutti i poteri ispettivi che sono nell'ambito del rapporto fiduciario, quindi lo schema che si delinea nella norma così come viene prospettata dalla relatrice è

quello di una specializzazione, per cui le attività ispettive rapportate alla fiducia sono ovviamente consegnate alla Camera dei deputati, mentre le attività conoscitive che non presuppongono il rapporto di fiducia sono concentrate nel Senato.

Le altre argomentazioni sono astratte e speciose, perché nella Camera politica è chiaro che questi poteri si consegnano non all'opposizione ma alla maggioranza; significa dare alla maggioranza l'uso dei poteri della magistratura. Questo è uno schema che o non funziona o, se funziona, può essere pericoloso. Una maggioranza può fare un'indagine con i poteri della magistratura, per esempio, sul funzionamento delle procure. E che cosa c'è poi in Costituzione che impedisce questo? Nulla, perché il riconoscimento del potere formale ovviamente non è limitabile, quindi è chiaro che lo schema che propone la relatrice è uno schema di specializzazione funzionale fra le due Camere che è assolutamente coerente con l'impianto generale e che va mantenuto. La Camera mantiene tutti i poteri che sono inerenti, come attività ispettiva, al rapporto fiduciario, e mi pare che sia bene così.

Io dubito invece su questo automatismo, esistente nella norma prospettata dalla relatrice, tra la richiesta di un terzo dei componenti e l'attivazione dei poteri della magistratura; mi chiedo se non sia il caso di rendere l'istituzione della Commissione automatica sulla proposta di un terzo ma il riconoscimento dei poteri non necessariamente automatico, subordinandolo semmai ad una decisione di maggioranza.

SERGIO MATTARELLA. Il potere d'inchiesta è connotato tradizionalmente e, mi pare, incontestabilmente al Parlamento, quindi è difficile immaginare un'Assemblea parlamentare che sia priva di tale potere (*Commenti del senatore Villone*). Vorrei dire al senatore Villone che l'obiezione, che io rispetto, che non si può configurare la maggioranza parlamentare che svolge un'inchiesta, governando quindi una Commissione con i poteri dell'autorità giudiziaria, prova

troppo, perché è sempre stato così in qualunque Parlamento. In una Commissione d'inchiesta con questi poteri, la maggioranza governa la Commissione, se si comporta come tale.

GIORGIO REBUFFA. Si vota per quello!

SERGIO MATTARELLA. Questa è un'osservazione fin troppo ovvia.

Aggiungo, presidente, che non vorrei che commettessimo un errore di ottica, attribuendo il potere d'inchiesta al Senato in quanto Camera delle garanzie, che immaginassimo l'inchiesta davvero come un compito giudiziario, per cui deve essere affidata alla Camera delle garanzie. È un potere parlamentare che logicamente deve andare ad ogni Assemblea parlamentare – a me sembra – che ha strumentalmente (cosa che può essere riconosciuta o negata in Costituzione) i poteri dell'autorità giudiziaria. Dopo di che non considero questo punto così dirimente.

Sono preoccupato, presidente, per l'automatismo, perché se manteniamo questa norma per cui la richiesta di un terzo diventa deliberazione della Camera a cui il terzo appartiene e quindi il terzo – non la Camera – istituisce una Commissione d'inchiesta... (*Commenti*). Ci può essere in Germania, in Francia, in Spagna, nella Namibia, la cosa non mi commuove. Questa preoccupazione non viene ridotta dal fatto di prevedere nel regolamento un numero massimo di Commissioni, perché il rischio che tutti possiamo configurare facilmente è che in apertura di legislatura si istituiscano subito tutte le possibili Commissioni d'inchiesta, anziché farle quando e laddove vi sia una questione che davvero richiede un'inchiesta parlamentare. Il rischio è di configurare di fatto una normale, abitudinaria presenza di un certo numero di Commissioni d'inchiesta, che divengono sostanzialmente quasi permanenti nel loro carattere.

Semmai, quindi, io modificherei la proposta, modulandola nel senso di lasciare al regolamento di ciascuna Camera, o di quella che può disporre inchieste (io

preferirei di ciascuna Camera) le modalità di istituzione, con quali maggioranze si decida, con quali minoranze; lasciamo tutto al regolamento, perché l'automatismo significa indurre le Camere o ad una sfrenata costituzione di Commissioni d'inchiesta, con tutti i conseguenti apparati, ovvero, se è un numero massimo, a configurarle costituendole subito, con il rischio, ripeto, che non si istituiscano quando ve ne è bisogno ma che si facciano perché se ne possono istituire dieci, cinque, sei.

LUIGI GRILLO. A titolo di dichiarazione di voto vorrei dire che sono d'accordo con la proposta della relatrice e che gli emendamenti sostenuti dai colleghi Pisanu e Boato mi paiono quanto meno contraddittori. Quando abbiamo parlato di un bicameralismo paritario e differenziato avevamo individuato per la Camera dei deputati una funzione legislativa e di raccordo con il Governo tramite la fiducia, mentre per il Senato abbiamo parlato di una Camera delle garanzie cui erano rimesse tutte le relative funzioni; forse in quel momento qualcuno aveva delle riserve mentali che stanno emergendo man mano che lavoriamo.

Le osservazioni del collega Mattarella potrebbero avere un senso sul piano dottrinale e lo hanno anche se facciamo riferimento ad un'altra espressione. Stiamo per decidere che un'Assemblea elettiva, il Senato, non abbia in realtà una piena funzione legislativa, essendo rimesse alla stessa solo funzioni parziali. È una sorta di ingegneria costituzionale tutta particolare, che resta in equilibrio se viene mantenuta l'impostazione originaria. Se i colleghi deputati, strada facendo, pensano di recuperare « spazi » che non rientrano in tale impostazione, si dà origine ad una contraddizione che a mio avviso si deve quanto meno denunciare.

ADRIANA PASQUALI. Intervengo molto brevemente in adesione al testo della senatrice Dentamaro ed agli argomenti proposti dai senatori Grillo e Vilone.

Il Senato resta privo delle funzioni che finora ha pienamente esercitato sul piano della legislazione e che si giustificano nel quadro del bicameralismo perfetto e ad esso vengono sottratti molti compiti; mi sembra quindi opportuno riservare al Senato la possibilità — prevista dall'articolo 114 — di disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

Giudico falsi gli argomenti avanzati da chi la pensa in modo totalmente diverso né mi pare giustificata la tesi dell'onorevole Mattarella circa un potere d'inchiesta strettamente connaturato al Parlamento come tale, e quindi ai due rami che lo compongono. Inoltre, non condivido le sue preoccupazioni sull'automatismo di cui egli ci ha parlato.

L'onorevole Boato ha sostenuto che in fondo sarà il Senato, per le sue peculiarità, a specializzarsi nella costituzione di Commissioni d'inchiesta su materie di pubblico interesse; se questo è quanto si prevede, non vedo perché non si possa già prevedere in Costituzione l'attribuzione al Senato di un compito che giudico conseguente alla sua natura di Camera delle garanzie.

GIOVANNI PELLEGRINO. Il collega Mattarella ha ragione quando afferma che il potere d'indagine è connaturato alla funzione parlamentare. D'altra parte, per esercitare il potere legislativo occorre conoscere i fenomeni e quindi, spesso, investigarli.

Quello che però è eccezionale è la circostanza che l'organo parlamentare d'inchiesta sia dotato dei poteri dell'autorità giudiziaria. Questa è la singolarità, che, se non sbaglio, non è conosciuta da tutti gli ordinamenti; comunque, ve ne sono alcuni che, pur prevedendola, escludono che l'indagine giudiziaria e quella parlamentare si possano svolgere contemporaneamente su medesimi oggetti.

Anch'io quindi concordo con il testo proposto dalla relatrice perché esso concentra nel Senato questo eccezionale potere d'inchiesta pari a quello dell'autorità giudiziaria; non si esclude affatto che l'altra Camera, nelle sue forme di autor-

ganizzazione, possa costituire Commissioni d'indagine conoscitiva sulle più svariate materie. Una delle ipotesi possibili era quella di prevedere che entrambe le Camere potessero svolgere inchieste ma solo il Senato potesse farlo con gli stessi poteri della autorità giudiziaria. Poiché però la necessità della previsione costituzionale deriva dall'attribuzione di questo potere eccezionale, il testo « asciugato » proposto dalla relatrice mi sembra più convincente.

STEFANO PASSIGLI. A me spiace che il dibattito assuma le caratteristiche di un pronunciamento in un senso da parte dei senatori e nel senso opposto da parte dei deputati: spero che ciò non sia. Alcune cose dette prime dal collega Grillo, che non ripeterò, e che si sostanziano nell'affermazione che la soluzione proposta dalla relatrice risponde al modello di bicameralismo differenziato che stiamo elaborando, nonché le considerazioni appena fatte dal collega Pellegrino mi sembrano fondate e, per quanto riguarda le ultime, assolutamente decisive.

Stiamo parlando non di un normale potere di indagine che la Camera dei deputati potrà sicuramente continuare ad esercitare, se non altro sotto forma di *hearing* conoscitive delle sue Commissioni, con o senza la veste formale della Commissione d'indagine, ma di una Commissione d'inchiesta dotata dei poteri della magistratura.

Tutto ciò non è necessariamente connaturato all'istituzione parlamentare, per rispondere alle osservazioni del collega Mattarella; ma anche qualora l'attribuzione alla Commissione d'inchiesta dei poteri della magistratura fosse ritenuta naturale, non sarebbe affatto detto che tale Commissione debba essere allocata all'interno dell'istituzione parlamentare in modo assolutamente equivalente tra due Camere che abbiamo invece deciso di differenziare. Per riferirmi ad altri ordinamenti, ricorderò che buona parte delle indagini conoscitive svolte dal Parlamento inglese sono condotte dalla Camera dei pari e non da quella dei Comuni.

La considerazione che mi permetto di aggiungere agli argomenti molto fondati proposti dal collega Pellegrino è la seguente. Se attribuiamo poteri molto pervasivi (come sono quelli d'inchiesta equiparati a quelli della magistratura) alla Camera politica e manteniamo la disposizione per cui essi possono essere attivati da un terzo dei suoi componenti, diamo non solo ad una maggioranza il potere di dotarsi delle prerogative della magistratura ma anche ad una forte minoranza, che potrebbe essere tentata di usarlo in chiave politica.

Credo allora che si debba mantenere il più possibile distinta e separata l'inchiesta dotata di questi poteri dalla funzione che nella Camera politica svolge l'opposizione. Per tutte queste ragioni, ritengo estremamente fondata la posizione della relatrice.

LEOPOLDO ELIA. Mi pare che le considerazioni del collega Pellegrino ai fini della distinzione tra la Commissione di mera indagine e quella d'inchiesta dotata dei poteri dell'autorità giudiziaria siano persuasive. Specialmente dopo l'introduzione del sistema maggioritario alla Camera, l'esercizio dei poteri dell'autorità giudiziaria sarebbe chiaramente svolto da una maggioranza coincidente con quella di Governo. Da questo punto di vista, mi sembra che nell'economia generale che distribuisce poteri tra le due Camere tale attribuzione abbia una sua razionalità.

Tuttavia, mi pare giusta anche l'osservazione dell'onorevole Mattarella proposta in via subordinata, vale a dire che ci si rimetta al regolamento: effettivamente non è facile fissare paletti in questa materia in sede costituzionale.

GIORGIO REBUFFA. Non c'è dubbio che una Commissione d'inchiesta parlamentare pertiene ad entrambe le Camere, e quindi anche alla Camera che abbiamo voluto definire politica. È dunque assolutamente incongruo che ci sia un'Assemblea cui è riservato in via esclusiva il potere di fare inchieste, potere che invece è un'attribuzione politica e parlamentare, come ha osservato benissimo l'onorevole Mattarella.

Se è così, non vedo come possa essere rinviata al regolamento l'attribuzione dei poteri dell'autorità giudiziaria. Questi devono essere fissati in Costituzione per entrambe le Camere. Infatti, l'attribuzione dei poteri dell'autorità giudiziaria ha la ragione di dare alla Commissione d'inchiesta gli strumenti conoscitivi che altrimenti non avrebbe.

Ricordo, sia pur vagamente, come è nata questa norma. All'origine si è costruito un meccanismo per il quale soltanto al Senato venivano attribuiti i poteri d'inchiesta che venivano considerati come una delle funzioni normali di tutte le Commissioni della seconda Assemblea. Ciò avrebbe provocato una situazione davvero paradossale, per cui ci sarebbero state delle Commissioni di inchiesta permanenti. La norma è stata asciugata ma il risultato non è cambiato: abbiamo la deprivatione della Camera di una delle sue competenze politiche fondamentali.

Conclusione: bisogna riattribuire alla Camera politica le sue competenze in materia di inchiesta e definire i poteri delle due Camere in Costituzione. Aggiungo che in Parlamento ci sono maggioranze e minoranze temporanee, come accade in democrazia; le possibilità di suscitare Commissioni di inchiesta sono un diritto non solo della Camera politica ma anche delle minoranze. A nome di tutti, della maggioranza e della minoranza attuali, chiedo dunque che il potere di suscitare Commissioni di inchiesta sia attribuito ad un numero sufficientemente basso di parlamentari.

Per tutte queste considerazioni voterò a favore dell'emendamento Pisanu ed altri.

FAUSTO MARCHETTI. Ricordo che ci ritroviamo in questa difficoltà nello stabilire le funzioni dei due rami del Parlamento perché è stata respinta la nostra proposta di monocameralismo e che tutti coloro che l'hanno respinta erano comunque d'accordo di andare ad un bicameralismo veramente imperfetto, non a modifiche parziali.

Dopo quella decisione ci siamo inseriti nella discussione sul bicameralismo da costruire cercando di favorire una soluzione che definisse bene le differenze fra i due rami del Parlamento che si prospettano. Così come non siamo stati sostenitori di un allargamento delle funzioni legislative del Senato, anzi per quanto ci riguarda abbiamo operato perché la materia legislativa (quella che non pertiene, per quanto difficile sia la distinzione, a funzioni di garanzia) fosse assegnata esclusivamente alla Camera, con la stessa convinzione riteniamo che altre funzioni debbano spettare al Senato. In questo senso la materia delle inchieste parlamentari ci sembra che nel nuovo Parlamento che si va delineando debba essere assegnata al Senato della Repubblica.

SERGIO MATTARELLA. Vorrei fare alla relatrice una proposta di mediazione. Se fosse d'accordo, potremmo tornare al testo originario, che consente le inchieste ad entrambe le Camere riservando soltanto alle Commissioni di inchiesta del Senato i poteri dell'autorità giudiziaria. Il testo approvato a giugno ha una logica, che è l'unica che giustifica la differenza tra Camera e Senato per quanto riguarda i poteri delle Commissioni: evitare che su una stessa questione si scarichino separatamente tre inchieste, quella della magistratura, quella della Camera e quella del Senato. La formulazione proposta oggi è preclusiva per le inchieste da parte della Camera senza poteri; il testo di giugno, invece, lascia ad entrambe le Camere i poteri di inchiesta riservando i poteri dell'autorità giudiziaria alle Commissioni di inchiesta del Senato.

PRESIDENTE. La questione alla quale la relatrice deve rispondere è relativa all'indicazione della necessità di regolamentare il tetto per evitare che l'automatismo dell'istituzione della Commissione a richiesta di un terzo possa determinare un'intasamento dei lavori complessivi di Assemblea.

MARCO BOATO. Ho anche presentato un testo di emendamento al riguardo.

PRESIDENTE. È stato trasmesso alla relatrice per opportuna considerazione.

MASSIMO VILLONE. Chiedo alla relatrice se non ritenga più opportuna una formulazione di questo tipo: « Il regolamento determina i casi e i limiti in cui si provvede in ogni caso, su proposta di almeno un terzo dei componenti, ad istituire la Commissione ». Si deve in sostanza fare un rinvio preciso al regolamento sui casi e i limiti in cui si provvede in ogni caso su proposta di almeno un terzo.

PRESIDENTE. Però la determinazione dei casi è molto complessa, mentre mi sembra in fondo più agevole che si fissi un limite quantitativo perché è relativo alle possibilità di un'Assemblea, e diventa a quel punto facoltà della minoranza decidere su quali questioni prioritariamente svolgere un'inchiesta. Si stabilisce un tetto per evitare un uso ostruzionistico di questa facoltà. Con la previsione dei casi e i limiti si entra, al contrario, in un campo molto complesso da definire in sede regolamentare.

MARCO BOATO. È poi difficile definire i casi in cui si provvede in ogni caso.

MASSIMO VILLONE. Questo aspetto si può superare facilmente.

PRESIDENTE. Vorrei porre un quesito all'onorevole Calderisi. L'ipotesi Mattarella di tornare al testo di giugno, e cioè di prevedere per ciascuna Camera la facoltà di istituire Commissioni di inchiesta, salvo che quelle istituite dal Senato hanno poteri speciali, viene accolta come ipotesi di mediazione, così come è stata presentata?

GIUSEPPE CALDERISI. Per quanto riguarda le Commissioni di inchiesta ciò che va messo in Costituzione sono i poteri dell'autorità giudiziaria, perché per il resto ciascuna Camera ha la possibilità di istituire Commissioni di inchiesta senza i poteri dell'autorità giudiziaria.

PRESIDENTE. Siccome si ritiene che l'attuale formulazione dell'articolo 114 potrebbe risultare preclusiva anche della possibilità di istituire Commissioni di inchiesta senza quei poteri, questo verrebbe chiarito dall'ipotesi formulata.

GIUSEPPE CALDERISI. Certamente, presidente, ma la questione che avevamo posto era un'altra. Ricordo che quando ci furono – credo nel luglio del 1995 – i cosiddetti tavoli per discutere le regole e in particolare lo statuto dell'opposizione, una delle due o tre cose che furono inserite riguardava il diritto dell'opposizione parlamentare di indicare temi da sottoporre ad inchieste parlamentari, con i poteri previsti dal vigente articolo 82 della Costituzione. Questa è la questione che abbiamo posto, sulla quale chiediamo che si voti.

PRESIDENTE. Come lei avrà osservato, su questo tema non c'è una dialettica maggioranza-opposizione, direi che c'è una dialettica trasversale.

GIUSEPPE CALDERISI. Non sto dicendo questo. Nell'ambito della dialettica che c'è, trasversale o come vogliamo definirlo, chiediamo che si voti.

MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Prima di tutto mi esprimo sull'obiezione dell'onorevole Mattarella richiamando e in qualche modo facendo mia l'osservazione fatta dal senatore Pellegrino ed anche dall'onorevole Calderisi, nel senso che la formulazione attualmente da me proposta non preclude affatto che la Camera dei deputati possa disporre inchieste, non caratterizzate però da quei particolari poteri dell'autorità giudiziaria e dalle relative limitazioni. Una formulazione più esplicita...

MARCO BOATO. Scusi, relatrice, non è così: se in Costituzione scriviamo « Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interes-

se » è chiaro che in questo modo si preclude questa possibilità alla Camera; altrimenti, non lo si scrive in Costituzione.

MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Io lo interpreto nel senso che ho detto. La formulazione non è preclusiva; è implicito nella natura stessa dell'Assemblea parlamentare. Allora dovremmo scrivere in Costituzione che le Camere possono disporre indagini conoscitive, dovremmo scrivere che ciascun parlamentare può presentare interrogazioni e interpellanze.

SERGIO MATTARELLA. Se scrivesimo che soltanto una Camera può farlo, l'altra si vedrebbe precluso questo compito.

MARIDA DENTAMARO, Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La necessità di una previsione esplicita riguarda solo le inchieste. Comunque, posso aderire alla formulazione più esplicita, anche se a malincuore perché preferisco sempre le formule stringate.

Non sono favorevole naturalmente all'estensione a parità di poteri delle inchieste alla Camera dei deputati; non ne richiamo le ragioni perché sono state abbondantemente sostenute nel corso del dibattito e le faccio integralmente mie.

Vorrei invece dire qualche parola sulla questione del limite di numero che si propone di introdurre, sia pure attraverso un rinvio al regolamento, per questo tipo di inchieste, nel timore che questo possa diventare uno strumento ostruzionistico per intasare l'attività del Parlamento.

Introdurre un limite di numero è pericoloso perché diventa impossibile poi dettare criteri di scelta delle inchieste da svolgere. In questo modo potrebbe inoltre verificarsi un altro effetto distorto e – questo sì – gravissimo: che cioè una maggioranza, la quale non avrebbe alcuna difficoltà a raggiungere il terzo perché potrebbe ritagliarlo al suo interno, a inizio

di legislatura o comunque in un momento qualsiasi occupi tutti gli spazi; dopo di che non sarebbe più possibile istituire Commissioni e svolgere inchieste su argomenti sui quali eventualmente tutti convengano che invece sia opportuno farlo.

Credo che da un lato in un regime di alternanza dobbiamo presupporre un minimo di correttezza nei rapporti istituzionali tra le varie forze politiche, perché l'alternanza dovrebbe garantire reciprocamente gli schieramenti e le singole forze sui rispettivi comportamenti; dall'altro, se ci fossero usi impropri, distorti, ostruzionistici, le risposte potrebbero non mancare...

SERGIO MATTARELLA. Se posso interromperla, non temo questo; temo gli scopi lottizzatori.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.* Perché lottizzatori?

La risposta al pericolo dell'ostruzionismo potrebbe venire da parte della maggioranza, la quale, per esempio, potrebbe non far funzionare le Commissioni, mandando deserte le riunioni o addirittura non convocandole. Le reazioni dell'ordinamento ai mali estremi ci sono e sono sempre possibili, ma non possiamo modellare un istituto sulla base di una previsione di funzionamento patologico e inficiato da diffidenze che mi sembra veramente eccessivo.

Sono contraria all'introduzione di un limite di numero; il rinvio ai regolamenti è implicito per la disciplina di qualsiasi istituto di diritto parlamentare. Sono quindi per mantenere la formulazione così com'è; comunque, gli emendamenti saranno posti in votazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta Calderisi - la più netta, la più radicale - secondo cui il potere di istituzione di Commissioni d'inchiesta con i poteri previsti per l'autorità giudiziaria viene riconosciuto ad ambedue le Camere.

(È approvata).

L'onorevole Mattarella propone che si richiami il potere di ambedue le Assemblee di istituire Commissioni di inchiesta, salvo prevedere un meccanismo di funzionamento differenziato, cioè rafforzato per il Senato.

MASSIMO VILLONE. In sostanza, corrisponde al secondo, terzo e quarto comma del precedente testo?

PRESIDENTE. Sì.

Pongo in votazione la proposta Mattarella.

(È approvata).

Veniamo ora ad esaminare le due proposte dell'onorevole Boato...

MARCO BOATO. L'una è alternativa all'altra.

PRESIDENTE. Egli propone di aggiungere al primo comma, che abbiamo approvato, l'espressione « nel numero massimo stabilito dal proprio regolamento ». Avete sentito le obiezioni della relatrice a questa proposta, le ragioni per cui non l'ha fatta propria.

Nel caso in cui non venga accolta, l'onorevole Boato propone di sopprimere il secondo periodo, ossia l'automatismo che prevede l'istituzione della Commissione d'inchiesta nel caso in cui venga richiesta da un terzo dei componenti (*Commenti*).

È meglio la prima? Può votare per la prima!

MASSIMO VILLONE. Presidente, io invece mi esprimerei per la seconda.

SERGIO MATTARELLA. Spero che la seconda proposta venga messa in votazione comunque!

CESARE SALVI. Mi pare che la relatrice avesse sollevato rispetto all'ipotesi intermedia un'obiezione che forse è superabile, se non ho inteso male. Qual era l'obiezione?

PRESIDENTE. L'obiezione era che fissare un limite massimo nel numero delle Commissioni potrebbe far trovare il Parlamento nelle condizioni di non poter più costituire una Commissione di fronte ad un grave evento che lo richieda coralmemente, potrebbe consentire ad una maggioranza malvagia di precludere all'opposizione la possibilità di utilizzare questo potere di inchiesta, utilizzando tutte le Commissioni possibili per futili ragioni.

MASSIMO VILLONE. Ritengo che sia plausibile.

CESARE SALVI. Forse l'obiezione non è irrisolvibile, perché entrambe le esigenze contrapposte hanno un peso, per cui sarebbe opportuno individuare una soluzione intermedia. Il rischio che la maggioranza occupi tutte le Commissioni disponibili potrebbe essere superato da una norma regolamentare che disciplini le firme valide per attivare la commissione d'inchiesta.

Il problema dell'evento che richieda oggettivamente l'istituzione di una commissione d'inchiesta, pur essendo esaurite quelle disponibili per l'anno, potrebbe essere superato prevedendo che comunque a maggioranza assoluta si possa istituire una commissione d'inchiesta. Mi chiedo, quindi, se valga la pena immaginare una formula più flessibile rispetto a quella proposta nell'ipotesi Boato A. D'altra parte, è vero che il potere di istituire una commissione d'inchiesta rappresenta una garanzia per l'opposizione, che io non eliminerei a cuor leggero dal testo costituzionale, in quanto fa parte del discorso sugli statuti dell'opposizione di cui si è parlato a lungo, al di là di quel testo non particolarmente memorabile ricordato dall'onorevole Calderisi.

SERGIO MATTARELLA. Anche se due terzi dell'Assemblea sono contrari!

CESARE SALVI. Sì, se si accetta il principio che una minoranza qualificata possa attivare una commissione d'inchiesta.

Introdurre un criterio limitativo è nell'interesse della stessa opposizione, perché vi è il rischio che questa possa essere spinta ad attivare comunque una commissione d'inchiesta, avendo questo potere, perché altrimenti le si potrebbe domandare per quale motivo non lo faccia.

Un rinvio regolamentare strutturato in modo da risolvere le questioni che poneva la relatrice, in base al principio che l'opposizione può in determinate circostanze chiedere la commissione d'inchiesta, mi pare la soluzione migliore, sulla quale vale la pena riflettere.

MASSIMO VILLONE. Si potrebbe usare una formula del seguente tipo: « vi provvede, in ogni caso, su proposta di un terzo, salvo che l'Assemblea non si pronunci in senso contrario a maggioranza assoluta dei componenti », rendendo così esplicito che la maggioranza è contraria.

PRESIDENTE. Il riferimento al regolamento potrebbe avvenire in forme meno vincolanti rispetto all'espressione « numero massimo ». Suggesto: « con le modalità previste dal proprio regolamento ». Provvede quindi su proposta...

MARCO BOATO. « Anche » su proposta, perché questa può provenire anche dalla maggioranza.

PRESIDENTE. ..di almeno un terzo dei suoi componenti.

MAURIZIO PIERONI. Nei limiti previsti dal regolamento. Introduciamo il concetto di limite nel regolamento.

PRESIDENTE. Non introduciamo neanche il concetto di limite; lasciamo che siano i regolamenti a stabilirlo. Conveniamo che sia necessario un filtro regolamentare, perché il puro riferimento ad un terzo può creare una serie di inconvenienti.

MAURIZIO PIERONI. Sono d'accordo con lei ed invito i colleghi ad avere maggior fiducia.

PRESIDENTE. Poiché i regolamenti vengono approvati dalla maggioranza assoluta dei componenti, questa provvederà a darsi un regolamento tale da non consentire che vengano impediti i lavori dell'Assemblea. Se la maggioranza vorrà impedirli, la volta successiva i cittadini sceglieranno un'altra maggioranza. Bisogna avere fiducia nella democrazia e nel buon senso.

STEFANO PASSIGLI. Vi è una questione di fondo, evidenziata dall'onorevole Mattarella, che non si gioca solo sulla formulazione. Se deliberassimo di mantenere l'automatismo del testo, ci affideremo — come diceva la relatrice e ripeteva il senatore Pieroni — alla fondata speranza — fondata sui precedenti del sistema come ha funzionato fino adesso — di un comportamento e di un uso non ostruzionistico, non patologico, non anormale dello strumento. Però, anche in regime di alternanza e di maggioritario — è da verificare che si sia a fine transizione ed in un regime di alternanza — non è detto che si sia sempre in presenza di opposizioni responsabili. Abbiamo visto in molti sistemi, e per alcuni accenni anche nel nostro, l'utilizzo distorto degli strumenti. Affidare alla minoranza un potere di inchiesta con gli strumenti del potere giudiziario, che potrebbe essere rivolto contro lo stesso potere giudiziario, è sicuramente un elemento di garanzia per le minoranze, le quali però potrebbero utilizzare uno strumento così potente per bloccare le stesse politiche di Governo (in proposito, anche alla luce della natura del dibattito che abbiamo registrato nel nostro ed in altri sistemi, non sono tanto fiducioso). Infatti un'inchiesta parlamentare, richiesta da un terzo dei componenti di una Camera, con questi poteri, su una politica, ad esempio, di privatizzazione, andrebbe a rallentare il diritto della maggioranza di legiferare come meglio crede.

A mio avviso, sarebbe opportuno mantenersi nell'alveo dell'inchiesta che si attiva con voto di maggioranza dei componenti, come correttamente previsto dai precedenti del nostro sistema.

PRESIDENTE. Questa proposta non ha nulla a che vedere con il regolamento: essa in sostanza prevede la soppressione del secondo comma dell'articolo 14 e cioè che non sia prevista la possibilità per una minoranza di attivare commissioni d'inchiesta con i poteri previsti per l'autorità giudiziaria. Si tratta di un mutamento di sostanza.

Chiedo che si voti sulla proposta del senatore Passigli di sopprimere il secondo periodo del comma, e cioè che non sia prevista la possibilità per un terzo dei membri dell'Assemblea di attivare una commissione d'inchiesta.

MASSIMO VILLONE. Dobbiamo conoscere l'alternativa.

PRESIDENTE. L'alternativa è che sia possibile l'istituzione di una commissione di inchiesta con le modalità previste dal proprio regolamento. In tal modo rimane la richiesta da parte di un terzo dei componenti, ma è previsto un filtro regolamentare.

MAURIZIO PIERONI. La formula più corretta è « nei limiti previsti dal regolamento ».

PRESIDENTE. Che si tratti di modalità o di norme, è comunque un rinvio al regolamento, il quale è approvato dalla maggioranza dell'Assemblea. In Costituzione si stabilisce il principio secondo cui un terzo dei componenti attiva la commissione d'inchiesta. Poi sarà il regolamento a disciplinare...

MASSIMO VILLONE. Non le mere modalità, ma le condizioni di ammissibilità o i limiti.

PRESIDENTE. Nei limiti e con le modalità previste dal proprio regolamento ...

STEFANO PASSIGLI. Presidente, ricevendo quanto lei ha detto potremmo adottare la seguente formulazione: « Vi provvede su proposta di almeno un terzo

dei suoi componenti nei limiti e con le modalità stabiliti dal regolamento ». Credo sia più che sufficiente.

GIUSEPPE CALDERISI. Qual è la differenza ?

PRESIDENTE. Secondo me non c'è. Ma a questo punto non è importante approfondire qual è la differenza, ma rilevare se il testo è accettato.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Domando però al senatore Passigli se questa formulazione escluda che l'inchiesta possa essere disposta dalla maggioranza dell'Assemblea su richiesta del singolo parlamentare. Infatti stiamo parlando di attivazione automatica dietro richiesta di un terzo, ma vi è anche la possibilità che il singolo chieda e l'Assemblea delibere a maggioranza.

MARO BOATO. Avevo presentato un testo nel quale, aggiungendo il termine « anche », si veniva incontro all'esigenza da lei espressa.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. L'importante è che rimanga agli atti che questa strada non preclude la via ordinaria: la pronuncia a maggioranza su iniziativa del singolo.

PRESIDENTE. Vi è la preoccupazione che la formulazione « su proposta » possa precludere la possibilità di proposta da parte del singolo parlamentare. Si potrebbe allora prevedere la formulazione « per iniziativa di almeno un terzo »: il che significa che a maggior ragione vi si provvederà per iniziativa della maggioranza su proposta di un singolo. In sostanza è necessario che non esista il limite per cui un singolo parlamentare non avrebbe la facoltà di proporre una Commissione d'inchiesta (e la formulazione « su proposta » farebbe supporre che

occorre raccogliere le firme di almeno un terzo dei componenti, altrimenti non è possibile proporre). La formulazione « per iniziativa » fa salvo il diritto della minoranza, ma anche il diritto del singolo di proporre: sarà poi l'Assemblea a pronunciarsi sulla proposta del singolo.

Ricapitolando, il testo è del seguente tenore:

« Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Vi provvede per iniziativa di almeno un terzo dei suoi componenti, nei limiti e con le modalità previsti dal proprio regolamento.

« Per lo svolgimento dell'inchiesta ciascuna Camera nomina tra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi.

« Le Commissioni di inchiesta del Senato della Repubblica procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ».

MARCO BOATO. Al secondo comma si potrebbe sopprimere la parola « vari ».

PRESIDENTE. Sta bene. Il testo reciterebbe quindi: « ...in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi ».

Pongo in votazione l'articolo 114, nel testo di cui ho dato lettura.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Passiamo all'esame dell'articolo 115, in materia di potestà regolamentare del Governo.

GIUSEPPE CALDERISI. Anche su questa norma si è dibattuto lungamente. Vorrei formulare due osservazioni sul terzo comma.

Innanzitutto non capisco perché siano state soppresse le parole « di competenza statale ».

PRESIDENTE. Obiezione accolta.

GIUSEPPE CALDERISI. La seconda questione è più sostanziosa e riguarda il limite – all'adozione di regolamenti – del rispetto dei principi desumibili dalla legge. Mi sembra anche una specificazione necessaria. Il testo, secondo la nostra proposta, dovrebbe essere del seguente tenore: « Nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge il Governo può adottare regolamenti nel rispetto dei principi desumibili dalla legge ».

MARCO BOATO. Da quale legge ?

GIUSEPPE CALDERISI. Dalle leggi esistenti. Attualmente la legificazione è estessima.

PRESIDENTE. Se si tratta di materie non riservate dalla Costituzione alla legge, si suppone anche che una legge possa non esistere.

GIUSEPPE CALDERISI. Certo, presidente. È chiaro che, qualora non esistano leggi e quindi principi, il potere del Governo sarà più ampio e sarà limitato solo dai vincoli costituzionali. Ma nel caso in cui nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge esistano già leggi (e le assicuro che nel nostro ordinamento ne esistono moltissime) ...

PRESIDENTE. ... vanno rispettate.

GIUSEPPE CALDERISI. Senz'altro: vanno rispettate. Ma questa precisazione, anche in assenza di una espressa norma di delega al Governo, consentirebbe un potere regolamentare concorrente anche laddove non intervenga una legge di delega. Naturalmente, se vi sarà la delega tanto meglio: tutta una serie di criteri (come è previsto nel secondo periodo) garantiranno il rispetto dei principi e dei limiti legislativi.

In definitiva, presidente, noi riteniamo sia opportuno prevedere un potere regolamentare specificando che deve essere

esercitato nel rispetto dei principi desumibili dalla legge.

In tal caso proporrei la possibilità di ricorso alla Corte anche per questa fattispecie; ma il punto sarà semmai trattato in una fase successiva. Per ora mi limito a proporre di aggiungere al terzo comma le parole che ho ricordato.

SERGIO MATTARELLA. Presidente, credo che il suggerimento del collega Calderisi possa essere accolto. In realtà, incentivando le norme regolamentari si tende ad introdurre una maggiore agilità di norme, ovviamente senza incidere sulle norme coperte da riserva di legge. Il limite del rispetto dei principi indicati dalla legge evita il verificarsi di qualunque *vulnus* alle garanzie offerte dalla legge stessa al cittadino. La proposta agevola il passaggio a fonti più agili, come quelle regolamentari.

MASSIMO VILLONE. Non so se ho capito bene, presidente, ma vorrei dire con chiarezza che dobbiamo avere ben chiaro un punto: dove vi è una disciplina legislativa il Governo non può autonomamente adottare regolamenti, sia in presenza sia in assenza di una riserva di legge. Laddove esiste una disciplina legislativa, al di fuori di una ipotesi precisa di delegificazione, non si può ammettere che il Governo intervenga con regolamento, altrimenti si fa crollare tutto il sistema delle fonti, che è basato essenzialmente proprio sulla differenza gerarchica tra legge e regolamento. Se azzeriamo questo principio, provochiamo conseguenze devastanti sul piano dell'applicazione, dell'incertezza del diritto, della sanzione nella sede giurisdizionale e così via. Non sono cose su cui si possa scherzare.

Dobbiamo allora aver chiaro che in presenza di una legge – vi sia o no in Costituzione una previsione di riserva assoluta o relativa – il regolamento è precluso: precluso – al di fuori dell'ipotesi di una specifica delegificazione – per il solo fatto che esiste la legge.

Se Calderisi vuole introdurre una forma tendente invece al risultato contra-

rio – mi pare di capire sia così – a questo punto dobbiamo dire che nel nostro sistema la differenza tra legge e regolamento non esisterebbe più, con tutte le conseguenze a valle che ciò comporterebbe. Non possiamo infatti affermare un principio e poi non renderci conto che, per esempio, sul piano dell'impugnativa esso comporterebbe alcuni effetti ben definiti, i quali significherebbero la devastazione del sistema delle fonti.

Sono invece a favore della formulazione della relatrice, la quale pone un principio che non smentisce questo punto. Le parole « nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge il Governo può adottare regolamenti » non smentiscono che, se in quelle materie esiste una legge, il Governo non può adottare regolamenti. Tant'è vero che nel successivo periodo si specifica che nelle medesime materie la legge autorizza i regolamenti ad abrogare e modificare norme di legge. Quindi, l'ipotesi in cui la legge esista già è coperta nella lettura sistematica del primo e del secondo comma, nel senso che se la legge c'è, e non si fa una delegificazione *ad hoc*, il regolamento non entra. Quindi, io sono assolutamente favorevole al testo della relatrice ed anche all'ultimo comma, in cui essa specifica il punto dell'impugnabilità al solo, vero caso di regolamenti equivalenti a fonti primarie, che è la riserva di regolamenti di organizzazione di cui al secondo comma, salvo vedere, poi, come dicevamo oggi in sede di Comitato ristretto, se in materia di pubblica amministrazione non si assuma un orientamento parzialmente diverso, che sarebbe poi da rivedere anche in rapporto a ciò che oggi stabiliamo.

Quindi, sono favorevole *in toto* al testo così come formulato dalla relatrice.

MAURIZIO PIERONI. Dichiaro di aderire al testo della relatrice condividendo le argomentazioni del senatore Villone. Aggiungo una brevissima, ulteriore riflessione.

È vero che abbiamo la necessità di incentivare il ricorso all'uso del regolamento in un paese vessato dall'iperlegifi-

cazione, però stiamo attenti perché non è che cambiando lo strumento cambino di per sé i costumi della classe politica o di chi governa. In futuro potremmo avere il problema dell'iperregolamentazione. A me sembra, quindi, che il testo proposto ci prospetti un sano equilibrio.

MARCO BOATO. Signor presidente, è stato accolto dalla relatrice il riferimento alle materie di competenza statale o c'è un motivo per cui lo ha tolto?

PRESIDENTE. La relatrice aveva accolto una richiesta, cioè di riportare, al posto del terzo comma come lo aveva scritto lei, l'emendamento Salvi S.115.32, dove non c'era questo riferimento.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Per di più mi sembra, signor presidente, che la Costituzione nell'ambito di una norma che disciplina la potestà regolamentare non possa andare ad incidere sul riparto di attribuzioni tra Stato e regioni. Certamente, la ragione addotta dal presidente è valida: si è trattato di riportare quell'emendamento in luogo del terzo comma della formulazione originaria. Però, non mi pare decisiva l'aggiunta o la soppressione di quell'inciso, cioè « nelle materie di competenza statale ».

MASSIMO VILLONE. Direi che è implicito nel sistema.

PRESIDENTE. Appare implicito che il Governo non possa normare con regolamento materie che non sono di sua competenza, altrimenti bisognerebbe dire che non si deve occupare di tutta una serie di problemi. Appare implicito, ma se si vuole si può specificare.

Prego, onorevole Calderisi.

GIUSEPPE CALDERISI. Grazie, signor presidente. Prendo la parola solo quando lei me la dà, diversamente da molti altri che lo fanno senza chiederliela.

PRESIDENTE. L'unico problema è che lei la chiede molto spesso. Per il resto, è vero, gliene do atto.

GIUSEPPE CALDERISI. Tralascio i commenti perché voglio stare alla materia non alle facezie.

PRESIDENTE. Naturalmente, le do atto che lei la chiede sempre educatamente. Prego, onorevole Calderisi.

GIUSEPPE CALDERISI. A me sembra che l'interpretazione del collega Villone non corrisponda al testo proposto dalla relatrice, perché nel testo che da ultimo quest'ultima ci ha proposto potrebbe sorgere un dubbio, cioè che nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge il Governo possa adottare regolamenti. Il dubbio può sorgere perché dopo questa frase vi è un punto, al quale fa seguito il secondo periodo. Però non credo, sulla base di questo testo, che il Governo non possa adottare regolamenti se non per le ipotesi previste nel terzo comma. Se fosse così, sarebbe una riduzione fortissima della possibilità, da parte del Governo, di delegificare, per cui avremmo, su un aspetto fondamentale della riforma, lasciato la materia più o meno così come oggi è sostanzialmente disciplinata dalla legge n. 400 del 1988.

Ritengo che si debba compiere qualche passo avanti con tutte le garanzie. Credo, come osservava il collega Mattarella, che la garanzia di un potere regolamentare esercitato nel rispetto dei principi desumibili dalle leggi vigenti sia congrua, limitata ma in grado di consentire al Governo, qualora non si riuscisse a percorrere la strada principale, che evidentemente è quella della legge delega, di poter comunque procedere in questa direzione.

Non ho poi capito perché all'ultimo comma, a proposito della sottoponibilità a giudizio di legittimità costituzionale, si faccia riferimento solo ai regolamenti di cui al secondo comma e non più al primo e al secondo comma. Sarei per inserire anche questo terzo comma per sottoporre

a giudizio di legittimità costituzionale questi regolamenti. Quindi, sono per offrire garanzie, per il rispetto dei limiti desumibili dalla legge e per la possibilità di ricorso alla Corte, però dando un minimo di possibilità in più ad un potere di delegificazione.

FAUSTO MARCHETTI. Anche nel testo della relatrice colgo la tendenza a potenziare eccessivamente il potere regolamentare del Governo. Però a me sembra anche che lo riduca rispetto a certe opinioni che vorrebbero estenderlo ancora di più. Nel testo della relatrice riscontro anche una tendenza di questo tipo.

A mio avviso, il secondo comma dovrebbe contenere quanto vi è nel primo, cioè che anche i regolamenti relativi all'organizzazione dell'amministrazione statale siano emanati sulla base di principi stabiliti dalla legge. Quindi, si potrebbero unificare il primo ed il secondo comma.

Credo, come diceva adesso l'onorevole Calderisi, che la possibilità di adire al giudizio di legittimità costituzionale andrebbe comunque estesa anche al terzo comma del testo della relatrice.

Mi sembra che avanzare queste esigenze sia il minimo per far sì che sia maggiormente contenuta la tendenza ad attribuire un eccessivo potere regolamentare al Governo. Fra l'altro, nel momento in cui andiamo a configurare, per iniziativa legislativa, percorsi legislativi molto agevolati, non si vede perché allo stesso tempo si debba anche incrementare eccessivamente il potere regolamentare del Governo.

CESARE SALVI. Anzitutto vorrei chiedere di accantonare il secondo comma per trattarlo in sede di esame delle norme sulla riforma della pubblica amministrazione, perché il problema delle fonti normative in questa materia può essere forse affrontato in modo più organico tenendo conto anche della fonte costituita dalla contrattazione e dalla possibilità di introdurre gli statuti come fonte. Credo, insomma, che ci si possa tornare in quella sede o quanto meno convenire che ci si ritorni in sede di coordinamento.

Per quanto riguarda le altre questioni, a me sembra che il testo della relatrice sia soddisfacente. L'onorevole Calderisi ha posto questioni diverse da quelle del senatore Villone. È evidente, infatti, che questo testo amplia, sia nel primo sia nel terzo comma, le possibilità di ricorso al regolamento rispetto a quello attuale. Il punto che resta fermo è quello della gerarchia delle fonti fra legge e regolamento, che vige anche nel sistema francese. Vorrei infatti ricordare le ripetute decisioni del Consiglio costituzionale in Francia, il quale ha stabilito che anche nella materia dove la Costituzione prevede una riserva assoluta di regolamento del Governo, se il Parlamento è intervenuto con una legge e il Governo non ha contestato la legittimità di tale intervento, la legge prevale sulla fonte regolamentare.

Quindi, un conto è ampliare e anche riservare come si fa qui – in particolare per quanto riguarda l'ordinamento del Governo, e come si potrà fare per l'organizzazione della pubblica amministrazione – una materia alla fonte regolamentare, altro è alterare la gerarchia delle fonti, che, anche per ragioni di chiarezza e di certezza del diritto, vuole che vi sia una prevalenza della fonte legislativa su quella regolamentare.

Salvo questo rilievo sul secondo comma, a proposito del quale – ripeto – possiamo riservarci di prenderlo in considerazione in sede di coordinamento, approvandolo così con questa riserva, oppure accantonarlo, mi pare che il testo proposto dalla relatrice sia soddisfacente.

MARCO BOATO. Mi associo alla proposta del collega Salvi, nel senso, però, di approvare oggi il secondo comma riservandoci di procedere ad un'eventuale verifica in sede di coordinamento, in modo da non lasciare materie in sospeso.

SERGIO MATTARELLA. Credo che se vogliamo disporre come sostengono i senatori Villone e Salvi dovremmo unificare i due periodi, perché ha ragione il collega Calderisi nel dire che così la disposizione non è del tutto chiara. Potremmo, invece,

prevedere che accanto alla delegificazione su delega espressa, così come oggi previsto, vi possa essere il passaggio alla fonte regolamentare con rispetto, però, dei principi normativi che la legge ha indicato. Personalmente preferisco questo *favor* per la delegificazione, ma è bene che comunque il testo sia chiaro. Ed io appoggio la proposta Calderisi.

Per quanto riguarda l'ultimo comma chiedo alla relatrice se, a suo avviso, sia chiaro che per i regolamenti, quali che essi siano, inviati a giudizio della Corte costituzionale viene escluso il giudizio a livello amministrativo. Forse sarebbe bene aggiungere un « soltanto » – « I regolamenti (.) sono sottoposti soltanto a giudizio di legittimità costituzionale » – in modo da evitare che qualcuno impugni di fronte al TAR, qualcun altro alla Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Mi pare che il punto di dissenso sia chiaro, al di là della intesa, che mi pare ci sia, sulla possibilità di tornare sul secondo comma in sede di coordinamento dopo aver esaminato le norme sulla pubblica amministrazione. Nel frattempo, comunque, lascerei la riserva di regolamento per il Governo in questa materia.

Il punto riguarda le materie non riservate dalla Costituzione alla legge, nelle quali il Governo può adottare i regolamenti. È evidente che quando in queste materie vigano leggi il testo della relatrice, sostenuto da diversi colleghi, prevede che eventuali abrogazioni o modificazioni di norme di legge possano intervenire soltanto su espressa autorizzazione del Parlamento, mentre invece Calderisi e Mattarella propongono che si preveda questa possibilità anche sulla base di principi desumibili dalla legge, cioè con il vincolo di rispettare i principi desumibili dalla legge.

MASSIMO VILLONE. Su iniziativa del Governo e senza che ci sia una specifica volontà parlamentare in quel senso. Quindi il Governo sovrappone il regolamento alla legge: questa è la conseguenza.

PRESIDENTE. Ma deve rispettare i principi desumibili dalla legge.

MASSIMO VILLONE. Comunque, tutto ciò significa che il titolare di una fonte secondaria la sovrappone alla fonte primaria.

PRESIDENTE. Ho capito queste sue argomentazioni. Non mi deve obiettare, poiché io riassumevo la proposta dei colleghi.

CESARE SALVI. Vorrei capire cosa si intenda per « principi desumibili dalla legge ».

GIUSEPPE CALDERISI. Si può anche cambiare la formulazione in « principi previsti dalle leggi esistenti », se l'altra dà noia. Ma vorrei anche sottolineare, presidente, che, come rilevava anche il collega Mattarella, non è che la formulazione attuale sia proprio chiara nel senso dell'interpretazione del collega Villone. Ci sono dei margini, per cui potrebbe sembrare anche una cosa del tutto opposta e molto più vasta di quella prevista dalla formulazione che io ho proposto.

PRESIDENTE. È chiaro che l'interpretazione del terzo comma è nel combinato disposto del primo e del secondo periodo. Lo si può rendere più esplicito, ma è del tutto evidente che il significato, dal punto di vista giuridico, è che nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge il Governo può adottare regolamenti a meno che essi non costituiscano abrogazione o modificazione di norme esistenti, per le quali deve essere espressamente autorizzato dal Parlamento con legge. Se esistono delle leggi, infatti, queste come fonti prevalgono sui regolamenti, quindi il Governo può abrogarle o modificarle soltanto se il Parlamento lo autorizza. Il significato è inequivoco; ora si tratta di decidere cosa vogliamo fare.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla*

partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Il significato che lei ha illustrato, presidente, deriva non soltanto dal collegamento tra il primo e il secondo periodo del terzo comma ma anche dalla non previsione dell'impugnazione costituzionale di questi regolamenti, che dà una collocazione completamente diversa nell'ambito del sistema delle fonti.

PRESIDENTE. È chiaro.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.* È stata soppressa – devo dire che in questo c'è stato un mio ripensamento netto, dopo una lunga e travagliata riflessione – la sottoposizione al giudizio di legittimità costituzionale di questi regolamenti proprio perché, non alterandosi la gerarchia delle fonti, il sindacato deve essere quello di legittimità ordinaria, quindi devono essere confrontati e parametrati alla legge ordinaria.

STEFANO PASSIGLI. Non alterandosi la gerarchia delle fonti, per quale ragione gli dedichiamo uno specifico comma della Costituzione, che acquista quasi il valore di una norma programmatica per il futuro?

PRESIDENTE. Perché allarghiamo la potestà regolamentare del Governo ed introduciamo in una materia non piccola – la pubblica amministrazione – una riserva di regolamento.

STEFANO PASSIGLI. Certo, ma il terzo comma diventa, in realtà, una norma programmatica a futura memoria, non alterando minimamente l'attuale e consolidata gerarchia delle fonti.

PRESIDENTE. Costituzionalizziamo la legge n. 400, invitando ad applicarla più vastamente.

STEFANO PASSIGLI. Sì, questo senz'altro.

GIOVANNI PELLEGRINO. Penso, presidente, che il problema sia stato da lei chiarito. Noi dobbiamo fare una scelta: riteniamo che modificando forma di Stato o forma di governo sia giusto anche incidere sull'ordine gerarchico delle fonti, o riteniamo che si possa andare in una nuova forma di Stato e di governo mantenendo, sostanzialmente, l'ordine gerarchico delle fonti che abbiamo conosciuto?

Io penso che se la scelta sarà di questo secondo tipo un'occasione sarà perduta. Ritengo che l'attuale ordine gerarchico delle fonti non funzioni. So di avere poco seguito, ma l'esperienza di ogni giorno mi convince sempre più. Anche la storia degli ultimi anni del nostro paese dimostra che non è possibile governare il complesso delle cose se al Governo non è data una funzione di produzione di norme che abbiano lo stesso o quasi lo stesso rango della legge parlamentare.

Questa è una mia vecchia idea: prendo atto che non è seguita. Mi sono astenuto dal votare sulla norma del decreto-legge, ho votato molto malvolentieri la norma sulla delegazione normativa, sono contrario a questo asciugamento del potere regolamentare del Governo che stiamo operando da giugno ad oggi.

PRESIDENTE. Non voglio obiettare, tuttavia desidero collocare la questione in oggetto nel quadro nuovo dei rapporti Governo-Parlamento come si può desumere dalle norme che stiamo approvando, che non è il quadro attuale.

Siamo di fronte al fatto che il Governo può presentare una legge-quadro che stabilisca le norme generali sulla base delle quali poi procedere a regolamentare e delegificare e può chiedere che venga approvata entro una data certa. Quindi, abbiamo notevolmente rafforzato il Governo: anche il fatto che abbia bisogno di una legge per procedere a delegificare o a modificare con regolamenti è tuttavia controbilanciato dal fatto che l'intervento del Governo nel processo legislativo si giova di facoltà e di poteri che oggi questo non ha.

GIOVANNI PELLEGRINO. Su questo non c'è dubbio, però l'ordine delle fonti resta sostanzialmente inalterato.

PRESIDENTE. Sottolineo, poi, la vastità e l'enorme rilevanza che ha la riserva di regolamento in materia di pubblica amministrazione (*Commenti*).

No, non la stiamo stralciando, la stiamo approvando con riserva di coordinarla con la parte relativa alla pubblica amministrazione. Non solo non la stralciamo, ma la previsione all'ultimo comma di impugnativa di fronte alla Corte costituzionale per i regolamenti di cui al secondo comma equipara i regolamenti governativi in materia di pubblica amministrazione alla fonte primaria. La nozione di pubblica amministrazione è enorme, non è piccola cosa. I termini mi sembrano chiari. Propongo quindi di votare la proposta Calderisi-Mattarella che consente al Governo di delegificare anche senza autorizzazione espressa in legge da parte del Parlamento, purché i regolamenti delegificanti siano rispettosi dei principi desumibili dalla legge. La relatrice si è espressa in senso contrario.

FAUSTO MARCHETTI. Desidero annunciare il voto contrario anche sull'articolo 115 nel testo della relatrice. Siccome avevo anche proposto di accorpere il secondo comma con il primo e questo è stato negato, vorrei ribadire la mia opposizione sia alla proposta Calderisi-Mattarella sia al testo della relatrice.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta Calderisi-Mattarella, relativa al terzo comma.

(È respinta).

Pongo in votazione la proposta Marchetti di eliminare la riserva assoluta di regolamento di cui al secondo comma, sottoponendo anche questa riserva ai principi stabiliti dalla legge, reintroducendo cioè la legge in materia di pubblica amministrazione.

(È respinta).

Passiamo alla votazione dell'articolo 115.

SALVATORE SENESE. Il mio voto sarà contrario perché il combinato disposto del secondo e dell'ultimo comma porta ad attribuire al Governo una potestà normativa di tipo primario di grande estensione, come lei, presidente, ha ben spiegato, che mi vede fortemente contrario.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 115, con riserva di coordinamento del secondo comma.

(È approvato).

Si intendono pertanto respinti gli emendamenti relativi a tale articolo.

Passiamo all'articolo 116 nel testo del Comitato ristretto.

GIUSEPPE VEGAS. Signor presidente, l'articolo prevede al primo comma la partecipazione dell'Italia agli ordinamenti sovraordinati in funzione dell'unificazione europea e stabilisce il principio dell'ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà.

Un tema su cui questa Commissione ha avuto poco modo di soffermarsi o per lo meno lo ha fatto in modo alquanto rapido è rappresentato dagli indirizzi delle politiche che il nostro paese deve avere per arrivare a realizzare questo ordinamento. Anche nella pubblicistica degli ultimi tempi la Commissione è stata criticata perché poco avrebbe fatto per il recepimento dello spirito dell'ordinamento europeo, soprattutto per quanto riguarda le caratteristiche del mercato italiano in paragone con quello europeo, per cui si dice che la Commissione bicamerale non ha recepito i principi fondamentali dell'Unione europea, cosa che invece sarebbe opportuno fare.

Da parte nostra avevamo già da tempo sollevato questo problema e personalmente avevo presentato l'emendamento S.116.3 che potrebbe forse essere sfrondata ed accorciato per limitarsi ad una breve formuletta aggiuntiva alla fine del primo comma, laddove si afferma che

l'Italia « promuove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà ». Io aggiungerei: « in una economia di mercato aperta ed in libera concorrenza ». La formula non è originale, è semplicemente la traduzione, peraltro ufficiale, dell'articolo 102 del trattato di Maastricht recepito dal nostro ordinamento. In questo modo la norma sarebbe più esplicita e darebbe un criterio interpretativo più agevole per quanto riguarda le politiche adottate dal nostro paese.

Credo che una formulazione di questo genere avrebbe un notevole rilievo ed il gruppo che rappresento ne chiede l'approvazione a questo fine.

LEOPOLDO ELIA. Signor presidente, nell'articolo si ripete la formula di cui all'articolo 11: « in condizioni di parità », non di reciprocità o altro. Malgrado tutto si è ritenuto che, pur essendoci nell'altro contesto questa affermazione, dedicando un titolo intero alla questione europea, fosse utile, se non assolutamente necessario, ripeterla.

PRESIDENTE. Si propone di aggiungere a conclusione del primo comma, accanto al riferimento ai principi di democrazia e di sussidiarietà, il riferimento ai principi del libero mercato e della concorrenza, desumibili dall'articolo 102 del trattato di Maastricht, che l'emendamento riprende pressoché testualmente.

Rispetto a questa proposta, all'interno del Comitato si è obiettato che questa materia, cioè la libera concorrenza e l'economia di mercato, come garanzie e come limiti, è regolata nella prima parte della Costituzione, dove si stabilisce la garanzia dell'autonomia dell'iniziativa privata e le limitazioni. Si è obiettato che il richiamo a questi principi senza i limiti previsti nella prima parte della Costituzione costituisce un'alterazione dell'equilibrio contenuto nella prima parte della Costituzione.

Ciò detto, per cronaca, sulle ragioni per cui all'interno del Comitato ristretto non si è trovato un consenso sulla pro-

posta, è aperto il dibattito, se qualcuno vuole intervenire; diversamente si vota.

FAUSTO MARCHETTI. Già lei, presidente, ha ricordato l'obiezione di fondo avanzata nel Comitato a questa proposta di inserimento nel primo comma dell'articolo 116 di un principio di economia di mercato aperta e in libera concorrenza. È stato infatti rilevato che si va ad incidere su scelte di fondo della prima parte della Costituzione, sull'articolo 41 e sui limiti che esso pone, sulla previsione complessiva dell'articolo 41, secondo il quale « l'iniziativa economica privata è libera », ma « non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana », prevedendosi esplicitamente che la legge determini programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Si tratta quindi di una norma complessa, che verrebbe incisivamente modificata dall'inserimento di un principio netto e contrastante con questa complessità dell'articolo 41 che viene ora proposto dal collega Vegas. Ritengo che un emendamento di questo tipo dovrebbe essere dichiarato inammissibile ed insisto in questa direzione. In ogni caso esprimo tutta la mia contrarietà all'emendamento.

MASSIMO VILLONE. Dichiaro il mio voto contrario.

PRESIDENTE. Onorevole Vegas, potrebbe rileggere chiaramente la formulazione?

GIUSEPPE VEGAS. Alla fine del primo comma, dopo la parola « sussidiarietà », aggiungere « in una economia di mercato aperta e in libera concorrenza ».

PRESIDENTE. Però dal punto di vista lessicale, qui si favorisce un ordinamento fondato sui principi; cioè è un principio, altrimenti è un riferimento di luogo (« ci troviamo in una economia di mercato »).

GIUSEPPE VEGAS. È legato al principio con riferimento all'ultimo della sussidiarietà; dà una colorazione al principio di sussidiarietà.

PRESIDENTE. Perché l'emendamento a cui lei fa riferimento si riferisce al principio dell'economia di mercato in libera concorrenza.

GIUSEPPE VEGAS. « Favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia » (è il primo principio) e di « sussidiarietà » (è il secondo principio) e viene specificato come viene intesa la sussidiarietà nell'ambito di un'economia di mercato aperta. Quindi non è in contrasto con l'altra parte della Costituzione, ma si tratta di una specificazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'introduzione di questa specificazione.

(È respinta).

Pongo in votazione l'articolo 116, nel testo del Comitato ristretto.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Passiamo all'articolo 117.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Vorrei chiarire che le formulazioni A e B del secondo comma sono alternative e riguardano gli strumenti istituzionali attraverso i quali le Camere possono esercitare il loro potere di indirizzo. La versione A riproduce il testo adottato in Francia, la versione B in qualche modo si omologa al testo, già approvato dalla Commissione, dell'articolo 111 sui trattati internazionali. La sostanza è la stessa.

PRESIDENTE. Forse il testo B per essere più compiuto dovrebbe mantenere anche l'espressione « al fine di acquisirne gli eventuali indirizzi », perché se viene mutilato di questa possibilità...

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. C'è al primo comma, è implicito.

PRESIDENTE. Sì, è implicito, in questo modo sarebbe ripetitivo.

LEOPOLDO ELIA. Per un chiarimento, il terzo e il quarto comma sopravvivono o sono soppressi?

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Sono soppressi, sono assorbiti.

MARCO BOATO. Per renderlo effettivamente implicito, forse si potrebbe creare un unico comma del seguente tenore: « Le Camere concorrono a definire gli indirizzi di politica europea. A tale scopo il Governo informa periodicamente le Camere dei procedimenti di formazione delle norme e degli atti comunitari ».

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Sarebbe preferibile « a tal fine » in luogo di « a tale scopo ».

MARCO BOATO. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Altrimenti sembra una pura attività informativa, mentre invece noi dobbiamo prevedere la possibilità di atti di indirizzo. La formula A, che ricalca l'articolo 84-bis aggiunto alla Costituzione francese, prevede invece una formula più prescrittiva, e cioè che le proposte di atti comunitari prima di essere deliberate nella sede dell'Unione europea siano sottoposte al Parlamento.

MARCO BOATO. Anche per la formula A potrebbe valere lo stesso discorso: « Le Camere concorrono a definire gli indirizzi di politica europea. A tal fine il Governo sottopone alle Camere le proposte di atti comunitari ». Questa sintesi si può adottare in entrambi i casi.

LEOPOLDO ELIA. Comprenderebbero le norme, ma alcuni atti sono esclusi.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. « Atti » può comprendere anche atti normativi; è il termine più generico e comprensivo possibile.

PRESIDENTE. Si è parlato di atti comunitari per distinguerli dalle procedure di revisione dei trattati, che sono regolate in altro articolo.

MARCO BOATO. Le formula B per certi aspetti può sembrare meno cogente di quella A, però sottolinea di più la fase ascendente del processo.

PRESIDENTE. La partecipazione nella fase ascendente.

MARCO BOATO. Quindi forse conviene adottare la formula B.

CESARE SALVI. In sede di Comitato si era sollevata la questione dell'ultimo comma dell'articolo 117.

PRESIDENTE. Cioè il parere preventivo?

CESARE SALVI. Sì.

PRESIDENTE. Si ritiene che questo è assorbito nella funzione generale di parere sulle nomine?

MASSIMO VILLONE. No, questo no.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. È l'articolo 96.

PRESIDENTE. La relatrice aveva risposto a queste obiezioni sostenendo che quella funzione generale, che viene svolta dal Senato delle garanzie, e non dalle Camere genericamente, di parere sulle nomine di spettanza del Governo assorbiva anche questa fattispecie.

MARCO BOATO. L'articolo 96, secondo comma, rinvia alla legge.

MASSIMO VILLONE. C'è un rinvio alla legge: questa è la differenza; questa è una norma *ad hoc*.

CESARE SALVI. In base al secondo comma dell'articolo 96 potrebbe anche accadere che la legge non comprenda queste nomine.

PRESIDENTE. Noi provvederemo affinché le comprenda!

MARCO BOATO. Se posso esprimere un parere, poiché la materia delle nomine negli organi europei è di grande rilevanza, ma ad essa il Parlamento è tradizionalmente assai poco attento (mentre invece per il futuro l'importanza della stessa sarà sempre maggiore, tenendo conto delle responsabilità che si dovranno assumere a livello comunitario) sarei favorevole ad inserire anche l'ultimo comma dell'articolo 117 nella Costituzione; esso non è in contraddizione con il secondo comma dell'articolo 96, che riguarda tutte le nomine di competenza del Governo.

FAUSTO MARCHETTI. Sostituendo le parole « le Camere » con « il Senato »?

MARCO BOATO. Semmai con « la Camera dei deputati », ma in questo caso lascerei l'espressione « le Camere »: è un atto di responsabilità politica del Governo; non può essere solo del Senato.

FAUSTO MARCHETTI. Ma allora vale anche per gli altri casi: il testo coordinato dovrebbe recare l'espressione « il Senato ».

LEOPOLDO ELIA. Pensate cosa significherebbe esprimere un parere sulla nomina dei giudici della Corte europea: in nessun paese ciò avviene.

MAURIZIO PIERONI. Presidente Elia, in questa sede stiamo teorizzando che gli organismi europei debbono diventare il più possibile democraticamente rappre-

sentativi. Mi sembra che la designazione dei commissari europei – cioè dei componenti il governo d'Europa – sia il punto in cui massimamente andrebbe enfatizzato il ruolo del Parlamento.

PRESIDENTE. E allora parliamo di « designazione dei commissari »: dato che le nomine europee possono essere tante, ma quelle politicamente rilevanti, che comportano un atto di indirizzo politico, sono quelle dei commissari europei, prevediamolo espressamente.

MASSIMO VILLONE. Si potrebbe parlare di « organi esecutivi delle istituzioni ».

PRESIDENTE. Consideriamo queste come nomine politicamente rilevanti!

MAURIZIO PIERONI. Ovviamente – se Morando me lo consente – a quel punto si dovrebbe far riferimento alle Camere.

PRESIDENTE. Morando è d'accordo con lei: lui vorrebbe solo la Camera dei deputati!

GIANCLAUDIO BRESSA. Nel caso si prendessero in considerazione i commissari europei, non potrebbe trattarsi che della Camera dei deputati, perché si tratta di un aspetto squisitamente politico.

FAUSTO MARCHETTI. Ma l'articolo 96 parla di nomine di competenza del Governo: bisognerebbe coordinare i testi facendo riferimento alle designazioni di competenza del Governo.

PRESIDENTE. Abbiamo svolto una lunga discussione su questo tema ed abbiamo concluso nel senso completamente opposto all'interpretazione che ora lei fornisce, cioè che le nomine di spettanza del Governo vengano sottoposte al parere del Senato.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Credo che in questo caso si debba mantenere l'espressione « le Camere ».

PRESIDENTE. È proprio quello che stavo per sostenere: l'onorevole Bressa ha proposto invece di riferirsi solo alla Camera dei deputati.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Se si volesse «selezionare», bisognerebbe riferirsi alla Camera piuttosto che al Senato.

PRESIDENTE. Ma si porrebbe un problema delicato che abbiamo già sciolto a proposito dell'articolo 96: in caso contrario, introduciamo una normativa completamente divergente e priva di una sua *ratio*. Alla fine, risulterebbe addirittura scombinata.

MARCO BOATO. Manteniamo l'espressione «le Camere» e precisiamo che si tratta degli organi esecutivi delle istituzioni dell'Unione europea: in questo modo, si escludono i giudici.

PRESIDENTE. Ci si limiterebbe così alle nomine politiche, ai membri del governo dell'Unione.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Si potrebbe, per evitare troppe specificazioni, usare questa formula: «Le Camere esprimono parere preventivo al Governo sulla designazione dei componenti italiani degli organi esecutivi delle istituzioni europee».

CESARE SALVI. Il Parlamento non deve sapere quali giudici vanno a far parte delle corti europee? Qual è il motivo?

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Questo è un altro problema.

MASSIMO VILLONE. Per tutelarne la sacralità, secondo il collega Elia.

MARCO BOATO. Teniamo presente che i giudici sono designati dal Governo, che è organo politico per eccellenza.

LEOPOLDO ELIA. Di solito si tratta di persone che hanno già operato a l'Aja.

PRESIDENTE. A mio giudizio la questione che attiene all'articolo 117 è quella relativa alla designazione dei componenti italiani della Commissione europea: si parla infatti degli indirizzi di politica comunitaria. Non si tratta di nomine in generale; ritengo che il parere delle Camere sulla scelta di quei componenti abbia rilevanza politica e non rientri nella sfera normata in generale dall'articolo 96, che tratta del parere parlamentare di congruità sulle nomine. Si tratta della definizione degli indirizzi di politica comunitaria e come tale essa va inserita a questo punto della Costituzione, limitatamente agli organi esecutivi.

Per il resto, se le nomine dei giudici della Corte europea rientrano fra quelle di competenza governativa sulle quali si debba esprimere un parere da parte del Senato lo stabiliremo con la legge che attuerà l'articolo 96.

Propongo quindi la seguente formulazione dell'articolo 117: «Le Camere concorrono a definire gli indirizzi di politica europea. A tal fine il Governo informa periodicamente le Camere dei procedimenti di formazione delle norme e degli atti comunitari. Le Camere esprimono altresì parere preventivo al Governo in relazione alla designazione dei componenti italiani degli organi esecutivi dell'Unione europea».

CESARE SALVI. Siamo sicuri che le parole «organi esecutivi» comprendano solo la Commissione?

PRESIDENTE. No, non lo siamo.

MARCO BOATO. Possiamo verificarlo in sede di coordinamento, presidente. Gli uffici possono nel frattempo compiere una ricerca. Sarebbe comunque errato parlare solo della Commissione.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Purché ci chiariamo su cosa intendiamo dire.

FAUSTO MARCHETTI. C'è stato un esempio fatto dal presidente Elia, il quale ha detto che i giudici devono essere esclusi. Non concordo su questo esempio: non capisco perché i giudici debbano essere esclusi.

MARCO BOATO. C'è il secondo comma dell'articolo 96!

PRESIDENTE. Qui non abbiamo stabilito che debbano essere esclusi: abbiamo operato una distinzione. Abbiamo detto che la scelta dei componenti italiani degli organi esecutivi è eminentemente politica e, come tale, è sottoposta alla valutazione preventiva delle Camere. All'articolo 96 abbiamo invece introdotto la norma secondo cui in tutte le nomine di spettanza del Governo la legge regolerà il parere preventivo del Senato. Quella dei giudici non è una scelta eminentemente di indirizzo politico, ma una scelta di congruità, di criteri. Non stiamo quindi escludendo che sulla base dell'articolo 96...

FAUSTO MARCHETTI. La mia opinione è di portare tutto all'articolo 96, perché anche le nomine previste in tale articolo sono di rilievo politico. Per lo stesso motivo ritengo che le designazioni in materia comunitaria debbano essere affidate al parere del Senato e non delle due Camere.

MASSIMO VILLONE. Dobbiamo distinguere il rilievo politico della nomina dalla nomina di chi va ad esercitare funzioni che hanno a che fare con scelte politiche e di governo. Qui nominiamo soggetti che esercitano funzioni di governo della Comunità. Il rilievo politico è dunque questione ben diversa, perché anche la nomina di un burocrate neutrale ha rilievo politico; qui nominiamo soggetti che

hanno funzioni che invece sono per loro natura politiche.

PRESIDENTE. Potremmo non mettere nulla in questo articolo. Il secondo comma dell'articolo 96, che abbiamo approvato, recita: « Nei casi stabiliti con legge approvata dalle due Camere il Senato esprime parere, previa eventuale audizione in seduta pubblica nelle Commissioni competenti, sulle proposte di nomina di competenza del Governo ». Questo è il principio generale, poi sarà la legge a regolamentarlo. È evidente che questo parere è affidato al Senato perché – ne abbiamo discusso lungamente – non è un parere in relazione ad una scelta per i suoi aspetti di indirizzo politico, ma è un parere sulle caratteristiche, sulla competenza, sui requisiti delle personalità.

Siamo quindi in una sede di garanzia e non di sindacato su scelte politiche del Governo, ferma restando la possibilità alla Camera di intervenire con strumenti di sindacato. In questo ambito rientrano senza dubbio anche una serie di designazioni a livello europeo.

MASSIMO VILLONE. Per esempio i giudici.

PRESIDENTE. Per esempio i giudici. Se invece vogliamo isolare le designazioni che sono invece attinenti all'indirizzo di politica comunitaria, e che sono sottoposte al parere preventivo delle due Camere, quindi anche della Camera dei deputati che è l'Assemblea in cui si incardina la dialettica maggioranza-opposizione, isoliamo la nomina negli organi esecutivi (se vogliamo usare questa espressione, salvo verifica). Con ciò non abbiamo deciso che il Parlamento non deve essere consultato sui giudici: abbiamo separato la questione.

FAUSTO MARCHETTI. Signor presidente, seguo il suo ragionamento; però all'articolo 96 occorrerebbe inserire anche le designazioni. Quelle dei giudici infatti, siccome non sono nomine, resterebbero escluse.

PRESIDENTE. Vedremo in sede di coordinamento. Poiché all'articolo 96 si dice « sulle proposte di nomina di competenza del Governo », è il termine « proposta » che denota la differenza. Comunque, se il concetto non è sufficientemente chiaro, lo chiariremo; l'importante è essere d'accordo sulla sostanza.

STEFANO PASSIGLI. Prima del voto, al primo comma inviterei a riconsiderare l'espressione « concorrono a definire gli indirizzi di politica europea » e ad inserire piuttosto il termine « definiscono ». Temo infatti che quando si andrà a precisare nella forma di governo i poteri del Presidente della Repubblica l'espressione « concorrono a definire » sollevi problemi interpretativi. Non c'è dubbio che sia il Parlamento a dettare gli indirizzi; il Governo poi gestisce la politica estera, e vedremo in che misura e qual è al riguardo il ruolo del Presidente della Repubblica. Introdurre il concetto che le Camere concorrano a definire gli indirizzi di politica europea crea senz'altro dubbi interpretativi. Con chi? E come? Se abbiamo il Governo parlamentare, e cioè il concetto di fiducia, l'indirizzo al Governo lo dettano le Camere. Mentre la definizione « le Camere definiscono gli indirizzi di politica europea » non mi sembra sollevare problema né interferire con le competenze di Governo e Presidente della Repubblica, il « concorrono a definire » può creare qualche problema.

PRESIDENTE. Gli indirizzi della politica europea sono definiti dal Parlamento, dal Governo e direi persino dalle regioni in alcune materie. Il Parlamento non può che concorrere a definire gli indirizzi di politica europea, altrimenti si stabilisce una competenza esclusiva del Parlamento.

GIUSEPPE VEGAS. Anche perché gli indirizzi della politica europea li definiscono gli organi europei.

SALVATORE SENESE. Chiederei che sull'ultimo comma sul quale si è accesa la discussione si svolgano due votazioni, una

per il testo riportato nel vecchio documento e una per il testo che lei ora propone scorporando gli organi esecutivi dagli altri, in particolare dai giudici.

Senza far perdere tempo, mi limito a dichiarare che questa distinzione non mi convince in alcun modo. I commissari della Comunità europea esercitano il loro mandato in assoluta indipendenza rispetto ai governi e ai parlamenti nazionali; i giudici della Corte europea esercitano il loro mandato in assoluta indipendenza. Svolgono funzioni diverse, gli uni di politica attiva, gli altri di politica giudiziaria, ma noi sappiamo quanto la Corte europea influisca sulla costruzione della politica comunitaria.

Pertanto, poiché sono convinto della formulazione che si trova nell'ultimo comma del vecchio testo, la pregherei di mettere in votazione le due formulazioni alternative.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il primo comma dell'articolo 117 integrato con l'ipotesi B del testo del Comitato, che recita: « A tal fine il Governo informa periodicamente le Camere dei procedimenti di formazione delle norme e degli atti comunitari ».

(È approvato).

Pongo in votazione l'ultimo comma del testo precedentemente approvato, che è del seguente tenore: « Le Camere esprimono altresì parere preventivo al Governo in relazione alla designazione dei componenti degli organi delle istituzioni dell'Unione europea ».

(È approvato).

Si intendono pertanto respinti gli emendamenti relativi a tale articolo.

Passiamo all'articolo 118, nel testo del Comitato ristretto.

GIULIO MACERATINI. Vorrei solo fare osservare che l'ultimo comma è evidentemente il frutto di un'elaborazione faticosa, ma non è particolarmente convincente. Recita infatti il terzo comma:

« Se una competenza regionale è illegittimamente lesa »; poi la richiesta da parte della regione al Governo e il ricorso da parte dello stesso presso gli organi giurisdizionali diventa un'ulteriore facoltà. Sarebbe forse più appropriato prevedere – questo è il senso della formulazione – il caso in cui « si ritenga » che una competenza regionale sia illegittimamente lesa, perché l'attuale formulazione non è convincente, non sta in piedi; bisognerebbe ritenere che ci sia una valutazione di illegittima lesione e poi le conseguenze che si sono immaginate. Non si può dichiarare in Costituzione che vi sia una illegittima lesione e poi lasciare tutto in questo modo.

PRESIDENTE. In effetti, la precedente formulazione « qualora sia reputata » è più convincente; quella formulazione prevedeva anche che il Consiglio dei ministri provvedeva, una sorta di automatismo.

MASSIMO VILLONE. Potrebbe provvedere anche in senso contrario nel senso di rifiutare la richiesta; è un automatismo nel provvedere, ma non nel merito.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.* La prima questione si risolve facilmente sostituendo « è » con « si ritiene ».

KARL ZELLER. Mi pareva che in sede di Comitato ristretto ci fosse un'ampia convergenza circa l'opportunità di inserire tra i poteri delle singole regioni la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione dei trattati internazionali e alla relativa attuazione. Nella nuova formulazione proposta dalla relatrice non trovo alcun riferimento a questo punto che mi pareva fosse stato concordato e pertanto propongo di aggiungere dopo « atti comunitari » le parole « e trattati internazionali »; non sarebbe infatti comprensibile limitare la competenza legislativa delle regioni solo agli atti comunitari.

Nella precedente formulazione, inoltre, si prevedeva una legge approvata dalle

due Camere, mentre nel testo al nostro esame si fa riferimento ad una legge monocamerale, che ovviamente diminuisce le garanzie in favore delle regioni, per cui proporrei di ripristinare il precedente testo.

Infine, questa formulazione esclude che le province autonome di Trento e Bolzano, che hanno pure competenza legislativa in certe materie, possano partecipare a queste decisioni dirette alla formazione di atti comunitari e alla relativa attuazione. Propongo quindi di aggiungere dopo « Le regioni » le parole « e le province autonome ».

FRANCESCO D'ONOFRIO. Credo che l'intervento del collega Zeller ponga in evidenza questioni delicate sulle quali esprimo un parere favorevole.

Intanto vi è da dire che nel Comitato ristretto si era molto discusso se prevedere che le regioni potessero partecipare anche all'elaborazione di trattati internazionali, nelle materie di competenza regionale; mi sembra quindi opportuno prevederlo.

Per quanto riguarda la legge approvata dalle due Camere, sia nel primo che nel secondo comma, ormai tutto il sistema di garanzia del federalismo prevede questo tipo di legge anziché quella monocamerale.

In merito alle province autonome, se questo è il solo articolo nel quale facciamo riferimento ai rapporti internazionali e in altra parte della legge facciamo riferimento alle province autonome, sono favorevole a che si stabilisca questo principio. Poiché la regione Trentino Alto Adige è competente in alcune materie e le province autonome lo sono in altre, poiché questa articolazione delle province autonome è stata ribadita nel nuovo testo dell'articolo 58 della Costituzione, poiché nelle norme transitorie garantiamo che questa ripartizione venga conservata, mi sembra di tutta evidenza che se non dicessimo « anche le province autonome » saremmo nella situazione singolare di dare alla regione Trentino competenze che non ha (e sarebbe un modo improprio

di intervenire sullo statuto autonomo) oppure di non prevedere la partecipazione delle province nelle materie di loro competenza, cosa che invece andrebbe fatta.

Per queste ragioni, ritengo che le considerazioni del collega Zeller vadano condivise e in questo senso mi esprimo.

ADRIANA PASQUALI. Al contrario di quanto ha osservato, sia pur autorevolmente, il senatore D'Onofrio, ritengo che il nuovo testo della relatrice non intenda violare in nessun modo l'assetto costituzionale della regione e delle province autonome, proprio perché si tratta di un assetto tripolare; non mi sembra che la regione venga ad acquisire una competenza nuova e specifica, quando la si vuole svuotare di ogni competenza per riversarle tutte sulle province autonome.

Ho preso atto del fatto che con l'articolo 58 abbiamo avuto un'affermazione. Rimarrà salvo quello che avverrà nelle aule nel momento in cui i due rami del Parlamento valuteranno l'elaborato della Commissione bicamerale. È probabile che resterà in piedi l'affermazione secondo cui la regione Trentino Alto Adige si articola nelle province autonome di Trento e Bolzano. Non mi sembra, tuttavia, che questa articolazione sia sufficiente a giustificare una modifica del testo della relatrice nel senso prospettato dall'onorevole Zeller e approvato dal senatore D'Onofrio.

MASSIMO VILLONE. Mi pare che si possa essere d'accordo sulla legge bicamerale e che si possa accettare il richiamo alle province, nel senso che nel caso in cui vi sia competenza si attiva il meccanismo.

Ho qualche perplessità invece sul punto riguardante i trattati internazionali, perché il titolo in esame attiene all'Unione Europea per cui non so se sia appropriato inserirvi un riferimento che – se fossimo d'accordo sul merito – andrebbe altrove. La menzione di trattati diversi non è qui ben collocata e se fosse inserita in questo punto comunque il riferimento sarebbe a trattati relativi all'Unione Europea. Non sono quindi favorevole all'inserimento in

questi termini e in ogni caso dovrebbe essere chiaro che la lettura è limitata all'oggetto definito dal titolo.

Il terzo comma contiene una norma meramente abilitante che non ha alcun contenuto prescrittivo. Personalmente sono contrario ad inserire in Costituzione norme di questo tipo. Nella formulazione precedente, la norma prevedeva una garanzia di procedimento specifica perché faceva riferimento ad un intervento del Consiglio dei ministri non necessariamente in senso positivo. Essa, quindi, aveva un contenuto prescrittivo, che la versione attuale non ha. Sono pertanto dell'idea di sopprimerla, perché non ha senso inserire in Costituzione una norma abilitante che non vedo quale effetto giuridicamente rilevante produca.

MARCO BOATO. Il riferimento esplicito alle due province autonome a mio avviso è ultroneo, avendo all'articolo 58 stabilito che la regione Trentino Alto Adige si articola nelle province autonome di Trento e Bolzano. È evidente che ovunque in Costituzione si parli di tale regione ci si riferisce anche alle due province. Una volta che sia chiara questa interpretazione sistematica, la specificazione risulta aggiuntiva ma non è necessaria, perché è implicita nel combinato disposto degli articoli 58 e 118 e della disposizione finale e transitoria che riguarda l'adeguamento statutario.

Per quanto concerne il terzo comma, credo che potremmo accogliere in positivo l'obiezione del collega Villone, aggiungendo a tale comma l'ultimo periodo della versione precedente e cioè le parole « Il Consiglio dei ministri provvede con decisione motivata ». In questo modo la norma diviene prescrittiva.

PRESIDENTE. Desidero limitarmi ad esprimere un parere sul riferimento ai trattati internazionali, parere che qualora venisse accolto comporterebbe di tornare su un punto sul quale abbiamo deliberato.

Se vogliamo introdurre tale riferimento – che a me pare appropriato prevedendo una forma di partecipazione – dobbiamo

riprendere l'articolo 62, laddove discipliniamo, al punto b), gli accordi della regione, nelle materie di sua competenza, con Stati anche non appartenenti all'Unione Europea o con enti territoriali interni ad altro Stato, secondo le norme di procedura previste da una legge approvata dalle due Camere.

A mio giudizio si potrebbe dire: « tale legge disciplinerà altresì le forme in cui lo Stato assicurerà la partecipazione delle regioni alla formazione di trattati internazionali in materie di loro competenza ». Se ci fosse accordo, in sede di coordinamento potremo collocare la disposizione in quel punto e non nella parte europea, in modo da rinviare alla stessa legge approvata dalle due Camere che regolerà la materia.

Per quanto riguarda l'obiezione relativa alle province di Trento e Bolzano, credo che in linea di principio abbia ragione Boato, perché altrimenti dovremmo introdurre la specificazione in tutti i punti.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*. Così abbiamo fatto.

PRESIDENTE. Sempre, ogni volta che si parla di regioni?

FRANCESCO D'ONOFRIO. No, presidente. Lo abbiamo fatto nell'articolo 58 con un riferimento generale. Questo sarebbe il solo caso nel quale vi è la specificazione. Quando abbiamo parlato di regioni non abbiamo fatto questo riferimento, tant'è vero che nelle norme transitorie prevediamo l'adeguamento per via statutaria, ma qui stiamo prevedendo una cosa nuova.

PRESIDENTE. L'espressione citata da Boato secondo la quale la regione si articola nelle province autonome non è tale da rendere...

FRANCESCO D'ONOFRIO. No, perché si tratta di una facoltà nuova.

GIANCLAUDIO BRESSA. Sono d'accordo con il senatore D'Onofrio.

MASSIMO VILLONE. Nell'incertezza è meglio scriverlo.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*. Sono favorevole al richiamo espresso delle province autonome di Trento e Bolzano, perché non credo sia sufficiente la copertura generica dell'articolo 58 e la precisazione « legge approvata dalle due Camere ». Per quanto concerne i trattati internazionali sono d'accordo sulla parte in negativo che lei ha richiamato e cioè che non è questa la sede per inserire un riferimento generale alla partecipazione delle regioni alla formazione dei trattati internazionali. Dovremmo occuparci della questione nell'ambito degli articoli 111 o, meglio ancora, 62 o ancora nell'ambito delle competenze da attribuire all'eventuale Senato integrato, se è vero che stanno circolando testi di sintesi su questo tema. Anche questa potrebbe essere una soluzione forse più consona a quella complessiva data al tema della partecipazione delle regioni alle determinazioni degli organi costituzionali centrali.

Infine, sull'ultimo comma non mi pare che l'eventuale ripristino dell'ultimo periodo aggiunga gran che in termini di prescrittività della norma. Vi è l'obbligo del Governo a provvedere anche in negativo, ma questo non risolve il problema. Tra l'altro si fa riferimento ad una decisione motivata. E dove non sia previsto sindacato – come ovviamente in questo caso – la motivazione non serve a niente.

MASSIMO VILLONE. Ecco perché sono favorevole a sopprimerlo.

MARIDA DENATAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Stavo arrivando proprio a questo. Mi sembra veramente che con il comma in questione non si aggiunga nulla a quanto le regioni ed il Governo possano auto-

mamente fare senza alcuna copertura di previsione espressa.

KARL ZELLER. Non ho capito qual è il parere della relatrice sul problema della legge bicamerale.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Il parere è favorevole.

PRESIDENTE. Passiamo ora alla votazione delle diverse proposte formulate, procedendo nell'ordine di stesura dell'articolo.

Pongo in votazione la proposta di aggiungere, dopo le parole « Le regioni », le seguenti: « e le province autonome di Trento e di Bolzano ». Ricordo che il parere della relatrice è favorevole.

(È approvata).

Per quanto concerne la proposta di riformulare l'espressione « dalla legge » con le parole « dalla legge approvata dalle due Camere », poiché non vi è contrasto possiamo considerare questa modifica inclusa nel testo.

Sul riferimento ai trattati internazionali, proposto dal collega Zeller, se egli non insiste possiamo considerare il concetto acquisito. In sede di coordinamento vedremo dove questa parte potrà essere meglio introdotta. A mio giudizio, siccome nell'articolo 62 introduciamo l'obbligo di una legge bicamerale che regoli proprio il ruolo delle regioni nelle relazioni internazionali, potrebbe essere quella la sede in cui inserire la proposta.

GIANCLAUDIO BRESSA. Sarei favorevole ad un inserimento della proposta nell'articolo 62.

PRESIDENTE. Prendo comunque atto che Zeller non insiste. Si potrà provvedere quindi in sede di coordinamento.

KARL ZELLER. L'espressione « legge bicamerale » dovrebbe essere inserita anche nel secondo comma.

PRESIDENTE. Senz'altro. Essendo stato accettato il punto di vista di D'Onofrio, tutta la materia delle garanzie federaliste è disciplinata con leggi bicamerali: è un principio generale. La specificazione di questo principio sarà valutata in sede di coordinamento.

Per quanto riguarda il terzo comma, la relatrice ha accolto la proposta del senatore Maceratini: qualora una regione ritenga una propria competenza illegittimamente lesa da un atto comunitario, essa può chiedere che il Governo ricorra presso gli organi giurisdizionali europei. È stata poi avanzata una proposta di soppressione di questo comma terzo. Si insiste per questa proposta? È quasi irrilevante che la norma sia mantenuta.

MASSIMO VILLONE. Non insisto, presidente. La ritengo una norma inutile, ma per me può anche rimanere.

PRESIDENTE. È inutile oppure può rimanere?

MASSIMO VILLONE. Personalmente preferirei che non rimanesse. Ritengo sia preferibile la sua soppressione.

PRESIDENTE. Pongo pertanto in votazione la proposta di soppressione del terzo comma dell'articolo 118.

(È approvata).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi a tale articolo.

Quanto all'articolo 112, accantonato in precedenza, si vanno delineando testi di sintesi (non so se totale o ampia) sulle questioni controverse: domani mattina, prima della seduta della Commissione, vorrei riunire il Comitato ristretto per esaminare, se necessario, ancora questi testi e la materia successiva, relativa alla forma di governo.

Convocherei il Comitato ristretto alle 9.30 e la Commissione alle 11, con l'obiettivo di esaurire nella mattinata la materia residua, in modo che il pomeriggio si possa passare decisamente agli articoli

relativi alla forma di governo. Dobbiamo infatti recuperare tempo e rispettare la previsione di esaurire nel corso di questa settimana l'esame di tutta la materia, ad eccezione del capitolo sulle garanzie, al quale dobbiamo dedicare interamente la prossima settimana, sempre che non intervengano eventi esterni, di cui molto si parla! (*Commenti*).

Dal numero degli emendamenti presentati mi vien fatto di pensare che l'esame della parte relativa alla forma di governo possa non essere lunghissimo; può anche darsi – come io vivamente auspico – che nelle giornate di mercoledì (seduta pomeridiana) e giovedì (sedute antimeridiana e pomeridiana) tale esame venga esaurito. La prosecuzione a venerdì mattina viene considerata eventuale, ma non sicura (e direi neppure probabile, se vi è un certo autocontrollo da parte degli astanti).

GIUSEPPE CALDERISI. Mi scusi, presidente, la riunione di domani mattina alle 9.30 del Comitato riguarda la forma di governo?

PRESIDENTE. Se non resteranno altri punti da esaminare, passerei alla forma di governo.

GIUSEPPE CALDERISI. Esaurire gli altri punti da esaminare e la materia della forma di governo, dalle 9.30 alle 11, mi sembra un po' difficile...

PRESIDENTE. Ho detto che passeremo alla forma di governo nel pomeriggio; se non vi riusciremo, potremo riprendere i lavori nell'intervallo. La convocazione alle 11 è per esaminare i punti sospesi; se ci sono testi di sintesi, li registriamo e basta, per passare direttamente alla forma di governo; se c'è motivo di discussione, discuteremo.

A questo punto possiamo aggiornare la seduta (anche perché l'articolo 112 non potrebbe essere discusso in pochi minuti). La relatrice avrà modo questa sera di esaminare le proposte e di apprezzarne le differenze rispetto al suo testo; con la consueta puntualità domani potrà prospettarci le soluzioni. Ricordo che sono stati presentati due testi: dai colleghi Salvati e Vegas e dal collega Grillo. Resta poi, naturalmente, il testo della relatrice.

IL seguito dell'esame è pertanto rinviato alla seduta di domani, alle ore 11 (ricordo che il Comitato ristretto è convocato per le 9.30).

La seduta termina alle 19.55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 23.55.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-RIF-61
Lire 1400