GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

MERCOLEDÌ 9 FEBBRAIO 2005

13ª Seduta

(Resoconto stenografico)

Presidenza del Presidente
PERA

INDICE

Seguito della discussione sulle comunicazioni del Presidente in merito ai rilievi sulle modalità di redazione e approvazione dei testi legislativi contenuti nel recente messaggio del Capo dello Stato

* PRESIDENTE: . . . . . *Pag.* 2, 7, 12 e *passim*
* D'ONOFRIO 9
* IOANNUCCI 14, 15
* MANCINO 10, 12
* MANZELLA 12
* PASTORE 5
* VILLONE 7, 12, 14

Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Seguito della discussione sulle comunicazioni del Presidente in merito ai rilievi sulle modalità di redazione e approvazione dei testi legislativi contenuti nel recente messaggio del Capo dello Stato

I lavori hanno inizio alle ore 13,10.

* PRESIDENTE. Colleghi, come ricorderete, nella nostra seduta del 27 dicembre scorso con la mia relazione vi segnalai due questioni poste dalla prassi dei cosiddetti maxiemendamenti, richiamata dal Presidente della Repubblica nella parte finale del suo messaggio del 16 dicembre.

In quell'occasione segnalai due problemi, da tenere distinti, uno di legittimità e uno di opportunità. Quel giorno la Giunta ebbe modo di riscontrare che questa pratica risultava – sulla base della giurisprudenza costituzionale – legittima, cioè non era in contrasto con l'articolo 72, comma 1, della Costituzione, che prevede che nell'esaminare i provvedimenti si deve procedere con votazioni fatte articolo per articolo, con un voto finale; che questa prassi si è consolidata nel tempo nei lavori parlamentari ed è anche confortata da altre fonti (si parlò di una legge ordinaria della scorsa legislatura che disciplinava le conseguenze di questa pratica quando si trattava di pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale* quel maxiprovvedimento). Tuttavia dal punto di vista storico essa si era affermata come una risposta, sia pur poco elegante, all'esigenza di governabilità espressa dal sistema; si tratta sempre di voti di fiducia per «chiudere» l'approvazione di un provvedimento e perciò della pratica di accorpare il testo in uno o pochi articoli.

Rimane poi la questione di opportunità, che dovremmo esaminare oggi e sulla quale intendo avanzare delle proposte. I testi approvati con maxiemendamenti risultano di difficile lettura, non sono facilmente comprensibili per il numero elevatissimo di commi, magari raccolti in un unico articolo, sia per i cittadini, sia per i parlamentari. Si pongono problemi ed inconvenienti. Il testo solitamente è compresso in uno o due articoli, con tantissimi commi; per come risulta quindi configurato, è impedita la sua separazione in parti distinte ed una valutazione delle singole norme. Ciò non consente perciò un'adeguata ponderazione da parte del parlamentare che deve discutere e votare. Inoltre, un tale provvedimento viene «scoperto» tardivamente da parte del Governo, che lo presenta all'Aula spesso all'ultimo momento, senza che ci sia una *discovery* in tempi adeguati. Tutti sapete che, quando si affronta un voto di fiducia, si interrompe la seduta e la si riprende con l'inizio della discussione sulla stessa votazione di fiducia. Sono inconvenienti non da poco, che riguardano, per usare l'espressione del Presidente della Repubblica, le modalità del legiferare.

La prima proposta che intendo avanzare è minimale e consiste nell'appellarsi alla legge approvata nella scorsa legislatura, la cosiddetta «legge Bassanini», che permette di agire sulla chiarezza del testo. Quest'anno per la legge finanziaria e la sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* questo lavoro è stato fatto, con un indice completo degli argomenti e l'individuazione, comma per comma, dei rispettivi oggetti. Tale proposta, che rappresenta la via minima, renderebbe più trasparente il testo in discussione o in votazione in Aula, e anticiperebbe quello che oggi già si fa e si è fatto in sede di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, per rendere più trasparente e più chiaro ai parlamentari il testo da approvare. Tale proposta non credo comporti modifiche del Regolamento, al massimo circolari di *drafting*, minimi aggiustamenti o interpretazioni dello stesso testo.

Io però caldeggio la via maestra, ossia quella di incidere sul Regolamento per ovviare ad un problema di opportunità legislativa, cioè introdurre nel nostro Regolamento norme che individuino procedimenti speciali *ad hoc*, secondo l'articolo 72, comma 2, della Costituzione, il quale prevede che ci siano nei Regolamenti parlamentari procedimenti speciali anche non contemplati dalla Costituzione stessa. L'ipotesi che ho in mente, che si può chiamare in tanti modi, da «corsia preferenziale» a «voto a tempo definito» a «voto bloccato», trova la sua legittimità nel comma 2 dell'articolo della Costituzione sopraccitato e la traggo dal diritto parlamentare comparato (perché prevista da altri Regolamenti parlamentari stranieri), nonché sia dal testo di proposta di revisione costituzionale della scorsa legislatura, che prevedeva questa possibilità, sia dal testo di revisione costituzionale in esame durante questa legislatura, attualmente in discussione presso la 1ª Commissione.

Se si adottasse questa soluzione, si potrebbero ottenere vari vantaggi, nonché salvaguardare più esigenze. La prima è quella della governabilità, perché il Governo saprebbe entro quale termine il provvedimento cui attribuisce particolare importanza verrebbe approvato dal Parlamento. Poi, si ridurrebbero i voti di fiducia tecnici, quelli che spesso fanno nascere maxiemendamenti; il voto di fiducia nella prassi parlamentare è infatti diventato uno strumento potente in capo al Governo, per ottenere però spesso dei risultati modesti, perché magari esso interviene su un disegno di legge ordinario non troppo complesso. Inoltre, scomparirebbe la prassi dei maxiemendamenti; pertanto, non si porrebbe più la questione della legittimità, perché comunque si procederebbe al voto articolo per articolo, con voto finale. Infine, il testo di un provvedimento che seguisse questa corsia sarebbe certamente trasparente, perché si discuterebbe e approverebbe articolo per articolo, con votazione finale.

Più precisamente intendo chiarire cosa ho in mente, sempre prendendo come fonte l'articolo 72, comma 2, e volendolo in qualche modo «inserire» come norma del nostro Regolamento, cioè dargli una veste regolamentare. Ho in mente la seguente procedura. Il Governo segnala – alla Conferenza dei Capigruppo o in che altro modo poi lo stabiliremo – la necessità di ottenere una «corsia preferenziale», una urgenza per un certo

provvedimento (naturalmente dovremo decidere quante volte – due al mese, una al mese e così via, perché deve anche essere previsto un limite).

L'Assemblea, o anche la Conferenza dei Capigruppo (o l'Assemblea dopo la Conferenza dei Capigruppo) dovrebbe deliberare e accordare eventualmente al Governo che ne ha fatto richiesta la procedura della «corsia preferenziale»: dovrebbe insomma fissare quel termine di due, tre mesi o quanto si riterrà di definire.

La Commissione di merito, a quel punto, dovrebbe esaminare il provvedimento in sede referente entro il termine fissato e deliberato dall'Assemblea, e comunque entro il termine fissato dovrebbe anche dare mandato al relatore di riferire all'Assemblea. A questo punto il testo arriverebbe in Aula – mi riferisco al testo a cui sia stata accordata la corsia di preferenza, discusso e deliberato in Commissione – dove ovviamente inizierebbe la discussione generale.

Da questo punto in poi avrei in mente due strade possibili, ma ce ne possono essere altre. Per quanto riguarda la prima, quando il testo arriva in Aula per la discussione generale, ci dovrebbe essere il parere del Governo su quali sono gli emendamenti – tra quelli presentati – che il Governo intende accogliere; poi si dovrebbe procedere alla discussione e votazione, articolo per articolo, degli articoli integrati o modificati (a seconda degli emendamenti accolti dal Governo) e quindi la votazione finale. L'altra strada potrebbe essere analoga, vale a dire che si svolge la discussione generale, il Governo dà il parere sugli emendamenti e poi si proseguono i lavori in modo ordinario, cioè si iniziano a discutere e votare i singoli emendamenti; poi si procede alla votazione – anche in questo caso – articolo per articolo. Tuttavia, se si intraprende questa strada (quella che abbiamo già oggi), quando si dovesse arrivare alla scadenza, fissata dall'Assemblea all'inizio dell'*iter*, si dovrebbe passare direttamente alla sola votazione articolo per articolo e poi al voto finale. Sono due strade che si assomigliano: l'una dà più possibilità di votare gli emendamenti, l'altra ne dà un po' meno, ma ad un certo punto prevede una «ghigliottina», perché si rifà al termine stabilito in precedenza (anche se pure la prima ha ugualmente un termine definito).

Dunque, la definisco «strada maestra» perché – come ho illustrato – secondo me ha più vantaggi. Ritengo che, se si intraprende questa strada, non solo si assicurano lo strumento della governabilità ed anche i poteri del Parlamento, oltre alla trasparenza della votazione e così via, ma si rende praticamente non necessaria o poco necessaria la pratica del maxiemendamento e del voto di fiducia; se infatti c'è un termine fissato con una corsia di preferenza e si sa qual è il termine definito, non c'è bisogno che all'ultimo momento il Governo venga in Aula ad apporre la questione di fiducia e quindi accorpando, talvolta, tanti articoli. Ed è la strada che chiamo maestra anche perché trasferisce nel Regolamento uno strumento che è previsto, o comunque consentito, dall'articolo 72, comma 2, della Costituzione: non ha quindi bisogno di alcuna riforma costituzionale.

La caldeggio anche per un'altra ragione – e con questo mi avvio a terminare: mi sembra che, dopo il rilievo del Capo dello Stato, la risposta

più forte ed anche più rispettosa che il Parlamento possa dare a quel messaggio sia proprio di intervenire sui Regolamenti e non semplicemente di dire che si può rimediare con una circolare o soltanto con una interpretazione delle norme dei Regolamenti, oppure addirittura che si può mantenere la situazione così come è adesso perché per legge vi è la possibilità, in sede di pubblicazione della *Gazzetta Ufficiale*, di risolvere il problema di trasparenza e leggibilità. Ecco perché raccomanderei la modifica del Regolamento secondo questa ipotesi.

Ovviamente non ho predisposto alcun testo. Ne ho parlato con i miei collaboratori e con i nostri Uffici. Quello che mi aspetto qui oggi è di discutere questa ipotesi – che, però, ripeto non è alternativa e neanche incompatibile con l'altra, quella cioè di fissare altre norme che riguardino la leggibilità del testo con gli indici, i titoletti eccetera (questa – ripeto – non è alternativa, ma essendo molto più semplice la lascio in disparte).

Oggi propongo di iniziare la discussione su questa ipotesi. Ove fossimo d'accordo su questo principio, su tale istituto, su questa opportunità, allora potrei presentare entro pochi giorni, con la collaborazione degli Uffici, un articolato di modifica del Regolamento e a quel punto dovremmo – perché ho già preso ripetutamente contatto con il Presidente della Camera e poi con il Governo – presentare la nostra proposta alla Camera e al Governo, in modo tale che, se ci fosse un accordo, si potrebbe intervenire in maniera parallela sui due Regolamenti (perché questa proposta, ovviamente, non può essere avanzata e posta in essere solo in un ramo del Parlamento, a differenza di quella della leggibilità, del *drafting* e così via).

Questa è l'ipotesi che vi sottopongo e su cui vorrei sentire, ovviamente, la vostra opinione e il vostro parere.

* PASTORE. Signor Presidente, mi rendo conto che su questo tema occorre intervenire con una certa speditezza. Prima, con il collega D'Onofrio, guardavamo il frontespizio del verbale della seduta precedente: non ce ne siamo accorti, ma dal 27 dicembre è passato un mese e mezzo; sono stati fatti passi in avanti, ma il tempo – purtroppo – scorre ed è necessario un intervento non solo per un formale ossequio e rispetto del messaggio del Capo dello Stato, ma proprio per il contenuto, che pone dei problemi, come si diceva prima, anche a noi parlamentari, perché di fronte ad interventi del Governo che sono rappresentati da maxiemendamenti noi stessi ci troviamo in grandissima difficoltà e non possiamo svolgere appieno il nostro ruolo politico-istituzionale, pur nel rispetto, naturalmente, della scelta di campo che abbiamo fatto.

Proprio in quest'ottica ritengo, pur avendo a suo tempo convenuto sul fatto che forse per dare seguito alle esigenze portate dal messaggio del Capo dello Stato si poteva percorrere la strada più semplice e sbrigativa delle note a margine, che sia nostro dovere – soprattutto politico – cercare di dare un risposta più compiuta, non solo in funzione dell'attività che dobbiamo svolgere in questa fine di legislatura, ma anche per il futuro. Forse le scelte più sagge sono quelle che guardano al dopo noi, spogliandoci in qualche modo degli interessi più diretti.

Qui non si tratta di decidere se la prassi sia più o meno lecita, conveniente o sconveniente, perché è giustificata per ragioni che tutti ben conosciamo, e quindi ricorrere al comma 2 dell'articolo 72 della Costituzione per individuare procedimenti che, naturalmente nel rispetto del dettato costituzionale (che tutto sommato esprime alcuni concetti ed esigenze molto puntuali, ma che per il resto lascia la possibilità ai Regolamenti di spaziare), perseguano una strada come quella indicata dal Presidente.

Occorre forse far presente che questo sistema di voto, questa «corsia preferenziale», è disciplinato naturalmente dal disegno di legge costituzionale all'esame della Commissione da me presieduta; anzi, credo – non vorrei sbagliarmi – che alla Camera esso abbia avuto anche un consenso piuttosto ampio - questo è da verificare – proprio perché lì ci si è resi conto che il ricorso al voto di fiducia avrebbe comunque mantenuto inalterati i problemi anche circa la forma che si deve dare all'esigenza del Governo di vedere approvati i propri provvedimenti, che poi sono stati, qualche mese dopo, segnalati in maniera autorevole dal Capo dello Stato. Quindi, tale procedura è stata prevista in quel disegno di legge; naturalmente in quel disegno di legge aveva il conforto costituzionale, che in questo caso non c'è. Ritengo però che la strada prospettata dal Presidente, cioè il ricorso ad una modifica del Regolamento, e il meccanismo previsto possano essere tali da soddisfare questa esigenza e farci tenere – lo affermo chiaramente – di riserva l'opzione minimalista, ovviamente se i tempi e le questioni ci consentiranno di arrivare ad una modifica regolamentare.

Voglio sottolineare soltanto un aspetto affinché in seguito si avvii una riflessione. Posto che condivido anche le procedure, il punto centrale è rappresentato dai limiti del ricorso alla procedura, cioè gli oneri, gli obblighi cui deve sottostare il Governo per ricorrere a tale procedura, perché altrimenti potrebbe essere una procedura ricorrente, abituale. Oggi abbiamo il voto di fiducia che, per la sua caratteristica, per le conseguenze che determina e anche per l'atmosfera politica che crea, rappresenta di per sé una remora. Infatti, ad esso non si ricorre per ogni disegno di legge: se si va a verificare il numero dei ricorsi al voto di fiducia, si nota che si tratta di 5, 6 al massimo 10 casi all'anno, certamente non 200 come le leggi approvate.

Occorre dunque avviare una riflessione su quelle che possiamo definire le garanzie, o meglio i percorsi necessari, per arrivare a questo tipo di procedura. Con tale garanzia, credo che si possa tranquillamente convenire anche da parte di tutti i presenti su una procedura abbreviata; altrimenti si porrebbe il problema di un possibile abuso da parte di chi ricorre a tale strumento, che indubbiamente è particolare e che, anche se in ogni caso è presente in altri Paesi, confligge con le nostre inveterate abitudini (che io spero pian piano verranno a cessare), cioè quelle di intervenire con centinaia di emendamenti su ogni problema, di discutere, di votare e così via discorrendo.

Fatta questa doverosa nota, sottolineo che la strada deve essere esplorata anche per rispetto – ripeto – alle valutazioni comunicate con il messaggio del Presidente della Repubblica.

PRESIDENTE. Mi sembra opportuno anche questo richiamo.

* VILLONE. Signor Presidente, innanzi tutto mi scuso se non ho potuto partecipare alla precedente seduta e, quindi, se mi inserisco a discussione già avviata; tuttavia mi sono aggiornato con la lettura del resoconto precedente e mi sembra che le questioni in campo siano abbastanza chiare.

Capisco l'esigenza di intervenire sul tema e tendo ad essere d'accordo sull'opportunità di introdurre una qualche innovazione che ci consenta una risposta. Ritengo peraltro che, qualunque cosa facciamo, non possiamo crearci troppe illusioni rispetto all'efficacia. Infatti, quanto è accaduto negli ultimi anni con le leggi finanziarie di tutti i Governi – beninteso, da questo punto di vista, non mi sembra vi siano sostanziali diversità nella nostra esperienza parlamentare – evidenzia un problema di fondo, che riguarda sostanzialmente il rapporto tra il Governo e la sua maggioranza. Questa, infatti, è la vera difficoltà per qualunque Governo e per qualunque maggioranza: voglio ribadire ancora una volta che non si tratta di una censura a questo Governo o a questa maggioranza.

Di fronte a tale situazione, credo che non ci dobbiamo fare troppe illusioni: dobbiamo fare il possibile, in modo ragionevole. Penso che questo sia l'atteggiamento giusto, senza cercare di forzare la mano in vista di risultati che probabilmente non saremmo in grado di raggiungere. Per tale motivo, mi sembra saggio l'atteggiamento del Presidente, perché ci propone interventi tendenti a coadiuvare l'esperienza, semmai orientandola in parte, ma senza creare – almeno da quello che sembra da quanto esposto finora – soluzioni di continuità, cioè cesure o fratture violente con l'esperienza pregressa. Ritengo si tratti di un atteggiamento prudente, saggio e condivisibile.

Ovviamente sulla proposta minimale della chiarezza nella lettura del testo non ritengo vi sia nulla da dire: quello che si può fare si faccia, perché certamente non fa male. Credo però sia opportuno valutare anche altri aspetti.

Dall'esposizione del Presidente mi sembra di cogliere sostanzialmente un aspetto che ritengo di poter condividere. Mi riferisco all'ipotesi di prevedere una «corsia preferenziale», che anch'io credo sia consentita dall'articolo 72, comma 2, della Costituzione. In realtà, ciò di fatto già esiste, perché il meccanismo del contingentamento dei tempi che viene oggi utilizzato, nel concreto operare, rappresenta in sostanza una corsia preferenziale a scelta del Governo, com'è ovvio. Ritengo che, se dessimo a questa pratica una formale veste regolamentare, faremmo anche un'opera di trasparenza, nel senso che a quel punto la formale richiesta del Governo diventerebbe anche una formale assunzione di responsabilità politica. Non sarebbe quindi tanto la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari che decide di limitare i tempi, quanto il Governo che pone

un esplicito obiettivo politico in relazione al quale si strutturano i tempi del lavoro parlamentare. A mio avviso, ciò è consentito dall'articolo 72, comma 2, della Costituzione, nella formulazione testuale.

Nel rapporto tra il comma 1 e il comma 2, poi, mi sembra sia da difendere con attenzione il punto relativo alla votazione articolo per articolo e alla votazione finale. Il meccanismo fondamentale che regge l'esperienza parlamentare in atto è anzitutto questo. Non sarei pertanto favorevole a meccanismi che tendessero a superare il voto articolo per articolo, perché mi sembrerebbero una forzatura inaccettabile. Sono invece favorevole a letture che consentano, mantenendo questa articolazione, cioè quella dell'articolo 72, comma 1, di definire in qualche modo la tempistica del lavoro parlamentare. Mi sembra che l'equilibrio dei primi due commi ci consenta una lettura accettabile dal punto di vista della conformità alla Costituzione e da quello dell'efficacia della risposta che potremmo fornire.

Considererei pertanto con attenzione, e personalmente con disponibilità, l'ipotesi di una corsia preferenziale a richiesta del Governo, che mantenga fermo – ripeto – l'articolo 72 della Costituzione e che in qualche modo predefinisca la tempistica del lavoro parlamentare in ragione delle esigenze dell'attuazione dell'indirizzo politico di Governo.

Starei attento soprattutto ad alcuni profili. Anzitutto – come ha giustamente considerato il collega Pastore – dovremmo stare molto attenti a non fare di questo il procedimento normale di formazione della legge. Potrebbe accadere che la continua richiesta di «corsia preferenziale» svuoti di fatto la modellistica della formazione della legge di ogni altro contenuto che non sia questo. In tal modo, questo finirebbe con l'essere il procedimento ordinario. Questo non può essere consentito, perché sarebbe sicuramente in contrasto con la lettera e lo spirito dell'articolo 72 della Costituzione. Bisognerebbe prevedere precisi limiti: ad esempio, una casistica, o un collegamento ad ipotesi specifiche (tipo legge finanziaria), ovvero ancora a limiti temporali o di ripetitività nel tempo. Si dovrebbe poi riflettere su come articolare il procedimento, in modo tale che non ci sia una sostituzione di questo modello all'altro.

Personalmente starei attento a definire anche una soglia minima della riduzione dei tempi. Vedo bene una procedura del tipo: «Su richiesta del Governo, la Conferenza dei Capigruppo e l'Aula determinano che il provvedimento debba votarsi entro il trentesimo giorno». Ma se il termine fosse solo di ventiquattro ore, non sarei più favorevole. Nella modellistica che porremo in essere ci deve essere l'individuazione, perlomeno in principio, della casistica ristretta nella quale si possa adottare questa procedura, nonché una definizione di tempi che siano sufficientemente ampi da non vanificare sostanzialmente ogni possibilità di interlocuzione parlamentare, mantenendo sempre fermo il punto dell'approvazione articolo per articolo, con voto finale.

Con il rispetto di questi paletti, credo che la proposta del Presidente sia compatibile – lo dico come valutazione tecnica personale –con l'assetto attuale dell'articolo 72 della Costituzione.

* D'ONOFRIO. Signor Presidente, sarò molto rapido, anche perché molte delle considerazioni svolte sono anche le mie. Desidero dunque soltanto aggiungere tre ordini di considerazioni.

Stiamo svolgendo questa discussione sulla base di una lettera del Capo dello Stato, che rappresenta una sollecitazione a non considerare come da perpetuare una prassi che si è seguita finora. Si può rispondere che così è avvenuto in passato, ma dobbiamo capire che così può non avvenire in futuro. Dobbiamo però solo cercare di rendere più comprensibili le leggi, secondo l'intervento di entità minore? Io non credo; secondo me, dobbiamo cercare di fare in modo che l'istituto straordinario della questione di fiducia venga usato soltanto quando la questione è fondamentalmente tale e non utilizzato surrettiziamente per ottenere un'accelerazione dei tempi o per altra cosa ancora. Io tendo a distinguere la questione di fiducia come fatto che impegna la responsabilità politica del Governo dalla questione di fiducia utilizzata come mezzo, in mancanza di altri strumenti parlamentari, di maggiore accelerazione. Da questo punto di vista, tutti gli interventi che tendono a restituire alla questione di fiducia un rilievo autonomo rispetto ai singoli provvedimenti sono da condividere. Questo è il messaggio costituzionale che coglierei nel messaggio del Capo dello Stato.

Il nostro ordinamento prevede lo strumento del decreto-legge, che serve per intervenire per questioni urgenti e imprevedibili. Nessun Governo può dichiarare che non presenterà più di un certo numero di decreti-legge, perché non sa quante saranno le emergenze, ma può specificare quali siano le ragioni per le quali alcuni provvedimenti debbono essere approvati in un tempo definito. La prevedibilità e l'urgenza sono le due caratteristiche che devono reggere queste norme regolamentari. Il Governo deve poter prevedere, una volta al mese o ogni due mesi, il procedimento particolare, che costituisce un'eccezione rispetto al procedimento ordinario, che per sua natura non è prevedibile quanto all'urgenza. L'imprevedibilità è invece propria del decreto-legge.

Questi sono i tre modelli nei quali vedrei distinto il procedimento legislativo: imprevedibilità uguale decreto-legge; prevedibilità uguale «corsia preferenziale»; normalità uguale *iter* legislativo normale; peraltro sapendo che, dal punto di vista politico-costituzionale, siamo passati da una fase in cui c'è stato, all'inizio della vicenda costituzionale postbellica, un primato del Governo rispetto al Parlamento ad una fase di assoluto primato del Parlamento, che ha reso più assembleare che parlamentare il nostro sistema; infine siamo pervenuti ad una fase in cui si è tornati alla prevalenza dell'orientamento politico del Governo rispetto all'*iter* legislativo di pura origine parlamentare. Penso ai Regolamenti della passata legislatura e all'uso dei Regolamenti parlamentari in questa legislatura in entrambi i rami del Parlamento.

Dobbiamo inserire questa modifica regolamentare nell'ambito di una tendenza nella quale vi sia una parte prevalentemente parlamentare, che tende a ridursi, una parte totalmente governativa legata al decreto-legge, caratterizzata dall'imprevedibilità dell'oggetto, e una parte in cui prevale

il Governo, perché c'è la prevedibilità dell'emergenza. In questo senso, si tratterebbe di tre procedimenti legislativi distinti tra loro, individuando nel Regolamento come siano disciplinate le forme cosiddette ordinarie, i decreti-legge, le leggi di iniziativa parlamentare e quelle di iniziativa governativa.

Una modifica regolamentare mi sembra una risposta adeguata alle sollecitazioni del Capo dello Stato, accettandone il punto fondamentale, che è quello della normale prevedibilità delle eccezioni, che non può portare all'uso della questione di fiducia come procedura normale. Noi usiamo la fiducia per ottenere risultati diversi. Quei risultati li potremmo ora ottenere per via parlamentare normale, mentre la questione di fiducia verrà posta per questioni di politica più generale.

* MANCINO. Signor Presidente, credo che l'ultima parte del messaggio del Capo dello Stato non possa trovare una disciplina in sede regolamentare, se non accompagnata da certezze di abbreviazione, di semplificazione e di comprensibilità del testo legislativo; certezze che peraltro devono fare i conti con l'impianto della Carta costituzionale.

L'ideale sarebbe che si facesse ricorso alla decretazione d'urgenza *cum grano salis*, ma questa è una speranza che la quotidianità rende debole. Del resto, anche quando si è discusso della decretazione d'urgenza e della disciplina regolamentare che accompagna il ricorso alla stessa da parte del Governo, abbiamo ottenuto risultati non sempre corrispondenti alle intenzioni. La straordinarietà, l'urgenza e l'omogeneità del contenuto sono concetti da condividere, ma i comportamenti dei vari Governi ci dimostrano che spesso non siamo stati all'interno di questa esigenza sottolineata anche dalla norma regolamentare.

Se non disciplineremo il ricorso alla decretazione d'urgenza – cosa molto difficile –, è improbabile che attraverso una norma regolamentare che attui il comma 2 dell'articolo 72 raggiungeremo l'obiettivo. Già il collega Villone faceva riferimento al contingentamento dei tempi. La programmazione dei lavori parlamentari, con le sue rigorose conseguenze applicative, e la larghezza di ricorso a facoltà che sono proprie, o del Governo o del Parlamento o dei singoli parlamentari, dovrebbero bastare a farci dire che con i tempi contingentati abbiamo la certezza sia dell'inizio sia della conclusione del dibattito.

Ma non è questo il problema. Infatti, noi siamo riuniti in quanto ci rendiamo conto tutti, e non solo alcuni – come peraltro con deviazione degli intenti la stampa ha sottolineato –, che il Capo dello Stato ha sottoposto all'attenzione del Parlamento, dopo i rilievi di profilo costituzionale sull'ordinamento giudiziario, una quarta questione, che era di opportunità. Anche sulla base di decisioni della Corte costituzionale, il problema che ci è davanti è e resta di opportunità: si può o no trasformare in un maxiemendamento un complesso normativo piuttosto complicato, anche a materia non sempre omogenea, attraverso il ricorso alla fiducia?

Vorrei prima leggere la proposta preannunciata dal Presidente per dare un giudizio definitivo. Con la «corsia preferenziale» si può normare

– quando la Conferenza dei Capigruppo decide o quando il Governo chiede alla Conferenza dei Capigruppo – di poter dare vita ad un procedimento speciale. Ma il Governo verrebbe limitato nella richiesta di fiducia? Una limitazione al ricorso alla fiducia, a mio giudizio, non è possibile, alla luce della Carta costituzionale. Si può, perciò, anche dare vita alla «corsia preferenziale», ma, non potendo impedire al Governo, nel corso del dibattito, di apporre la fiducia, potremmo tornare punto e a capo, cioè nella situazione che riteniamo non opportuna: la legge deve essere comprensibile, trasparente, deve dare la possibilità al comune cittadino di poterla leggere attentamente, cosa impossibile in presenza di un maxiemendamento.

Per non allungare i tempi di questa discussione, non escludo, come lei propone, signor Presidente, che sia opportuno disciplinare la «corsia preferenziale»: ma in ipotesi come quelle che abbiamo vissuto in occasione dell'approvazione della legge finanziaria o della riforma dell'ordinamento giudiziario, dobbiamo decidere cosa si possa fare dal punto di vista regolamentare. Ci troviamo di fronte a dei maxiemendamenti che intendono assorbire tutto: un maxiemendamento può avere contenuto diverso, articolato, che riguarda più materie. Almeno per quanto concerne le materie diverse, secondo una previsione regolamentare, si può incidere sul testo complessivo, suddividendolo per titoli: ad esempio, sull'ordinamento giudiziario si potrebbe arrivare a disporre che un certo titolo tratti del Consiglio superiore della magistratura, un altro titolo della scuola di formazione della magistratura, un altro ancora dei poteri del Ministro nei rapporti con il Consiglio superiore della magistratura, in modo che si possa, dalla lettura del singolo titoletto, prendere in considerazione quella parte che può interessare questo o quell'operatore del diritto, questo o quel cittadino comune.

La mia osservazione fa avanzare una seconda proposta, che potremo anche esaminare; essa mirerebbe ad affidare alla Presidenza dell'Assemblea – quindi al Presidente del Senato e al Presidente della Camera – il compito di poter intervenire nel procedimento e di intitolare, anche d'ufficio e proprio per semplificare, le diverse parti del testo; questo non significherebbe spezzettare il provvedimento, perché l'articolo unico resterebbe tale, però avremmo una lettura più agevole, che consentirebbe anche a chiunque di noi di poter dire: questa parte mi interessa, quest'altra un po' meno.

Concludo osservando che la corsia preferenziale ha bisogno di una disciplina anche rigorosa e convengo con il senatore Villone non tanto sulla cadenza mensile o trimestrale – non più di un certo numero – quanto per decidere come ridurre i tempi, magari chiedendo che la delibera sul procedimento speciale sia approvata da parte dell'Assemblea con il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti; diversamente, con pochissime presenze in Aula, correremmo il rischio di strozzare il dibattito; la «corsia preferenziale» aiuta infatti il Governo – ed è giusto –, ma comprime qualche facoltà propria dei parlamentari.

VILLONE. Signor Presidente, permette di fare una domanda su questo?

PRESIDENTE. Sì.

* VILLONE. Ho colto un passaggio, nell'intervento del collega Mancino, che forse ho dato per scontato – non avendo partecipato alla precedente riunione – che potesse avere una risposta diversa.

Pensavo per la verità che fosse messo nella discussione – e se così non fosse dobbiamo occuparcene – anche il punto e la possibilità di disciplinare la questione di fiducia. Il collega Mancino sembra dire: «Non possiamo toccare la questione di fiducia». Non sono d'accordo, perché essa ha un'origine nella prassi parlamentare. È sicuramente vero che il Governo dispone del rapporto fiduciario, nel senso che deve potersi dimettere quando vuole e nessuno glielo può impedire, ma non è detto che debba poter verificare in ogni modo e momento, e secondo qualunque modalità, il rapporto fiduciario. Per me il procedimento abbreviato è alternativo rispetto alla questione di fiducia: le due cose vanno insieme. Se continuiamo a pensare alla «corsia preferenziale», la questione di fiducia si disciplina restrittivamente.

MANCINO. Dovremmo incidere sull'articolo 72 della Costituzione!

VILLONE. No, non è così affatto, perché la questione di fiducia è quanto il Governo pone in campo per verificare l'esistenza del rapporto fiduciario: ma perché deve poterlo fare secondo qualsivoglia modalità?

Quindi, invito a riflettere su questo punto perché per me, vanno veramente considerati insieme. Se noi accordiamo la «corsia preferenziale», è chiaro che poi non è che il Governo, comunque, «ci mette sopra» anche la fiducia. Certamente no.

* MANZELLA. Signor Presidente, innanzi tutto, vorrei volentieri darle atto di aver concepito un intervento più largo di quelli ipotizzati la volta scorsa, per meglio venire incontro alla preoccupazione espressa dal Capo dello Stato. Anche se l'idea emersa la volta scorsa di porre mano all'articolo 103 del nostro Regolamento, che tratta del coordinamento formale (una nozione che ha affaticato tutti quelli che si sono concentrati sullo studio degli *interna corporis)*, mi pare un'idea valida da conservare anche in una prospettazione più larga.

Quest'ultima tiene conto di una responsabilità primaria del Parlamento, che è quella di assicurare la certezza del diritto. E in questa responsabilità primaria del Parlamento entra la responsabilità dei Presidenti di Assemblea per quanto riguarda il vaglio di ammissibilità dei testi. Li vedo in prima linea.

Ieri sera, in Commissione affari costituzionale, si è affrontata la proposta di costituire una base di legittimazione più grande, attraverso una elezione con votazione più larga, per i Presidenti di Assemblea. La propo-

sta è stata respinta, ma in quella discussione si teneva conto, anche di questo ruolo peculiare del Presidente di Assemblea in base al quale egli può anche opporsi al Governo.

Questa responsabilità parlamentare per la certezza del diritto dovrebbe essere fatta valere, anche rispetto al meccanismo della questione di fiducia. Ad un certo punto, nell'Assemblea Costituente, un Costituente non da poco che si chiamava Costantino Mortati preparò un testo concernente la questione di fiducia. Questo testo è poi sparito misteriosamente dalla discussione sulla Costituzione. Dobbiamo dire forse che *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*? In questo caso non ha parlato, e forse non ha voluto regolare un istituto essenziale in regime parlamentare.

La questione di fiducia, quindi, specialmente qui in Senato, è affidata alla prassi ed è dunque oggetto di quella regolazione speciale, a cui tutto sommato ha fatto riferimento la Corte nelle due sentenze ricordate. In tali sentenze la Corte costituzionale ha dichiarato di non voler entrare in un procedimento speciale, che appartiene non agli «*interna corporis*», ma agli «*intima corporis*» del Parlamento...

Sarei molto dubbioso perciò nell'affermare che l'interesse alla certezza del diritto, cioè l'articolo 72, viene in quelle sentenze subordinato al rapporto tra Governo e Parlamento previsto dall'articolo 94 della Costituzione. Il primo è infatti un principio democratico: il rapporto con i cittadini, con il popolo; l'altro riguarda il rapporto tra le istituzioni: nel bilanciamento tra i due interessi, certamente prevale quello dell'articolo 72 e non quello dell'articolo 94, anche se la Corte costituzionale si è bloccata di fronte al problema degli «*intima corporis*».

Sul tema della regolazione credo anche io che si debbano tenere in gran conto i parametri e i criteri cui ricorrere per l'abbreviazione dei provvedimenti. Spesso ho affermato in questa sede che bisogna pensare a uno statuto dei diritti fondamentali, accanto allo statuto dell'opposizione e a quello della maggioranza. Uno statuto dei diritti fondamentali, che sono di tutti. Oggi abbiamo ascoltato la relazione del professor Rodotà che ha messo in luce l'esistenza di diritti fondamentali che non sono imputabili o soggettivizzabili né alla maggioranza né all'opposizione, perché sono della comunità politica, della cittadinanza. Credo che su tale punto vi debba essere una barriera precisa affinché certe abbreviazioni e certe corsie vengano arrestate di fronte all'esigenza di tutela dei diritti fondamentali. D'altra parte, abbiamo già un precedente rappresentato dalla disciplina del voto segreto in materia di diritti.

Se il Presidente ci sottoporrà un testo, sarà nostro dovere esaminarlo con riflessione ed attenzione. Tale testo, d'altra parte, terrà conto dei tre cardini dell'articolo 72 della Costituzione: esame in Commissione, votazione articolo per articolo e votazione finale. Da questi tre punti non si sfugge perché sono i tre cardini sulla base dei quali sarà presto sollevata una questione di costituzionalità sul nostro stesso Regolamento laddove esso non prevede la votazione articolo per articolo nella terza lettura dei progetti di revisione costituzionale.

* IOANNUCCI. Signor Presidente, innanzi tutto la ringrazio per le indicazioni che ci ha fornito. Mi sembra abbastanza chiaro che l'articolo 72 della Costituzione preveda la possibilità dei procedimenti abbreviati; d'altra parte, il Capo XI del Regolamento del Senato ne dispone anche altri. Quindi, sotto questo profilo non credo vi siano perplessità. La discussione dovrà senz'altro essere approfondita sulla base del progetto che lei ci farà pervenire; tuttavia vorrei evidenziare alcuni punti.

Innanzi tutto, la norma costituzionale prevede che l'urgenza debba essere dichiarata. Si pone però il problema di capire da chi deve essere dichiarata. In realtà, non credo che possa essere sufficiente la dichiarazione del Governo o della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari. Infatti, per come è formulata la norma e per il punto in cui essa si trova, mi sembra che debba essere l'Assemblea a dichiarare l'urgenza. Pongo questo primo punto come elemento di riflessione.

In secondo luogo, rispetto alla questione della prevedibilità e dell'imprevedibilità sollevata dal senatore D'Onofrio, sottolineo che il discorso del decreto-legge è completamente differente. Mi chiedo il motivo per cui non sia possibile ricorrere ad una procedura abbreviata anche per una proposta di legge su una questione imprevedibile, che però non ha il carattere di urgenza, ma magari solo quello della necessità a breve termine. La divisione tra prevedibilità e imprevedibilità suggerita dal senatore Pastore mi lascia qualche dubbio, ma è sempre e comunque da approfondire.

Un altro punto da evidenziare riguarda la questione relativa ai limiti di quantità e qualità che, correttamente, debbono essere inseriti nel procedimento. Una questione di qualità, vale a dire di individuazione delle materie, o di quantità come numero è abbastanza sostanziosa. Si pone infatti il problema, nel momento in cui si prevede uno strumento legislativo procedimentale, di quanto possa essere limitato aprioristicamente nel numero. Se si inserisce anche il concetto di imprevedibilità, che non mi sembra possa essere escluso, mi chiedo perché si debba limitare nel numero o nelle materie. Il problema della limitazione, pertanto, è molto rilevante.

Per quanto riguarda l'esclusione del voto di fiducia nel sistema abbreviato, sarei d'accordo con il senatore Mancino. Infatti, se l'articolo 94 della Costituzione prevede che il Governo possa chiedere la fiducia quando lo ritiene opportuno. Vorrei sapere come si fa a limitare il voto di fiducia in aperto contrasto con l'articolo 94 della Costituzione.

VILLONE. Senatrice Ioannucci, l'articolo 94 non prevede questo.

IOANNUCCI. Mi sembra di ricordare così.

VILLONE. Se lo esamina attentamente, si renderà conto che non è come dice lei e la differenza non è banale.

IOANNUCCI. L'articolo 94 della Costituzione recita: «Ciascuna camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale». Perché non può farla in una procedura...

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, non consento un seminario privato di diritto costituzionale in questa sede.

IOANNUCCI. Ha ragione, signor Presidente, ma sotto questo profilo sono d'accordo con il senatore Mancino. Ritengo, però, che anche tale aspetto debba essere approfondito. Si tratta di una questione interessante e importante su cui discutere e la ringrazio nuovamente, signor Presidente, per le indicazioni che ci ha fornito al riguardo.

* PRESIDENTE. Per concludere, onorevoli colleghi, permettetemi di evidenziare alcuni punti per trarre una conclusione ed avanzare una proposta.

Vi ringrazio perché credo che abbiate colto lo spirito e anche la ragione per cui ho proposto una certa soluzione. Ritengo che la soluzione che ho illustrato e che abbiamo dibattuto combini varie esigenze. Innanzi tutto, fa ricorso ad un istituto previsto e «coperto» dall'attuale Costituzione, cioè l'articolo 72, comma 2. Con questo provvedimento, anzi con questo nuovo istituto – che possiamo definire «corsia preferenziale» o anche in altro modo – si combina l'esigenza del Governo sulla governabilità con quella del Parlamento, al quale consente autonomia di discussione e di votazione articolo per articolo con voto finale, e – questa è l'ultima questione di opportunità – anche con quella del cittadino perché, quando il testo sarà approvato definitivamente, sarà stato votato articolo per articolo e quindi con tutti i titoli tipici di un testo leggibile.

Bisogna allora mettere dei paletti. È evidente che il ricorso ad un simile istituto farebbe di per sé scomparire la pratica dei maxiemendamenti, perché il giorno in cui ci sarà la «corsia preferenziale» con un *dies ad quem* fissato, non ci sarà più bisogno di procedere a quell'accorpamento, che anzi sarà impedito per il semplice fatto che si prevede una votazione articolo per articolo, con un voto finale. Forse il maxiemendamento scomparirebbe, oltre che di fatto, anche di diritto.

Vengo ora ai necessari paletti, cui ho fatto riferimento all'inizio e che anche voi avete sollecitato. Intanto, non dobbiamo superare l'articolo 72 della Costituzione, che prevede che un disegno di legge sia «esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». Poi, non si deve comprimere l'autonomia del Parlamento nei confronti del Governo; se il Governo ogni settimana, in Conferenza dei Capigruppo, tramite il Ministro per i rapporti con il Parlamento, stabilisse che tutti i provvedimenti devono seguire la «corsia preferenziale», l'autonomia del Parlamento non sarebbe rispettata. In materia, c'è un articolo del nostro Regolamento, in realtà desueto, cui si potrebbe fare ricorso per impostare la questione del limite. E' l'articolo 53, sulla programmazione dei lavori, in base al quale il programma viene

predisposto ogni due mesi ed è «redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari nonché da singoli Senatori, anche per quanto attiene alle funzioni di ispezione e di controllo, per le quali sono riservati tempi specifici ed adeguati». In esso potremmo forse già vedere l'eco di un istituto che si potrebbe cercare di disciplinare meglio. In sede di approvazione del programma dei lavori – mi riferisco alla parte che va dall'articolo 53 all'articolo 55 – potremmo trovare l'ambito per fissare questo ulteriore paletto. Non bisogna comprimere l'autonomia del Parlamento. Il Governo non può stabilire quello che si deve fare.

Un terzo paletto è rappresentato dalla questione dei tempi. Giustamente il senatore Villone si preoccupava dell'eventualità in cui il Governo chiedesse una delibera in tempi strettissimi. Io non ho parlato di tempi. Avevo comunque in mente, per la «corsia preferenziale», un termine non inferiore a quello dei decreti-legge, per cui si prevedono trenta giorni per la Camera e trenta giorni per il Senato; ma un tempo non inferiore, altrimenti la compressione sarebbe eccessiva. Se il provvedimento ha necessità di tempi parlamentari inferiori ai sessanta giorni, devo supporre che esso verta su materia così urgente da determinare l'emanazione di un decreto-legge, per il quale i tempi parlamentari sarebbero sempre di sessanta giorni, salvo la sua vigenza immediata.

Non scarto, anzi considero aggiuntiva, la proposta sulla leggibilità del testo. Nel caso poi fosse presentato un maxiemendamento, si potrebbero anticipare quei poteri che la legge dà a colui che scrive il testo, il Governo – che pubblica sulla *Gazzetta Ufficiale* –, come potere del Presidente, in maniera che la leggibilità sia garantita *ex ante* anche per il parlamentare che vota e non solo in sede di pubblicazione.

L'istituto che si propone, oltre a far scomparire la pratica del maxiemendamento, dovrebbe far diminuire molto il ricorso al voto di fiducia, quando sia determinato, motivato o causato soltanto dalle pastoie parlamentari, perché il Governo è in difficoltà con l'opposizione o, molto più spesso, con la sua maggioranza. Non dobbiamo dimenticare infatti che i voti di fiducia tecnici, che servono per accelerare un provvedimento, derivano dalla circostanza che non c'è un termine finale entro cui un provvedimento del Governo debba essere approvato dal Parlamento. Altra cosa è disciplinare il voto di fiducia nel senso quantitativo. Si tratta di materia costituzionale e non si potrebbe intervenire su un Regolamento.

Senatore Villone, circa gli effetti virtuosi di questo istituto un po' di scetticismo fa bene. Dico anche esplicitamente che lo ritengo utile, sia al Governo che al Parlamento. Credo anche che sia più facile trovare un accordo nel Parlamento, nella definizione dei Regolamenti parlamentari di Camera e Senato, che non con il Governo. Infatti un simile istituto se, da un lato, lo agevola, perché gli dà la data certa, dall'altro lo mette però in quella tipica difficoltà che consiste nel *work in progress* del modificare un testo durante l'*iter* parlamentare. Per cui, alla fine succede che il Governo non ce la fa più, pone la fiducia, presentando un maxiemendamento e chiudendo la strada alle obiezioni, anche della sua stessa maggio-

ranza. Ho l'impressione che per un istituto come questo, per i suoi effetti virtuosi, qualche resistenza in più si troverà nel Governo, piuttosto che nel Parlamento, al quale dà più forza, autonomia e trasparenza di discussione e votazione. Al Governo l'istituto attribuisce almeno una responsabilità. Quando presenta un testo sul quale può chiedere la «corsia preferenziale», deve avere le idee chiare sin dal primo giorno in cui si apre la discussione generale e dichiarare quali emendamenti accoglie e quali respinge.

Colleghi, poiché si discute meglio con un testo scritto davanti agli occhi, fatta salva l'accoglienza di principio di questo nuovo istituto *ex* articolo 72, fatti salvi i paletti fissati, consentitemi di lavorare, insieme agli Uffici, ad una proposta, che vi sottoporrò a brevissimo termine, forse addirittura la prossima settimana. Ne discuteremo, la emenderemo, troveremo sicuramente una convergenza sul testo, poi daremo l'incarico ad un relatore e cercheremo – così ho concordato con il presidente Casini – un accordo con la Camera dei deputati, perché lo stesso istituto dovrà essere previsto anche dal Regolamento dell'altro ramo del Parlamento. Infine dovremo recarci dal «terzo incomodo», che è il Governo.

Mi prenderei dunque l'incarico di scrivere, accogliendo i suggerimenti che ho inteso, ivi compresi quelli del senatore Mancino sulla trasparenza e sulla leggibilità del testo, una proposta e di presentarla alla vostra attenzione entro pochi giorni.

Vi ringrazio per la vostra collaborazione.

I lavori terminano alle ore 14,20.