

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 122° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 4 APRILE 1997

—————

**INDICE**

**Organismi bicamerali**

Riforme costituzionali ..... *Pag.* 3

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per le riforme costituzionali**

VENERDÌ 4 APRILE 1997

*Presidenza del Presidente*  
Massimo D'ALEMA

*La seduta inizia alle ore 10.*

*AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DEL FORUM PERMANENTE DEL TERZO SETTORE, DELL'INIZIATIVA PARTE CIVILE, DELLA COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PARITÀ E LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMO E DONNA E DELL'AZIONE CATTOLICA ITALIANA*  
(R047 000, B67<sup>a</sup>, 0007<sup>o</sup>)

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, introduce l'audizione.

Silvia COSTA, *presidente della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna*, Nuccio IOVENE, *coordinatore del Forum permanente del terzo settore*, Giuseppe COTTURRI, *coordinatore dell'iniziativa Parte civile*, Giuseppe GERVASIO, *presidente dell'Azione cattolica italiana*, e i professori Gian Candido DE MARTIN e Ugo DE SIERVO, *rappresentanti dell'Azione cattolica italiana*, svolgono esposizioni sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono quindi Massimo D'ALEMA, *Presidente*, la senatrice Ersilia SALVATO (gruppo rifondazione comunista-progressisti), il senatore Mario GRECO (gruppo forza Italia), il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), il senatore Francesco D'ONOFRIO (gruppo federazione cristiano democratica-CCD), il senatore Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano), la senatrice Franca D'ALESSANDRO PRISCO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) e il senatore Giovanni RUSSO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), i quali pongono domande e formulano quesiti, a cui rispondono Silvia COSTA, Giuseppe COTTURRI e Giuseppe GERVASIO.

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, dichiara infine conclusa l'audizione. Comunica quindi che, a causa del contemporaneo svolgimento al Senato del dibattito sulla missione in Albania, si rende necessario rin-

viare alla mattina di venerdì 11 aprile le audizioni riguardanti la giustizia già fissate per il pomeriggio di martedì 8 aprile. Conseguentemente le audizioni dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana, dell'Unione delle camere civili e dell'Unione delle camere penali – a loro volta fissate per l'11 aprile – avranno luogo invece nel pomeriggio di martedì 15 aprile.

Il senatore Francesco D'ONOFRIO (gruppo federazione cristiano democratica-CCD) chiede se i Comitati possano riunirsi nel pomeriggio di mercoledì 9 aprile, attesa la contemporaneità del dibattito alla Camera sulla missione in Albania.

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, ritiene che ogni valutazione al riguardo debba essere rimessa ai Presidenti dei Comitati, pur rilevando che il dibattito in Assemblea ha in effetti grande rilevanza politica. Comunica infine che è suo intendimento convocare l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi per giovedì 10 aprile alle ore 18,30.

*La seduta termina alle ore 13.*

## COMITATO PARLAMENTO E FONTI NORMATIVE

*Presidenza della Presidente*

Ersilia SALVATO

*La seduta inizia alle ore 15,40.*

(R050 001, B74<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Ersilia SALVATO, *Presidente*, avverte che nella seduta odierna proseguirà la discussione generale sulla relazione svolta dalla senatrice Dentamaro.

Il senatore Massimo VILLONE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) preliminarmente manifesta un vivo apprezzamento per la relazione predetta, in riferimento alla quale sono però necessarie a suo avviso una serie di considerazioni.

Innanzitutto, per quanto concerne il fenomeno non certo casuale della iperlegislazione, la risposta risiede in primo luogo in una riforma dell'ordinamento, che trasferisca gran parte delle competenze legislative dal centro alla periferia, mentre dubita della opportunità della previsione di ampie sfere normative affidate alla riserva governativa di regolamento, da contenere semmai all'ipotesi particolare dell'organizzazione degli uffici. Piuttosto, in alternativa, va valutata l'ipotesi della definizione dell'area, come noto molto discussa in dottrina, dei cosiddetti regolamenti indipendenti. Quanto al sistema delle impugnazioni, il rapporto tra legge e regolamento va inquadrato in una prospettiva di forte decentramento normativo, per cui in futuro tale rapporto avrà una rilevanza soprattutto nell'ambito dei sistemi regionali, a qual fine a suo avviso risulta preferibile affidarsi alla autonomia statutaria delle singole regioni. Manifesta infine perplessità sull'ipotesi di prevedere in Costituzione specifici divieti di regolamenti di tipo singolare, la cui legittimità del resto è contestata da gran parte della dottrina.

Dopo aver dato atto alla relatrice Dentamaro della puntualità con cui ha ricostruito le problematiche concernenti i decreti-legge ed i decreti delegati, si sofferma sul nodo delle materie da affidare – nell'ambito di un bicameralismo non paritario – in modo pieno e completo alla competenza delle due Camere, che a suo avviso vanno contenute in pochi e precisi ambiti, e preferibilmente solo in quelli ordinamentali.

Al momento non è emersa una prevalente convergenza intorno alla prospettiva della cosiddetta Camera delle regioni; nè appare condivisa l'ipotesi del cosiddetto federalismo cooperativo, per cui non sembra de-

linearsi un modello fondato su sedi istituzionali di concertazione. Però, è stata sottolineata da più parti l'esigenza (a suo avviso condivisibile) che su alcune questioni particolari – come i profili finanziari ed in particolare la distribuzione delle risorse – invece vi siano momenti di concertazione.

Reputa poi di difficile attuazione concreta l'ipotesi del senatore Morando, relativa alla simultaneità della elezione dei consiglieri regionali e della designazione dei componenti della seconda Camera. Non ritiene nemmeno percorribile l'ipotesi, avanzata dal senatore Elia, di una Commissione con poteri deliberanti formata dai Presidenti delle Regioni. Tuttavia, potrebbe esserne recuperato lo spirito, nel senso di configurare una Commissione mista, a composizione paritaria tra rappresentanti nazionali e regionali, finalizzata all'esame dei documenti finanziari e dei provvedimenti concernenti i tributi, senza però poteri deliberanti, ma con conseguenze qualificate di tipo procedurale: ad esempio un eventuale parere negativo potrebbe comportare la necessità di particolari quorum deliberativi nella Camera competente. Tale Commissione mista potrebbe essere collocata nella prima o nella seconda Camera, in relazione anche alla eventuale distribuzione delle competenze legislative.

Infine, dichiara di non essere favorevole alla previsione di ampi poteri del Governo nell'ambito dei lavori delle Assemblee, al cui interno semmai sarebbe preferibile collocare possibili meccanismi procedurali per l'accelerazione dei lavori parlamentari, facendo affidamento soprattutto alle facoltà previste per la maggioranza parlamentare.

Il deputato Natale D'AMICO (gruppo rinnovamento italiano) dichiara di condividere gran parte dell'impostazione della relazione della senatrice Dentamaro, precisando però che a suo avviso non può considerarsi già scontata la soluzione a favore di due Camere elette direttamente dal popolo.

Si sofferma innanzitutto sulla necessità di prevedere adeguati meccanismi di tutela giurisdizionale nei riguardi dei regolamenti, al qual fine ricorda che nel progetto di legge da lui presentato si prevede la soluzione dell'impugnazione davanti alla Corte costituzionale.

Richiama poi l'attenzione sul rischio di scatenare una miriade di conflitti con la previsione di limiti materiali alla decretazione d'urgenza. Forse la soluzione più radicale potrebbe essere rappresentata dall'eliminazione della previsione della decretazione d'urgenza, come del resto suggerito da esperienze straniere e dalla sua stessa proposta di legge costituzionale. Ad esempio, in alternativa, si potrebbero prevedere tempi certi per l'approvazione dei progetti segnalati dal Governo, con una soluzione tra l'altro più rispettosa dell'autonomia del Parlamento. Altri meccanismi procedurali possono ipotizzarsi: le proposte del Governo quale testo base in caso di pluralità di progetti sulla stessa materia; limiti procedurali agli emendamenti non accolti dal Governo; poteri di veto del Governo in determinate materie nell'ambito del procedimento legislativo. Comunque sia, a suo avviso, indipendentemente dall'opzione circa il modello di vertice dell'esecutivo, si rende necessario prevedere un forte potere del Governo

in Parlamento, onde rafforzare la stessa coesione della maggioranza parlamentare.

Si sofferma poi sulle procedure di richiamo dei provvedimenti nella seconda Camera, per le quali vanno preveduti tempi ragionevoli di esercizio, comunque evitando che si configurino come un potere delle minoranze in quanto tali. Richiama poi l'attenzione sul rischio che molte delle limitate competenze che si vogliono lasciare allo Stato centrale siano devolute a meccanismi concertativi, che ridurrebbero alquanto la dimensione stessa dell'indirizzo politico del Governo.

Dopo aver precisato di condividere la proposta di abrogare la particolarità italiana delle Commissioni in sede deliberante, si sofferma sulla sua proposta di rivitalizzare l'istituto dell'iniziativa popolare, nel senso di prevedere un quorum più alto di sottoscrittori, ma al contempo il ricorso al *referendum* in caso di mancata approvazione parlamentare.

Ribadisce la sua preferenza per una Camera federale, cui affidare in particolare le materie – come la revisione costituzionale o le decisioni finanziarie – che necessitano del coinvolgimento decisionale delle regioni. Esprime inoltre la propria contrarietà nei confronti della previsione in Costituzione di meccanismi automatici di intervento sui capitoli di bilancio, che tra l'altro non hanno fornito un buon esito nell'unica nota esperienza straniera richiamabile.

Infine, in ordine all'attuale formula dell'articolo 67 della Costituzione, il principio della rappresentanza nazionale dovrebbe valere esclusivamente per i componenti della prima Camera, mentre andrebbe a suo avviso eliminato l'anacronistico riferimento al divieto di vincoli di mandato.

La senatrice Franca D'ALESSANDRO PRISCO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) – dopo aver espresso apprezzamenti nei confronti della relazione – dichiara di condividere l'esigenza di definire la potestà normativa del Governo e di ridurre il numero delle leggi, in particolare per quanto concerne la pubblica amministrazione ed i pubblici dipendenti, anche in considerazione della scelta legislativa di contrattualizzare il pubblico impiego. In tal senso evidentemente è necessaria una revisione degli articoli 51, terzo comma, e 97 della Costituzione. A tale riguardo, nel corso dell'audizione odierna in Commissione plenaria dei rappresentanti del cosiddetto «terzo settore», è stata sollecitata la costituzionalizzazione del diritto di accesso e di informazione. In alternativa si potrebbe ipotizzare la definizione nella legislazione ordinaria di adeguate sanzioni in caso di violazioni.

Inoltre, è a suo avviso necessario prevedere nella seconda parte della Costituzione principi cogenti relativi all'esigenza di un riequilibrio della rappresentanza, da considerare una specificazione del principio generale dell'articolo 3 della Costituzione e dello stesso articolo 51, terzo comma, della Costituzione. Si potrebbe ipotizzare a tal fine una riformulazione dell'attuale articolo 65 della Costituzione, oppure un'apposita disposizione transitoria.

Passando ad altro argomento, sotto il profilo sostanziale ma anche metodologico, ribadisce che a suo giudizio sarebbe più corretto prima

individuare eventuali funzioni per una seconda Camera e poi eventualmente configurarne la struttura. In particolare, precisa di essere favorevole a definire competenze legislative generalizzate per le regioni, salvo le specifiche materie espressamente indicate per la funzione legislativa statale, nonchè a stabilire la piena autonomia statutaria delle regioni. In questo contesto, rimane aperta la questione centrale della ripartizione delle risorse. A tale riguardo, si possono prevedere sedi e meccanismi in cui i rappresentanti delle regioni possano partecipare, in modo manifesto ed in una chiave istituzionale, alle decisioni finanziarie, senza però che ciò determini un'espropriazione delle funzioni di altri organi. A tal fin può essere accettata l'ipotesi avanzata dal senatore Villone, anche se a suo avviso tale sede va collocata nella Camera competente ad approvare il bilancio e a conferire la fiducia.

Il deputato Paolo ARMAROLI (gruppo alleanza nazionale), nel richiamare l'intervento del deputato D'Amico circa i poteri del governo in Parlamento, cita un vecchio aneddoto di un giornalista americano, secondo cui le opposizioni, «tagliandogli le gambe in Parlamento, impediscono al governo di correre verso la rovina».

Si sofferma quindi sull'esigenza di concentrare in un'unica norma costituzionale (da collocare a suo avviso auspicabilmente nell'articolo 82-*bis* della Costituzione) il cosiddetto «statuto delle opposizioni»; soluzione preferibile piuttosto che diffondere formule di garanzia in varie disposizioni costituzionali.

Inoltre, circa l'esigenza di riservare tempi determinati all'esame delle proposte dell'opposizione, richiama il tenore degli attuali articolo 24 del regolamento della Camera e 53 del regolamento del Senato, contenenti tale principio, che però non a caso rappresentano norme non applicate, dato che in genere le prassi ed i precedenti parlamentari sono tutti orientati a favore delle esigenze della maggioranza. Quindi, occorre fare attenzione a che siano previsti efficaci strumenti per un effettivo e concreto bilanciamento tra i poteri della maggioranza e quelli dell'opposizione.

Infine, per quanto concerne l'istituto referendario, fa notare che i Costituenti saggiamente non hanno fatto riferimento in proposito a frazioni del corpo elettorale, ribadendo la posizione liberale contraria ad irrigidimenti ed a previsioni limitative dell'istituto: pertanto, reputa opportuno non aumentare l'attuale quorum di cinquecentomila sottoscrittori.

Il senatore Luigi GRILLO (gruppo forza Italia) – ricordata la contrarietà emersa inizialmente presso il Comitato nei riguardi di soluzioni monocamerali – dichiara che a suo avviso, una volta scartato il modello del bicameralismo perfetto, appare preferibile ipotizzare un bicameralismo «paritario» con una equa distribuzione delle competenze, non essendo ragionevole proporre una Camera funzionalmente ridotta e limitata rispetto all'altra.

Circa la competenza a conferire la fiducia, si tratta evidentemente di una questione «aperta», che dipende dalle opzioni che prevarranno



a proposito della forma di governo ed in particolare delle modalità di nomina dell'organo di vertice dell'Esecutivo.

Preannuncia infine che presenterà uno schema propositivo, in cui verranno individuate per le due Camere «competenze per aree», con una particolare attenzione alle materie di interesse regionale (al qual fine condivide in linea di massima la recente proposta del senatore Elia), nonchè alle leggi necessariamente bicamerali (ad esempio, nelle materie di rilevanza costituzionale) ed alla cosiddetta «area di revisione».

Inoltre, dato il carattere fondamentale delle decisioni finanziarie, risulta a suo avviso difficile trovare ragioni convincenti per escludere la competenza della seconda Camera. Quanto al modello di federalismo, un superamento della contrapposizione tra federalismo cooperativo e federalismo competitivo può avvenire solo mediante un'adeguata configurazione di meccanismi perequativi a tutela delle regioni più deboli.

Infine, non condivide l'ipotesi di modificare in senso restrittivo la disciplina costituzionale sui *referendum*, il cui ricorso potrà essere attenuato mediante un'efficace distribuzione della funzione legislativa ed un suo esercizio più rispondente alle aspettative del corpo elettorale.

Il senatore Mario GRECO (gruppo forza Italia) innanzitutto richiama l'attenzione in generale sulla preoccupazione di evitare di costituzionalizzare un eccessivo numero di materie, molte delle quali possono essere più opportunamente disciplinate al livello di legislazione ordinaria. Reputa poi ampiamente condivisibile l'esigenza di favorire processi di delegificazione, che possono consentire il superamento del fenomeno dell'elefantiasi legislativa ed al contempo un miglioramento della loro qualità tecnica. Tali processi certamente possono legarsi anche all'ampliamento della sfera della potestà regolamentare del governo, cui però deve inoltre corrispondere la previsione di adeguati strumenti di controllo a disposizione del Parlamento ed in particolare delle opposizioni. Inoltre, anche una redistribuzione delle funzioni legislative dal centro alla periferia può essere finalizzata a tale obiettivo.

Andrebbe altresì a suo avviso costituzionalizzato il principio generale, secondo cui l'ordinamento giuridico italiano assicura la piena osservanza dei trattati internazionali conclusi dall'Italia.

Il gruppo di forza Italia è in linea di massima orientato nel senso di evitare irrigidimenti rispetto alla disciplina costituzionale attualmente vigente in tema di referendum. Personalmente è contrario a prevedere eventuali limitazioni, mentre sarebbe favorevole all'introduzione di ulteriori tipologie di consultazioni popolari dirette.

Infine, si chiede se non sia eccessivo prevedere già nell'articolo 65 della Costituzione l'ineleggibilità assoluta al Parlamento dei magistrati.

Ersilia SALVATO, *Presidente*, manifesta preoccupazioni per il fatto che nel corso del dibattito finora svoltosi sono emerse differenziate ipotesi di svariate Camere e di organi collegiali di vario tipo, con una confusione costituzionale a dir poco rischiosa, così come giudica preoccupante l'affiorare di un malcelato trasformismo propositivo, volto

in realtà a salvaguardare in qualche modo le proprie originarie impostazioni.

Si sofferma poi su alcuni aspetti della relazione della senatrice Dentamaro. Innanzitutto, dichiara di condividere l'ipotesi di introdurre il *tertium genus* della «legge organica rinforzata», a condizione di puntualizzarne gli oggetti e le necessità funzionali. Evidentemente in un quadro di bicameralismo «imperfetto» (definizione che preferisce rispetto all'aggettivazione di «paritario»), la competenza per tali leggi dovrebbe essere anche della seconda Camera.

Manifesta poi una serie di perplessità circa la previsione di un'ampia sfera riservata alla potestà regolamentare del governo. Quanto ai decreti-legge, ricorda che nel dibattito svoltosi presso la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato nella scorsa legislatura erano emerse due differenti posizioni: prevedere limiti di materia, senza un potere parlamentare di emendamento, oppure escludere determinate materie, con un potere parlamentare di emendamento; soluzione quest'ultima a suo avviso preferibile.

Circa l'iniziativa legislativa, condivide la proposta di innalzare il *quorum* di sottoscrittori per l'iniziativa popolare, ma a condizione di collegarla al *referendum* propositivo. Non è invece d'accordo sulla ipotesi di eliminare il potere di iniziativa legislativa del singolo parlamentare, che ne conculcherebbe il ruolo esaltando lo «strapotere» del gruppo di appartenenza.

Una particolare attenzione merita la questione della pubblicità dei lavori parlamentari, in quanto è necessario prevedere modalità idonee per garantirne la massima trasparenza e l'immediata lettura da parte della collettività.

Non va poi enfatizzata l'eventuale introduzione del cosiddetto «voto bloccato», facendo notare come ormai nella prassi costituzionale i medesimi effetti possono essere raggiunti mediante la posizione della questione di fiducia. Nè può essere generalizzato il potere di richiamo da parte della seconda Camera nell'ambito della legislazione ordinaria, che equivarrebbe nella sostanza alla reintroduzione dell'attuale bicameralismo perfetto. Non è poi a suo giudizio determinante la questione del mantenimento dell'attuale numero di sottoscrittori per l'iniziativa referendaria; mantenimento verso il quale non ha nessuna contrarietà pregiudiziale. Piuttosto reputa essenziale che il referendum abrogativo sia ricondotto alla sua funzione tipica, con il superamento della natura manipolativa che ha assunto nella più recente esperienza costituzionale.

Da ultimo, invita a riflettere sull'opportunità o meno di prevedere l'intervento della Corte costituzionale nell'ambito della verifica dei titoli di ammissione dei membri del Parlamento, come noto attualmente di esclusiva competenza delle Camere.

Infine, rinvia il seguito della discussione generale ad una prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 18,15.*



