
XI LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI**

(SEDE REFERENTE)

62.

SEDUTA DI MARTEDÌ 14 DICEMBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDICE

	PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione:	
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i>	2357, 2367, 2369, 2371, 2373, 2374, 2375
Barbera Augusto Antonio	2359, 2369, 2375
Bassanini Franco, <i>Relatore per la parte relativa alla forma di governo</i>	2357
Boato Marco	2363, 2365, 2370, 2372, 2375 2361, 2366, 2370, 2371, 2372, 2373, 2374
Cappiello Agata Alma	2361, 2362, 2371, 2373, 2374
Covatta Luigi	2365, 2366, 2374, 2375
Labriola Silvano, <i>Relatore per la parte relativa alla forma di Stato</i>	2358 2365, 2367
Tarabini Eugenio	2360, 2361, 2368, 2374

La seduta comincia alle 21,15.

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

Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione.

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

Vorrei dare subito la parola all'onorevole Labriola, relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Come i colleghi ricordano, infatti, nella scorsa seduta si era deciso di affrontare il problema della definizione della legge organica.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Signor presidente, chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà, onorevole Bassanini.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Mi rimetterò ovviamente alla decisione della Commissione, ma penso che discutere come primo argomento di questa seduta una proposta in materia di leggi organiche significhi rinunciare a definire un progetto organico di riforma della parte seconda della Costituzione, che è quello che la legge istitutiva della Commissione ci ha commesso di fare.

Capisco le ragioni per le quali potrà essere difficile, prima del termine dei la-

vori della Commissione, affrontare il complesso degli argomenti contenuti nella parte seconda della Costituzione e, in particolare, possa essere difficile affrontare i problemi di revisione delle norme in materia di garanzie costituzionali, ma credo che sia impossibile varare un progetto che non contenga una riforma organica almeno delle disposizioni in materia di forma di governo oltre quelle in materia di forma di Stato. A questo fine noi abbiamo da esaminare le norme che attengono alla struttura ed alle funzioni del Parlamento, al procedimento legislativo ed al Presidente della Repubblica. Discutere separatamente il tema delle leggi organiche significa rinunciare ad un progetto organico e questo, lo ripeto, a me non sembra rientri nei compiti che ci sono stati affidati e comunque mi pare soluzione non raccomandabile e non opportuna.

PRESIDENTE. Affrontando la parte relativa alla forma di Stato abbiamo parlato a lungo di legge organica. Definire ora in modo specifico cosa sia la legge organica mi sembra che in qualche modo completi questa prima parte, che peraltro abbiamo affrontato abbastanza compiutamente.

Per il resto, non condivido l'opinione dell'onorevole Bassanini che l'insieme – sottolineo la parola insieme – degli articoli che abbiamo affrontato non costituisca un progetto organico, perché, a mio avviso, un insieme di norme che riguarda la forma di Stato, il Governo, i problemi della fiducia e della sfiducia costruttiva, l'articolo 77 della Costituzione (decreti-legge) e così via rappresenta indubbiamente un progetto organico proprio per i diversi argomenti affrontati. Quello che certamente non possiamo dire è che sia un progetto organico compiuto, perché questo non risponde a

verità. Credo, tuttavia, che innegabilmente si tratti già di un progetto organico e quindi in condizione di essere presentato ai Presidenti delle Camere.

Esistono anche altre ragioni di opportunità di carattere politico, che ho già indicato molte volte e che non ripeto ulteriormente, perché i colleghi le conoscono molto bene, che ci inducono a seguire la strada che ho indicato.

Insisto quindi per cominciare dalle leggi organiche. Vedremo poi la collocazione dei diversi argomenti.

Do lettura dell'emendamento presentato dal relatore, onorevole Labriola (il cui testo è stato distribuito ai colleghi):

All'articolo 70, comma 5, del testo approvato dalla Commissione, dopo la parola cittadini aggiungere le seguenti:

Le leggi organiche sono approvate con il quorum della maggioranza assoluta di ciascuna Camera e previa consultazione con le Regioni. Non può essere promosso referendum abrogativo di una legge organica se non con il consenso di almeno sette consigli regionali. La proposta soggetta a referendum è approvata se hanno partecipato almeno i due terzi degli aventi diritto.

70.1.

Labriola.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.* Per la verità, vorrei anche io aggiungere qualche considerazione – entro però subito nel merito – per rispondere, ma rispondere positivamente, alle preoccupazioni del collega Bassanini. In effetti, vi è solo un punto della parte forma regionale dello Stato che è rimasto nella penna, perché abbiamo preferito rinviarlo ad una fase successiva.

La questione – entro quindi nel merito – si concentra sulla necessità di prevedere una specialità della legge organica sotto il profilo del suo regime. Ricordo che si convenne di non toccare la natura di

legge ordinaria (quindi legge ordinaria e non legge costituzionale), però si convenne anche – e la questione sorse per la proposta che avevamo avanzato di escludere il referendum abrogativo nel caso della legge organica – di giungere ad una definizione di legge ordinaria rinforzata, di cui d'altra parte la nostra Costituzione offre numerosi esempi. Rinforzata significa, come tutti sapete molto bene, una legge che dal punto di vista procedimentale percorra un cammino alterato rispetto al cammino normale della legge ordinaria: questo sotto diversi profili, che attengono al modo di svolgimento del procedimento all'interno delle strutture parlamentari, al regime esterno della legge e quant'altro. Nel testo che presento alla Commissione – e assicuro lei, presidente, e la Commissione che è formulato in modo molto aperto – si tenta di affrontare i profili della specialità di questa legge rinforzata, sotto il punto di vista della maggioranza di approvazione, dell'ammissibilità del referendum e del regime del referendum. Questi sono i tre aspetti affrontati, per ciascuno dei quali vi sono elementi che discostano la legge organica dalle altre leggi ordinarie.

Per quanto riguarda l'approvazione, propongo il quorum della maggioranza assoluta. Nel testo è scritto « di ciascuna Camera » perché la fase attuale ancora non ha sciolto il nodo del bicameralismo. È del tutto evidente che quando scrivo « di ciascuna Camera » non sposo affatto la tesi del bicameralismo uguale. Oltre tutto, il collega Bassanini sa meglio di chiunque altro, perché abbiamo discusso a lungo insieme in vari organismi, che sono assolutamente contrario alla conservazione del bicameralismo uguale, anzi arrivo a dire che se conservassimo il bicameralismo uguale avremmo forse fallito nell'opera di riforma dell'ordinamento politico della Repubblica. Ho scritto « di ciascuna Camera » perché ho ritenuto corretto muovermi a Costituzione invariata per quanto riguarda questa parte. È evidente che nel momento in cui si definirà – perché si dovrà definire – la questione del bicameralismo, se si risolverà con la scelta del

monocameralismo al posto di « ciascuna Camera » si scriverà « Assemblea nazionale », mentre se si risolverà con il bicameralismo differenziato è del tutto evidente, secondo l'opinione di chi vi parla, che la competenza di approvazione della legge organica andrà devoluta alla Camera specializzata per i problemi regionali, cioè alla Camera delle regioni.

Detto questo, preferisco invece insistere sul tema della maggioranza assoluta, che evidentemente può far ricordare la maggioranza assoluta richiesta per le riforme costituzionali; però, mi pare appena il caso di ricordare ancora una volta che nel caso di riforme costituzionali vi è la doppia lettura. Mi sento di sostenere il quorum della maggioranza assoluta considerando la natura delle leggi organiche.

Presidente, abbiamo già detto – questo è un punto fermo, perché è stato votato dalla Commissione e poi credo corrisponda all'opinione generale dei commissari – che le leggi organiche hanno come destinatarie le regioni e non i cittadini, sicché sono leggi regolatrici di rapporti tra organi costituzionali. Come tali a me è parso opportuno, come primo punto di qualificazione specificativa, ricorrere al quorum assoluto, che come sappiamo in Costituzione non è mai richiesto per le leggi ordinarie.

Per quanto riguarda il referendum, i colleghi ricorderanno che nella originaria proposta vi era l'esclusione del referendum per le leggi organiche. Però, ho tenuto conto delle critiche e delle preoccupazioni che molti colleghi avevano avanzato non sul fatto che le leggi organiche fossero sottratte a referendum abrogativo ma sul fatto che, trattandosi di materia di straordinario interesse generale e civile, la sottrazione al referendum abrogativo potesse comportare una riduzione – sia pure involontaria – di un istituto di democrazia diretta proprio nel momento in cui esso conosce una fase di espansione a tutto campo. Quindi, ho rinunciato all'idea della sottrazione delle leggi organiche al referendum abrogativo.

Però, mi sono preoccupato di circondare di maggiori garanzie, in particolare, la pro-

mozione del referendum. È vero che la Costituzione già prevede che i referendum abrogativi possono essere promossi da cinque consigli regionali o da 500 mila elettori ma nel testo che presento i consigli regionali salgono a sette – e il numero non è ovviamente a caso, perché corrisponde ad almeno un terzo dei consigli regionali – e i 500 mila elettori sono comunque necessari: i 500 mila elettori si raccolgono attorno ad una proposta che deve avere poi il consenso di almeno sette consigli regionali.

La proposta soggetta a referendum è approvata – qui viene fuori il terzo elemento – se hanno partecipato almeno i due terzi degli aventi diritto. Quest'ultima norma risente della discussione che si è svolta in Parlamento proprio sulla riforma dell'articolo 138. Ho ritenuto di dover tener conto delle numerose e appassionate considerazioni del collega D'Onofrio, il quale temeva molto che mantenendosi il doppio quorum del 50 per cento (dei partecipanti e dei voti favorevoli dei partecipanti), una legge del Parlamento potesse essere abrogata da un quarto degli elettori. Siccome sono convinto che il collega D'Onofrio abbia sostenuto queste considerazioni non per una comodità contingente nel momento della riforma dell'articolo 138, per un gioco d'aula, ma perché profondamente convinto di un principio generale, ho ritenuto giusto proporre di elevare il quorum, nel caso delle leggi organiche, a due terzi per quanto riguarda la partecipazione. È del tutto evidente che rimane il quorum della maggioranza di coloro che hanno partecipato perché la proposta debba intendersi approvata.

Credo che questo possa essere un abito sufficiente per distinguere la legge organica dalle altre leggi. Naturalmente, se i colleghi vogliono togliere o aggiungere o modificare qualcuno dei requisiti specifici, per quanto mi riguarda mi rimetto interamente alla Commissione, perché non ho partito preso.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Presidente, condivido le opinioni espresse dal collega Bassanini, secondo cui l'identificazione della natura della legge organica e la

sua disciplina dovrebbe essere il momento terminale di un ragionamento che ci portasse prima ad individuare la forma del bicameralismo e la forma delle nostre assemblee parlamentari.

Comunque, ciò premesso, avanzerei qualche proposta emendativa. Credo che non ci siano problemi per quanto riguarda gli emendamenti, avendo ricevuto ora il testo.

Manterrei le riserve - che avevo espresso già in altre occasioni e che aveva espresso anche il gruppo del PDS - sul trattamento della legge organica in ordine all'iniziativa referendaria, nel senso che la legge organica è un atto legislativo che ha una natura peculiare, ha destinatari peculiari (non tutti i cittadini ma soltanto le regioni), però è un atto di manifestazione del Parlamento e come tutti gli atti di manifestazione del Parlamento in forma legislativa dovrebbe essere sottoposto alla normale disciplina del referendum abrogativo. Pur essendomi sforzato, non riesco proprio a vedere le ragioni per le quali una legge organica non dovrebbe essere oggetto di un referendum abrogativo, tanto più che le leggi organiche verrebbero a coprire un amplissimo arco di materie e tanto più, poi, che potrebbe sorgere nell'interprete il dubbio che neanche le leggi regionali possano essere sottoposte al referendum abrogativo perché in svolgimento o in attuazione di una legge-quadro; tema che peraltro è stato sollevato anche davanti alla Corte costituzionale a proposito delle leggi regionali sulla caccia (il collega Guerzoni lo ricorderà, perché si tratta di un'obiezione che fu mossa ad un referendum abrogativo che era stato promosso nella regione Emilia Romagna). Quindi, proporrei - non so se i colleghi del mio gruppo condividano questa proposta ma in ogni caso l'avanzo a titolo personale - di sopprimere la seconda parte, quella relativa al referendum.

Per quanto riguarda invece la prima parte, sono d'accordo con la previsione del quorum della maggioranza assoluta per l'approvazione della legge organica che, come giustamente ha detto il relatore, può collocare tale legge in una particolare

posizione nel sistema delle fonti, dandole una maggiore stabilità rispetto alla legge ordinaria. Mi chiedo se non sia possibile, andando incontro alle esigenze prospettate dal collega Bassanini, prevedere che le leggi organiche siano presentate al Senato della Repubblica ed approvate con il *quorum* della maggioranza assoluta di ciascuna Camera. Il riferimento al Senato della Repubblica varrebbe, sia pure a legislazione costituzionale vigente, in considerazione del fatto che il Senato è eletto a base regionale. Se adottassimo questo iter procedimentale potremmo anche togliere il riferimento alla previa consultazione con le regioni, che in effetti crea qualche problema (come definire questa consultazione e quando si debba ritenerla già compiuta) dando per implicito, sia pure con uno sforzo di fantasia in questo momento forse ardito, che la consultazione delle regioni potrebbe avvenire nel Senato della Repubblica, se quest'ultimo avrà una presenza regionale, e comunque ad opera del Senato, se esso intenderà, sulla base delle proprie norme regolamentari, consultare le regioni.

Riassumendo, sarei per eliminare la seconda parte della proposta emendativa dell'onorevole Labriola nel senso di non far riferimento al referendum e di sottoporre le leggi organiche al comune trattamento rispetto all'iniziativa referendaria; per quanto riguarda la prima parte emenderei il testo come segue: « Le leggi organiche sono presentate al Senato della Repubblica e sono approvate con il *quorum* della maggioranza assoluta di ciascuna Camera.

EUGENIO TARABINI. Ricordo di non aver espresso una simpatia vivissima per questo istituto, non tanto con riferimento all'esclusiva destinazione organica, destinazione alle regioni, quanto perché mi rimane il dubbio, sempre molto fondato, che, in quanto leggi destinate alle regioni, esse privino i cittadini della possibilità di azione in sede giudiziale. È così chiaro e netto il dettato costituzionale secondo il quale i destinatari sono le regioni, da creare abbastanza naturalmente inferenza che i cittadini non abbiano un diritto

soggettivo e neanche un interesse legittimo da poter fare valere davanti ai giudici.

Detto questo, e riconosciuto con onestà che l'argomento forse viene visto da me con una certa prevenzione, condivido le osservazioni del collega Barbera in ordine alla subordinazione dell'approvazione delle leggi alla preventiva consultazione delle regioni, indipendentemente dal fatto che sia una Camera piuttosto che l'altra, perché mi sembra che si realizzi costituzionalmente una limitazione del potere di rappresentanza parlamentare. La legittimazione legislativa di una Camera deve essere totale e non subordinata al parere, ancorché non vincolante, di altri.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Sono consultazioni.

EUGENIO TARABINI. Ciò attenua la subordinazione, tuttavia si configura ugualmente un *prius* di merito nell'esercizio di un compito che è essenziale al Parlamento, una limitazione alla legislazione; capisco la norma costituzionale, che è un'ovvia limitazione al potere di legislazione ordinaria, ma non capisco affatto questa subordinazione al consenso regionale. Mi sfuggono le ragioni più profonde che hanno indotto il collega Labriola a questa formulazione e dico soltanto, in base al grado di maturazione che ho del problema, ciò che mi sembra *ictu oculi* più evidente: non vedo come si possa subordinare al parere di sette consigli regionali, cioè di un soggetto terzo, la sottoposizione al referendum di queste leggi. Mi sembra che non vi sia una ragione particolare per cui queste leggi non debbano essere soggette alla disciplina ordinaria; certo esse vogliono una particolare caratura di maggioranza per la loro approvazione ed hanno un grado di modificabilità più limitato rispetto alla legge ordinaria, però quando si tratta della consultazione popolare mi pare che non dovrebbero esservi limitazioni.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Vorrei partire dalla premessa del ragionamento

svolto dal relatore collega Labriola. Penso che egli abbia ragione quando sottolinea che se noi finissimo con il conservare il bicameralismo uguale, avremmo fallito nel compito di delineare una riforma incisiva e significativa del nostro sistema costituzionale. Devo dire però che questo testo, ed in particolare la prima parte di esso, nonostante il tentativo – brillante come sempre – del collega Labriola di presentarlo in termini neutrali rispetto alla soluzione della questione della riforma di bicameralismo, neutrale non è. Per spiegarci faccio riferimento per esempio ad un'ipotesi, ad un progetto di riforma delle norme sul bicameralismo che nei giorni scorsi lo stesso presidente della nostra Commissione mi ha sollecitato ad esaminare ed a valutare, vale a dire il progetto approvato dal consiglio regionale della Lombardia.

In tale progetto, che personalmente ritengo molto interessante e quasi completamente condivisibile – il termine « quasi » si riferisce all'elezione dei rappresentanti dei consigli regionali nel Senato nell'ambito dei componenti delle rispettive giunte o governi regionali – vi è una soluzione strettamente mutuata dall'ordinamento federale tedesco e dalla struttura rappresentativa del Bundesrat, che costituisce probabilmente un passo troppo impegnativo nella definizione del nostro Stato regionale. Questo progetto configura una composizione mista del Senato, per metà sulla base del suffragio universale diretto da parte degli elettori e per l'altra metà sulla base di un'elezione in secondo grado da parte dei consigli regionali, facendo sempre parte di diritto del Senato come componenti di questa seconda metà i presidenti delle regioni. Tale struttura del bicameralismo comporta quasi inevitabilmente una conseguenza che è limpidamente delineata da questo progetto in termini di ripartizione delle competenze legislative tra le due Camere ed anche in termini di definizione di quello che qui chiamiamo legge organica.

In questo progetto la funzione legislativa generale è attribuita alla Camera dei

deputati; il Senato della Repubblica, che è propriamente un Senato delle regioni, ancorché al 50 per cento, esercita nei confronti dell'iter delle leggi in generale sostanzialmente un potere di richiesta di riesame e di proposta di modifiche o di emendamenti rispetto al progetto di legge approvato dalla Camera, salvo che nel caso di un numero limitato di leggi, tra cui quelle che qui definiamo leggi organiche, leggi cioè che stabiliscono principi per la legislazione regionale e per le quali è necessaria l'approvazione anche del Senato, per cui sono necessariamente leggi bicamerali.

È evidente che, se il Parlamento assume una struttura di questo genere, l'esigenza da cui muove la formulazione del primo periodo del testo presentato dal collega Labriola viene risolta in modo limpido attraverso la previsione delle leggi in questione come leggi bicamerali sulle quali, attraverso l'approvazione del Senato delle regioni, si acquisisce la partecipazione ed il parere delle stesse. Mi sembra sufficiente questo esempio per sostenere che dunque le questioni non possono essere facilmente separate, ma vi è tra esse una connessione molto forte.

Non sono personalmente contrario a definire, in sede di modifica dell'articolo 70 della Costituzione, una speciale disciplina delle leggi organiche per quanto riguarda la loro connessione con la disciplina dell'istituto del referendum abrogativo. Mi pare che questo possa essere fatto e mi sembra ragionevole che leggi che hanno come destinatari necessari ed esclusivi le regioni possano essere soggette ad una disciplina in qualche modo più restrittiva rispetto ad un potere di promozione del procedimento abrogativo rimesso all'iniziativa dei singoli cittadini.

Essendo le regioni destinatarie di queste norme legislative ed avendo esse partecipato alla loro definizione (secondo il testo predisposto dall'onorevole Labriola attraverso una consultazione, secondo quello del consiglio regionale della Lombardia attraverso il Senato a partecipazione regionale), la specialità di queste leggi, dei loro destinatari e del procedi-

mento di formazione delle medesime giustifica una forma diversa, più limitata ed aggravata di promozione del referendum abrogativo da parte dei cittadini. Non ho obiezioni a discutere ed a mettere a punto la parte della disciplina che concerne l'estensione dell'istituto del referendum abrogativo alle leggi organiche, nonché una specialità o peculiarità della loro disciplina in sede di abrogazione. Conservo invece — e spero di esserne riuscito ad esprimere anche le ragioni — forti riserve e perplessità perché mi pare che, se nelle prossime riunioni della Commissione riuscissimo, magari utilizzando come base di lavoro il progetto approvato dal consiglio regionale della Lombardia, a mettere a punto una proposta di riforma estesa anche alle norme relative al bicameralismo, in materia di leggi organiche potremmo arrivare ad una soluzione più convincente di quella che di necessità il relatore ci ha proposto, essendo costretto a muoversi a Costituzione vigente, ma essendo — se mi consente — alquanto singolare ed anomalo che una Commissione che ha come suo compito quello di proporre un progetto organico di revisione della parte seconda della Costituzione decida di deliberare a Costituzione vigente quando le norme di riferimento, che vengono tenute per imm modificabili, sono comprese in quella parte della Costituzione che questa Commissione è legittimata ad esaminare.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Mi trovo in totale sintonia con il testo proposto dall'onorevole Labriola. È vero quanto diceva il collega Bassanini, quel testo non è neutrale, certo, ma non lo è perché questa Commissione ha già compiuto una determinata scelta al momento in cui ha lavorato su un bicameralismo di un certo tipo. Poiché abbiamo elaborato un'autonomia regionale ai limiti del federalismo, quella proposta dall'onorevole Labriola è una scelta assolutamente conseguente e quindi, come tale, non neutrale.

In merito al primo periodo di tale proposta, secondo cui « Le leggi organiche sono approvate con il quorum della maggioranza assoluta di ciascuna Camera e

previa consultazione con le Regioni », vorrei dire al collega Tarabini che non avverto in questa formulazione una vera e propria limitazione della legislazione ordinaria, in quanto si parla non di consenso ma di consultazione delle regioni, che è cosa ben diversa. Forse alla radice di tutto questo vi è un vizio che dipende non da noi, ma dal Comitato garanzie che di fatto non si è riunito e non ha lavorato, per cui oggi parliamo di referendum abrogativo ma non abbiamo elaborato nulla per quanto riguarda l'articolo 75 della Costituzione in merito ad un eventuale referendum consultivo o propositivo. Ribadisco, quindi, che, avendo compiuto all'origine quella scelta, l'articolo 70 non poteva che essere formulato nel modo proposto dall'onorevole Labriola.

Comprendo anche l'osservazione — che non è di poco momento — del collega Bassanini relativamente al fatto che comunque uno dei due rami del Parlamento — precisamente il Senato — è per metà il Senato delle regioni. È un'osservazione interessante, ma nel testo proposto vi è la volontà precisa di contenere l'ipotesi di referendum abrogativo di leggi organiche, fermo restando che, per quanto riguarda scelte di referendum diversi (mi riferisco, come ho già detto, a quello consultivo e a quello propositivo, che dovrebbero trovare collocazione nell'articolo 75 della Costituzione), esse avrebbero dovuto far parte del lavoro che altro Comitato avrebbe dovuto compiere. Credo che nella sostanza all'interno di una serie di *cahiers des doléances* sulla formulazione del relatore vi sia una scelta già fatta da tempo rispetto ad una forte autonomia regionale fino al limite del federalismo e, contemporaneamente, ad una non produzione delle altre ipotesi di referendum che non riguardano questa fattispecie, non rientrano in questo articolo 70, ma eventualmente dovevano far parte di un lavoro del Comitato garanzie sull'articolo 75.

MARCO BOATO. Sulla questione di carattere generale, penso sia opportuno che la Commissione comunque arrivi a concludere, per la parte che è riuscita

ad esaminare, in modo approfondito il suo lavoro e quindi a presentare una relazione alle Camere. Che esito poi abbia tale relazione lo possiamo immaginare tutti, ma che dopo un anno e mezzo di vita questa Commissione rassegni alle Camere un testo ufficiale, il prodotto consolidato su cui si è svolto un lavoro istruttorio approfondito mi sembra opportuno e necessario. Altrimenti, il senso di totale inutilità, di vanità di questo lavoro, di *impasse* di elaborazione giuridica, politica e istituzionale da parte nostra sarebbe così radicale da essere perfino ingiusto.

Sono molto critico, pur avendo partecipato a tutte le sedute, sulla metodologia adottata, sul modo in cui fin dall'inizio abbiamo lavorato. Sebbene abbia mal condiviso fin dall'inizio il modo — inizio e origine di questo sostanziale fallimento — in cui sono stati impostati i lavori della Commissione, ritengo comunque che il lavoro sia stato fatto, che l'attività istruttoria sia stata molto approfondita su alcune tematiche (su altre no). Sulle stesse dovremo riferire al Parlamento, dando atto nelle relazioni che accompagneranno il progetto di legge elaborato dalla Commissione di tutti i punti che rimangono aperti, irrisolti, che dovranno essere successivamente affrontati.

Personalmente, quando ho affermato che si dovesse andare avanti e completare con realismo il nostro lavoro — lo dissi in aula quando discutemmo della Commissione bicamerale, l'ho ripetuto in Commissione — ho detto esplicitamente che a mio parere due questioni di enorme importanza sarebbero inevitabilmente rimaste fuori dal nostro lavoro istruttorio (che possiamo ora chiamare referente).

La prima questione era quella delle garanzie, di cui ha parlato poc'anzi la collega Cappiello. Questo non perché essa fosse di scarsa rilevanza — al contrario — ma perché inevitabilmente avrebbe portato ad affrontare non solo i temi che la collega ha citato, ma anche la questione dell'ordinamento giudiziario nei suoi vari aspetti; diventava quindi politicamente impraticabile affrontare tale argomento, pure di

enorme rilevanza e tale da richiedere un riesame costituzionale, in pendenza dell'intera questione che va sotto il nome di Tangentopoli.

La seconda problematica che a mio parere sarebbe stato difficile, per non dire impossibile, maturare in modo adeguato — lo dissi allora, quindi non lo sostengo stasera strumentalmente — riguardava il bicameralismo. Era infatti chiarissimo dall'andamento dei lavori — credo di aver partecipato a tutte le sedute di Comitato e di Commissione — che per altri punti si registravano larghe convergenze attorno a proposte di maggioranza, cui si contrapponevano proposte legittime, ma di ristretta minoranza; rispetto, per esempio, all'elezione del primo ministro, fin dall'inizio si era delineata una larga convergenza, sia pure con dettagli tecnici e politici divaricanti, sulla proposta di elezione da parte del Parlamento, cui si contrapponeva una legittima ma del tutto minoritaria — almeno nella Commissione — proposta, avanzata dal collega Zanone, di elezione del primo ministro da parte del popolo. Ripeto: era del tutto legittima, addirittura all'inizio non esisteva e poi, quando è stata introdotta, è rimasta minoritaria.

Sulla questione del bicameralismo, invece, vi è stata una pluralità di posizioni, non una divaricazione tra quella consolidata di una maggioranza ed altre minoritarie. La più minoritaria, presumibilmente, è stata quella, legittima, sostenuta dal gruppo di rifondazione comunista, cioè quella favorevole al monocameralismo. Per il resto, sul bicameralismo uguale, disuguale, sull'elezione diretta o indiretta di entrambe le Camere c'è stata una divaricazione. Tant'è vero che, pur avendo approvato nella fase istruttoria dei lavori della nostra Commissione, precedente all'entrata in vigore della legge costituzionale, a larga maggioranza un ordine del giorno che escludeva l'elezione indiretta in tutto e in parte di una delle due Camere — era stata esclusa ed io ero e sono tuttora per l'esclusione — la questione torna in continuazione, anche questa sera. Facendo riferimento alla proposta del consiglio re-

gionale della Lombardia, il collega Bassanini ha legittimamente riproposto, per esempio, un modello di Camera eletto in parte in forma diretta e in parte con elezione di secondo grado.

Anche nel differenziare i compiti e le procedure, nello stabilire a quale delle due Camere attribuire compiti differenziati in materia di competenza regionale, tutte queste questioni di grandissima rilevanza, abbiamo di volta in volta verificato che non si è consolidata una convergenza sufficientemente ampia per ritenere matura una proposta credibile e praticabile nei confronti del Parlamento. Del resto, anche nel minidibattito di questa sera è emerso un ventaglio di posizioni che riproduce parzialmente quanto è avvenuto nell'iter dei nostri lavori.

Quindi, era a me evidente che questa Commissione nell'attuale fase storica su questa materia non sarebbe riuscita a formulare una proposta.

Su questo punto si può essere in consenso o in dissenso; per esempio, il collega Bassanini, se ho ben inteso, dissente sul fatto che ciò non avvenga. Il suo è un legittimo dissenso, ma credo non si possa assumere una posizione critica rispetto al fatto che non viene presentata una proposta anche in materia di bicameralismo come ostacolo alla presentazione alle Camere di un progetto organico di revisione.

La legge costituzionale, che del resto non è stata scritta da marziani ma da noi in quanto legislatori, prevede che il progetto organico riguardi la parte seconda della Costituzione, non tutti gli istituti, tutti gli articoli in essa contenuti. Non sta scritto da nessuna parte! La definizione di progetto organico sta alla soggettività della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali cui il Parlamento ha devoluto questo compito; sta al suo giudizio soggettivo valutare che tipo di ampiezza e di portata esso possa avere.

A me pare che i temi finora affrontati siano sufficienti per definire un progetto organico, sia pure con le due limitazioni di fondo — garanzie e bicameralismo — che ho ricordato prima.

Non c'è tuttavia dubbio che questo lavoro non potrebbe essere completato se non si arrivasse ad una conclusione più precisa e puntuale del concetto di legge organica. Questo è l'unico, grande interrogativo che resta aperto. Lo sapevamo – il collega Labriola l'ha detto prima – non è una dimenticanza, non è rimasto nella penna per caso. Abbiamo sempre rinviato sapendo che avremmo dovuto meglio definire questo concetto cui si è fatto riferimento in più articoli.

Concludo questo intervento – mi sono soffermato più sulla parte generale perché considererei davvero un grosso errore non completare il nostro lavoro – affermando che sulla parte specifica, sulla proposta di comma aggiuntivo all'articolo 70 presentato oggi per la prima volta dal collega Labriola sarebbe necessario un approfondimento. Non so se il presidente ritenga che si debba convocare nuovamente la Commissione prima della pausa natalizia. *Auspicherei che così fosse; eventualmente, potremmo vederci anche domani sera, o dopodomani sera.*

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Onorevole Boato, non siamo più disposti.

MARCO BOATO. Sto esprimendo il mio parere.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Il relatore non è più disposto.

MARCO BOATO. Prendo atto della posizione del relatore. Sto esprimendo con pacatezza il mio parere.

Ho la sensazione che, essendo stato giustamente presentato un emendamento per cercare di chiudere quella parte del cerchio che si può chiudere, la definizione proposta per la prima volta alla nostra attenzione questa sera forse non è sufficientemente maturata; poiché abbiamo innanzi a noi ancora un'ora, un'ora e mezza di lavoro, potremo discuterne questa sera stessa. Lo dico per rispondere al collega Labriola senza voler aprire alcuna polemica.

Nel merito, ritengo non sufficientemente maturata la questione relativa ai referendum, anche se do atto al relatore di essersi fatto carico delle obiezioni avanzate da me e da altri membri della Commissione – sono agli atti – sull'esclusione della sottoponibilità a referendum delle leggi organiche. Questa difficoltà è stata superata con un'ipotesi che però mi sembra non del tutto definita. Immagino, infatti, che per il referendum promosso da 500 mila cittadini i quesiti referendari dovrebbero essere prima sottoposti al vaglio di 9, 7, 5, 4, 3 consigli regionali, perché non è immaginabile raccogliere un tale numero di firme per un quesito referendario che poi non abbia l'approvazione dei consigli regionali. Tra l'altro, direi che si dovrebbe far riferimento ai cinque consigli regionali previsti dalla Costituzione, sommando i due criteri: non più 500 mila firme o cinque consigli regionali, ma la procedura rafforzata costituita da entrambi i requisiti. Forse, si può procedere a tal fine con legge ordinaria, ma occorre definire se il quesito debba essere prima sottoposto ai consigli regionali – che io ritengo debbano essere cinque – prima di procedere alla raccolta delle firme, per evitare dispendio economico e di energie.

Le questioni relative al *quorum* di due terzi previsto dall'articolo 138, di cui abbiamo discusso in aula, potrebbero essere risolte se venisse meglio definita questa parte. Comincia tuttavia ad essere superato quello che appariva un punto di contrapposizione insuperabile, con una procedura rafforzata di referendum, che eviti le difficoltà precedenti. Il riferimento alla maggioranza assoluta per ciascuna Camera, per il ragionamento che ho poc'anzi svolto e cioè perché ritengo improbabile, per non dire impossibile, che la Commissione possa definire una riforma di bicameralismo, rende il testo accettabile, perché lascia aperta la questione senza pregiudicarla.

LUIGI COVATTA. Signor presidente, forse avrei dovuto chiedere la parola sull'ordine dei lavori o forse non avrei dovuto chiederla affatto, perché farò un discorso

più da Candide di quelli che di solito svolge l'onorevole Boato. Apprezzo il suo candore, ma sono ancora più candido e vorrei porre all'attenzione della Commissione, in modo particolare a quella dell'onorevole Bassanini, il fatto che in queste ore si sta svolgendo una curiosa discussione d'ordine costituzionale fra chi sostiene che per modificare l'articolo 5 della Costituzione siano necessari tre plebisciti e chi sostiene, da altissima cattedra, che ne basti uno.

Credo che il dovere della Commissione per le riforme istituzionali sia quello di riportare gli uni e l'altro a una discussione un po' meno estemporanea e di collocare quella che sarà la presumibile e da molti - non da me - auspicata campagna elettorale entro termini di confronto politico più corretti e meno propagandistici.

Quando la frequenza alle riunioni della Commissione era più ampia, abbiamo elaborato un testo organico in materia di riforma dello Stato, di decentramento dei poteri dello Stato, di repubblica delle autonomie al limite del federalismo, un termine che in questi ultimi tempi va molto di moda, anche se ricordo che la Commissione a maggioranza, quando ci si poteva permettere il lusso di votare sul nulla, bocciò l'espressione « al limite del federalismo ». Al di là delle *nuances* linguistiche, abbiamo elaborato un documento sul quale vi è stata un'ampia convergenza, non solo di forze parlamentari, e sul quale diversi studiosi, loro malgrado, hanno lavorato a lungo.

L'idea che tutto ciò debba essere superato da dieci proposizioni un po' sbrindellate, di un pur illustre costituzionalista che è un po' meno illustre da quando, violando i suoi doveri di parlamentare, ha deciso di non partecipare ai lavori di questa Commissione, credo che sia delittuosa. Sarebbe un segno ulteriore di impotenza, non di questo Parlamento ma delle forze che hanno fondato la Repubblica, se si andasse al confronto elettorale lasciando che si discuta se i referendum debbano essere tre o uno.

Il collega Bassanini giustamente pone, e non da oggi, il problema del bicamerali-

simo. Insieme a questo problema, egli dovrebbe porre anche quello della possibilità per questa Commissione di discutere; non è un problema di approfondimento, collega Boato, perché anche quando questo non è sufficiente, il Parlamento ha gli strumenti per decidere. Tuttavia, non per decisione del gruppo al quale appartengo, i lavori di questa Commissione sono da tempo - non voglio usare un termine di moda - disertati dalla gran parte dei suoi membri.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Questo è vero da un mese.

LUIGI COVATTA. Esattamente il mese che stiamo vivendo. Sarebbe un atto di responsabilità, che sollecito, se la Commissione a ranghi completi affrontasse il tema del bicameralismo. Personalmente non ho nulla in contrario. Però se la questione del bicameralismo deve essere il pretesto per non concludere comunque i lavori della Commissione su un tema importante com'è quello della riforma dello Stato e con un'appendice, non altrettanto felice, come è quella della riforma della struttura del Governo, considererei questo un ulteriore atto di irresponsabilità.

Sono disponibile a tutte le soluzioni. Ovviamente il testo del relatore può essere approvato con riserva di coordinamento anche senza affrontare il tema del bicameralismo: su questo mi pare che non vi siano dubbi. Se però vogliamo, con un atto di assunzione di responsabilità politica - che io auspico - convocare la Commissione, sulla base di un impegno politico affinché tale convocazione non dia gli esiti che ha dato stasera, sul tema del bicameralismo, io sono senz'altro favorevole; non usiamo però questo argomento per evitare la conclusione dei lavori della Commissione e per lasciare il campo ai dottor Stranamore e ai saltimbanchi che discutono in queste ore, sulle piazze e dagli schermi televisivi, dei temi della riforma costituzionale, su cui noi abbiamo lavorato per un anno e mezzo, in termini, a mio avviso, non privi di valore e di merito.

PRESIDENTE. L'onorevole Boato ha presentato i seguenti subemendamenti all'emendamento del relatore Labriola all'articolo 70, comma 5, del testo approvato dalla Commissione:

All'emendamento Labriola 70.1, sostituire il secondo periodo con il seguente:

Può essere promosso referendum abrogativo, totale o parziale, di una legge organica, solo col consenso preventivo di cinque consigli regionali su un quesito successivamente sottoscritto da cinquemila cittadini.

Boato.

All'emendamento Labriola 70.1, sostituire il terzo periodo con il seguente:

Il quesito da sottoporre a referendum è approvato se hanno partecipato alla votazione i due terzi degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

Boato.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Presidente, mi scusi ma vorrei chiederle la cortesia di consentirmi di lasciare tra poco la seduta perché dobbiamo esaminare, in queste ore, anche alcune questioni di partito che si intrecciano con l'attività parlamentare.

Vorrei rispondere molto rapidamente ad alcuni temi che sono stati posti. Non tocco nemmeno la questione generale perché non spetta al relatore farlo; sarà il presidente a dirci quale sia in proposito il suo parere. Per quanto mi riguarda, perché ciò non appaia come un modo per non assumere posizioni, dirò subito che condivido pienamente non solo l'intervento del collega Covatta, ma anche ciò che, del resto, il presidente ha sempre detto nelle ultime sedute. Penso tuttavia che troveremo un modo per affrontare e risolvere tale questione.

Quanto al testo, penso che i problemi sollevati dalla collega Bassanini si possano risolvere se concentriamo la prima parte del comma che ho proposto sulla vera questione che ho sollevato e sulla quale mi pare che anche l'onorevole Bassanini non dissenta, ossia quella del quorum della maggioranza assoluta. È questa la vera questione che pongo e su cui non mi pare vi siano grandi dissensi; anzi, non ho registrato alcun dissenso.

Anzitutto desidero fare una prima proposta, e prego gli uffici di prenderne nota. Propongo di cancellare le parole « di ciascuna Camera ». Dopo di che è evidente che il quorum assoluto, la maggioranza assoluta, si riferisce all'atto deliberativo, dovunque e comunque esso si compia.

Accetto l'idea del collega Barbera, che suggerisce di individuare nel Senato l'organo di prima presentazione delle proposte. Perché? Soprattutto per il fatto che è opportuno che sia una delle due Camere e non una qualsiasi delle due, per evitare confusioni nella stessa individuazione del procedimento di modifica della legge organica. Che sia il Senato e non la Camera ha l'appiglio logico dell'elezione su base regionale, previsto dalla Costituzione, del Senato.

Rileggo dunque la prima parte del testo anche perché gli uffici possano prenderne atto. Essa è del seguente tenore: « Le leggi organiche sono presentate al Senato della Repubblica e sono approvate con il quorum della maggioranza assoluta, previa consultazione con le regioni ».

Spiego anche perché mantengo l'idea della consultazione con le regioni. La mantengo, perché vi è un principio di economia del procedimento legislativo. Se nei 25 anni di esperienza regionale abbiamo constatato che il maggior ostacolo e la maggiore occasione di depauperamento dei poteri delle regioni sono nati proprio in Parlamento con la manipolazione della legge cornice, che è diventata di fatto legge, mentre quella regionale si è ridotta a regolamento, è chiaro che a noi conviene che nel procedimento di approvazione delle leggi organiche le regioni possano subito far valere le proprie ragioni, salvo

poi, con la giurisprudenza della Corte costituzionale, qualora esse non fossero ascoltate, farle valere coattivamente.

Onorevoli colleghi, spetterà ai regolamenti parlamentari definire quando questa consultazione debba avvenire, perché è principio comune che una volta stabilito un rapporto pertinenziale siano poi i regolamenti parlamentari a disciplinarlo.

Debbo dire, per altro, che la questione è assai più facilmente risolvibile se individuiamo nel Senato la Camera in cui per prima viene presentata la proposta di legge organica.

Per quanto riguarda il referendum sono molto sensibile alle osservazioni fatte dal collega Boato. Senza rubare troppo tempo alla Commissione vorrei ribadire una valutazione che mi ha condotto finora ad oppormi all'idea del referendum abrogativo per le leggi organiche. Qual è la mia preoccupazione? Cos'è la legge organica? Essa non è una legge cornice non solo perché i destinatari sono individuati nelle regioni e non nei cittadini, ma anche perché, a differenza della legge cornice, non è permutabile. Attenzione a questo concetto! Noi abbiamo costruito una immagine, una nozione della legge organica, che a differenza della legge cornice corrisponde ad una facoltà dello Stato di porre i principi-limite all'ordinamento regionale, modificando molto il regime dei rapporti tra potere legislativo parlamentare e potere legislativo regionale.

Oggi, presidente, se il Parlamento non approva la legge cornice, non per questo la legge regionale non deve obbedire al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Invece di essere consacrati nel testo di una legge cornice, tali principi sono desumibili dall'opera dell'interprete - sia esso giudice sia esso amministratore - nell'ambito delle leggi dell'ordinamento.

Quindi oggi i principi ci sono comunque! La legge cornice è un modo per individuarli. Se manca tale legge, e quindi se si abroga per referendum la legge cornice, rivivono quelli che si chiamano principi generali desunti dall'ermeneutica corrente.

Con la legge organica non è così; se questa manca, la legge regionale si espande al massimo perché non ci sono più i principi. È così che abbiamo costruito il rapporto tra legge dello Stato e legge della regione!

Ammettere al referendum abrogativo, in modo indifferenziato, diciamo in modo comune, corrente, le leggi organiche, può significare consegnare nelle mani dello strumento referendario la federalizzazione totale dello Stato, perché significa la possibilità, attraverso il referendum, di cancellare qualsiasi limite, che non sia evidentemente quello delle norme costituzionali, alle leggi regionali. Ecco perché chi vi parla, che è un convinto assertore dello Stato regionale, ma è anche un convinto assertore dello Stato unitario, teme che per questa via e in modo surrettizio si possa arrivare ad un'alterazione della natura dello Stato. Si tratta di una questione molto grave, non secondaria. Non è una *vis* polemica nei confronti del libertarismo referendario, che poi è un libertarismo per modo di dire, perché vedo l'onorevole Pannella che ricorre addirittura al Biscione per avere il sostegno ai referendum (anche le mode conoscono le loro deviazioni). Per queste ragioni, insisto perché vi sia qualche aggravamento nel procedimento referendario.

Per il momento proporrei, salvo esaminare in una fase successiva una diversa valutazione, di limitarci all'ultima parte del comma, perché ammetto che le questioni poste dal collega Boato rappresentano problemi sui quali occorre riflettere ulteriormente.

Per concludere, dichiaro di concordare con i due subemendamenti presentati dal collega Boato e di modificare, recependoli, il testo da me presentato.

EUGENIO TARABINI. Non vorrei mancare di riguardo e di amicizia nei confronti del collega Labriola, ma la sua rappresentazione, pur molto suggestiva, non elimina le mie perplessità.

Il referendum abrogativo di una legge organica può consentire alla regione di spaziare in quella materia, al di là di

quelli che attualmente, per leggi di principio o per principi generali desunti dall'ordinamento, sono i limiti entro i quali sta la potestà legislativa regionale. D'altra parte esistono pur sempre un articolo 5 della Costituzione ed una serie di condizioni e di limiti che mi pare rappresentino un freno molto importante nei confronti del pericolo indicato dal collega Labriola.

In sostanza, quando si delinea la prospettiva di un referendum ci si trova in presenza di un conflitto tra il popolo ed il legislatore. Ora, una volta stabilite le regole di carattere generale, dobbiamo essere molto cauti nel prevederne delle altre. La norma proposta dal relatore in pratica mette nelle mani dei consigli regionali la possibilità o meno di indire i referendum. È sufficiente che i sette consigli regionali indicati dal collega Labriola o i cinque suggeriti dal collega Boato si astengano dal pronunciarsi, stante che quella prevista non è una condizione negativa ma positiva, perché i referendum non abbiano luogo.

Sono ben lieto, per quello che mi è possibile, di non intralciare in nessun modo l'opera del relatore (mi limiterò eventualmente ad astenermi), tuttavia ritengo che permangano le ragioni di perplessità che ho enunciato.

PRESIDENTE. Do lettura dell'emendamento del relatore Labriola come risulta in seguito alle modifiche da lui stesso apportate e dal recepimento delle proposte contenute nei subemendamenti presentati dall'onorevole Boato:

« I progetti di leggi organiche sono presentati al Senato della Repubblica e approvati con il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti e previa consultazione con le regioni. Può essere promosso referendum abrogativo, totale o parziale, di una legge organica solo con il consenso preventivo di cinque consigli regionali su un quesito successivamente sottoscritto da cinquecentomila cittadini. Il quesito sottoposto a referendum è approvato se hanno partecipato alla votazione i due terzi degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi ».

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Mi ritengo soddisfatto del testo proposto dal relatore pur mantenendo qualche riserva sulla parte relativa al referendum.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Labriola 70.1 nel testo di cui ho appena dato lettura.

(È approvato).

Dovremmo ora trattare la questione relativa al bicameralismo. Come i colleghi ricorderanno, nella seduta del 1° dicembre, ho dato comunicazione dell'invio da parte della regione Lombardia alla nostra Commissione di un documento - pubblicato in allegato al resoconto stenografico della suddetta seduta - contenente una proposta di legge riguardante modifiche di norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica; ho invitato i colleghi ad esaminare la prima parte di tale documento, cioè quella riguardante il Senato, ed ho chiesto al relatore Bassanini di verificare se fosse possibile mutuare eventualmente qualcosa da quelle proposte.

L'onorevole Bassanini, intervenendo sulla materia delle leggi organiche, si è soffermato sulle proposte presentate dal consiglio della regione Lombardia ed ha prospettato una serie di emendamenti che si muovono nella stessa direzione. Vorrei chiedere ai colleghi, che data l'ora si riducono sempre più di numero, se intendano affrontare anche questa questione.

Così facendo, rimarrebbero da definire solo le relazioni. Potremmo quindi fissare una data in cui esprimere il parere sul lavoro svolto e dare un giudizio sulle relazioni stesse. È evidente che esse dovranno essere redatte dall'onorevole Labriola, per quanto riguarda la forma di Stato, e dall'onorevole Bassanini, per quanto riguarda la forma di governo, nonché, se riusciremo ad esaminarla, la parte relativa al bicameralismo.

Ho già detto nella precedente seduta che, a mio giudizio, queste due relazioni dovrebbero essere precedute da una introduzione in cui argomentare il valore del lavoro compiuto e delle proposte avanzate,

ma anche indicare molto chiaramente i punti in cui la Commissione non è riuscita ad esprimere un proprio parere. Tale parte introduttiva potrebbe essere predisposta dal presidente. Potremmo così giungere a conseguire un certo risultato.

Se i colleghi sono d'accordo, possiamo subito affrontare le proposte avanzate dall'onorevole Bassanini.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Signor presidente, intendo innanzitutto intervenire, se me lo consente, sull'ordine dei lavori. Ritengo che meriti di essere esaminata e presa sul serio, se mi è consentita l'espressione, la proposta avanzata poco fa dal collega Covatta. Penso che i lavori di questa Commissione non possano concludersi senza il serio tentativo di affrontare la questione della riforma del Parlamento. Abbiamo alle spalle molte discussioni ed il collega Boato sottolineava come esse abbiano registrato una forte diversità di posizioni.

MARCO BOATO. Un ampio ventaglio.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Devo però sottolineare che questi mesi non sono trascorsi invano e che forse una serie di ragioni, di motivazioni, di condizionamenti sono venuti meno e si sono modificati. Credo pertanto che questo tentativo possa essere compiuto nell'arco temporale di una seduta convocando (mi sembra che a questo facesse riferimento il senatore Covatta) la Commissione con all'ordine del giorno questa questione.

Avendo io lavorato, come aveva chiesto il presidente, sul documento elaborato dalla regione Lombardia, ritengo che il testo da me predisposto possa essere inviato domani mattina a tutti i membri della Commissione. Dopodiché, se nella seduta che dedicheremo al suo esame dovesse emergere che non vi è un'intesa, una convergenza su questo punto, allora avremmo assolto al compito di verificare fino all'ultimo la possibilità di arrivare ad una conclusione anche su questa materia.

Sottolineo ancora – per dire che, a mio avviso, il tentativo non è già in partenza destinato al fallimento – che quando discutemmo di bicameralismo in altri momenti ed in altra sede, non avevamo definito ed approvato la parte relativa alla forma di Stato (vi erano delle proposte, ma la Commissione non aveva assunto alcuna decisione) né – (come ricordava il collega Covatta) eravamo di fronte ad importanti, ancorché spesso stravaganti ed inquietanti, progetti di riforma complessiva della nostra Costituzione, progetti che a mio avviso non possono essere fronteggiati soltanto con le risate, come è stato proposto anche autorevolmente. Infatti, essendo state avanzate da forze politiche che ottengono il consenso di milioni di elettori, quelle proposte devono essere comunque prese in considerazione ed eventualmente contrastate con argomenti, con proposte alternative, che siano in grado di rispondere all'esigenza di aggiornamento e di ammodernamento delle nostre istituzioni, senza rinchiudersi in una difesa dell'esistente, anche quando questo merita di essere aggiornato e rivisto, sia pure in altro senso o con altre soluzioni.

Penso che questo si potrebbe fare. Dico subito che rispetto al testo elaborato dalla regione Lombardia, che i colleghi dovrebbero conoscere e che presumibilmente conoscono, ho apportato poche modifiche. Quella fondamentale riguarda, come già accennavo, la soluzione proposta per quanto riguarda la rappresentanza in Senato delle istituzioni regionali. Nel testo della regione Lombardia si adotta integralmente il modello *Bundesrat*; si tratta quindi di rappresentanti eletti dai consigli regionali ma nell'ambito dei governi regionali, delle giunte regionali, secondo la terminologia attualmente utilizzata e che la regione Lombardia propone di modificare, e questi rappresentanti votano in blocco. In pratica ogni delegazione regionale vota in blocco. Questa soluzione a me pare, nelle presenti condizioni italiane, non opportuna e non idonea; probabilmente comporta una forte torsione maggioritaria, visto che andremo alle elezioni dei consigli regionali già con leggi elettorali maggiori-

tarie e che esse vigono per quanto riguarda quella parte del Senato eletta a suffragio universale e diretto. Quindi penso che convenga prevedere, nell'ambito del medesimo schema, che le rappresentanze regionali siano elette dai consigli regionali con procedimenti che consentano la rappresentanza anche delle minoranze e che a questo punto il voto non avvenga in blocco, ma *pro-capite*, per così dire *singulatim*.

In secondo luogo penso si possa introdurre nel progetto la proposta che il senatore Andreotti fece in questa sede, e che accantonammo, di una migliore e più precisa definizione delle modalità di esercizio dell'iniziativa legislativa del Governo, introducendo all'articolo 71 la precisazione che essa si esercita mediante la presentazione di disegni di legge sottoscritti dal Primo ministro e dal ministro competente. Ricordo che il senatore Andreotti sottolineava le difficoltà conseguenti alla raccolta delle firme per il concerto nella presentazione dei disegni di legge. Questo lascia naturalmente impregiudicati i problemi di regolamentazione interna dell'esecutivo per quanto concerne la presentazione dei disegni di legge in Consiglio dei ministri.

Ricordo, infine, che secondo il progetto della regione Lombardia (non ho ritenuto di introdurre modificazioni a questo riguardo perché mi sembra coerente con questa struttura del Parlamento) i poteri di indirizzo politico nei componenti del Governo, di elezione e investitura del primo ministro nonché di revoca della fiducia dovrebbero essere coerentemente attribuiti alla Camera dei deputati, che è la Camera che rappresenta nella sua totalità il corpo elettorale.

Di conseguenza, i problemi di coordinamento che avevamo lasciato aperti nella definizione degli articoli 92 e 94 del testo predisposto dal Comitato ristretto, ove fosse approvata una proposta di questo genere andrebbero risolti prevedendo che il Primo ministro è eletto dalla Camera dei deputati all'inizio della legislatura e che la mozione di sfiducia è votata dalla Camera dei deputati, fatto questo coerente con il modello considerato.

PRESIDENTE. Naturalmente non ho niente in contrario a convocare la Commissione previa conoscenza degli emendamenti presentati dall'onorevole Bassanini. Avevamo previsto nella scorsa settimana che in questa avremmo tenuto ancora due sedute, quella di oggi e quella di giovedì. Devo però dire che chiedere ai colleghi di partecipare ad una riunione dopo un'intera giornata di lavoro sulla legge finanziaria è chiedere effettivamente una fatica non piccola. Mi rendo conto che questa è una delle ragioni, non la sola, della scarsissima presenza dei commissari in questa riunione.

Posso cercare di convocare una nuova seduta della Commissione nel corso di questa settimana: ad esempio, invece di tenere seduta giovedì sera, potremmo farlo venerdì mattina. Non siamo moltissimi a riunirci in questa sala, però mi chiedo, poiché sappiamo quale sia il problema del numero legale e quali discussioni si accendano in Assemblea, se siamo in grado di tenere seduta giovedì mattina invece che giovedì sera.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Il gruppo socialista dovrebbe tenere la propria assemblea giovedì. Dico dovrebbe perché potremo saperlo con certezza domani. Siamo invece favorevoli a prevedere una seduta per venerdì mattina.

PRESIDENTE. Anche la giornata di venerdì è abbastanza vicina al dibattito di questa sera.

L'onorevole Bassanini proponeva la settimana prossima, ma sono un po' restia a rinviare alla prossima settimana.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Non ho proposto la prossima settimana: non mi sono permesso di suggerire date.

PRESIDENTE. Non dico che sia stata indicata una data, ma che c'era l'indicazione della prossima settimana. Io ho inteso così, comunque. La settimana prossima però non possiamo tenere riunione. Se è possibile, sono quindi disposta a convocare una seduta per venerdì mattina.

Potremmo inviare a tutti i commissari il testo dell'onorevole Bassanini e dar vita successivamente alla riunione con un certo impegno.

MARCO BOATO. Il giudizio che avevo espresso nel mio precedente intervento sulla difficoltà obiettiva di affrontare anche questa materia non è, per quanto mi riguarda, e non è mai stato in nessuna circostanza inteso a ostacolare che la Commissione, con il mio impegno personale a partecipare, esamini anche questa materia. Il collega Bassanini ha detto che verifichiamo se vi sarà la possibilità di trovare una convergenza sulla proposta.

Chiedo però, rimettendomi totalmente a lei, signor presidente, per quanto riguarda le convocazioni e dichiarando la mia disponibilità, che si segua anche per questa materia (sulla quale finora non si è trovata una larga convergenza) la procedura che abbiamo seguito fino adesso.

Sono assolutamente contrario alla convocazione di una riunione della Commissione che non sia stata istruita in sede di Comitato ristretto. La procedura che abbiamo seguito per l'esame di tutte le materie è la seguente: proposta, discussione in Comitato ristretto di un testo proposto dal relatore. Inoltre, presentazione in sede di Comitato ristretto di proposte convergenti o divergenti; formazione di una maggioranza nel Comitato ristretto che propone il testo alla Commissione; eventuale presentazione in Commissione di emendamenti divergenti o complementari al testo proposto dal Comitato ristretto.

Tanto più, a mio giudizio, trattandosi di una materia così complessa e delicata (sinceramente non ho ancora finito di leggere la proposta di cui trattasi) non si deve partire dal testo del consiglio regionale della Lombardia, anche se si tratta di un testo interessante, elaborato da un comitato di giuristi e che il consiglio regionale della Lombardia ha approvato per alzata di mano nella sua interezza. Non vi sono stati infatti dibattiti né sono stati presentati emendamenti. Si tratta di un testo che un comitato di giuristi ha

approvato e presentato e che la regione Lombardia, in base ad un ordine del giorno, ha approvato.

Francamente, non ritengo accettabile che il lavoro della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali debba partire da quel testo. Diverso sarebbe se il relatore decidesse di presentare un suo testo (non mi interessa se esso venga da qui o da altra parte); in tal caso il Comitato ristretto lo esaminerebbe, lo elaborerebbe e lo proporrebbe alla Commissione, seguendo procedure anche rapide. Non sto parlando di tempi lunghi: tutto può anche avvenire in due o tre giorni.

Qui stiamo cambiando la Costituzione. Anche se non la si cambierà, stiamo facendo proposte che, una volta ufficializzate, sono quelle di cambiamento della Costituzione che...

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Il testo di cui parlavo è stato messo a punto dalla Commissione speciale per la revisione dello statuto e del regolamento interno del consiglio regionale.

MARCO BOATO. Infatti il testo recita: « Preso atto che la Commissione speciale, avvalendosi anche della collaborazione di un qualificato comitato di giuristi ed esperti... ».

Non critico il lavoro effettuato dalla regione Lombardia, ma non penso che la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, avendo alle spalle un anno e mezzo di dibattito sul bicameralismo, debba improvvisamente decidere che parte da questo testo.

Si riunisca il Comitato ristretto; vengano fatte legittimamente proposte dal relatore, che è il primo titolare dell'iniziativa in tal senso; gli altri colleghi si concentrino su questo e poi si faccia una proposta del Comitato alla Commissione, con la possibilità di presentare degli emendamenti.

Questa è l'unica procedura, signor presidente, che può evitarci una inutile forzatura, che non porterebbe a niente. Se riteniamo di poter conseguire risultati an-

che su questo terreno, io non mi oppongo affatto a tale ipotesi; magari riuscissimo a maturare un testo anche su questa materia, ma facciamolo seguendo criteri che ci permettano di arrivare ad un risultato.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Condivido pienamente le posizioni adesso rappresentate dal collega Boato. Credo che sia un'ipotesi sicuramente praticabile quella che il relatore faccia proprio questo testo, che comunque, essendo frutto di un'iniziativa di giuristi sicuramente validissimi, certamente non può essere l'unico. Quindi credo che la cosa migliore sia che si ricostituiscano, anche in tempi brevissimi, il Comitato ristretto, che il relatore faccia proprio questo testo o altro che riterrà opportuno, che dal Comitato ristretto esca un testo e che, sempre in tempi molto brevi, si torni in Commissione per discuterlo. Credo che lo si possa fare se c'è la volontà politica e la volontà politica c'è. Non è una *deminutio* di un lavoro fatto da un organismo, da tecnici o da giuristi di questa o quell'altra regione, ma credo che dobbiamo salvare non soltanto la sostanza ma anche la forma.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, a proposito di tale questione vorrei richiamare la vostra attenzione su un punto. La prima osservazione è che noi non lavoriamo sul testo del consiglio della regione Lombardia. Dopo averlo letto ho invitato i colleghi ad esaminarlo perché mi pareva che dopo tanti tentativi ed esperienze in proposito fossimo di fronte ad un testo che non condivido fino in fondo ma che riesce comunque a raggiungere un risultato che noi non eravamo riusciti a raggiungere, non per cattiva volontà ma per le diverse posizioni che si sono confrontate all'interno della Commissione.

Il fatto che l'onorevole Bassanini, che ha predisposto alcuni emendamenti, si sia ispirato a quel testo non ci può riguardare. Certo, se egli vuole convocare il Comitato ristretto questa senza dubbio è la strada migliore ed io non mi oppongo a che la segua.

Propongo, però, di mandare il testo degli emendamenti del collega Bassanini a

tutti i commissari perché mi rendo conto molto bene che oggi riunire il Comitato ristretto è altrettanto arduo quanto riunire la Commissione plenaria, in quanto tutti noi un giorno dopo l'altro siamo presi da una serie di impegni politici di rilevanza non secondaria, che attraggono la nostra attenzione e la distolgono anche dal lavoro della Commissione bicamerale. Dico « anche » da questo lavoro perché, malgrado tutto, ad un certo risultato ci siamo arrivati.

Dunque propongo di inviare a tutti i membri della Commissione le proposte presentate dall'onorevole Bassanini, in modo che ne prendano conoscenza. Se l'onorevole Bassanini intende riunire il Comitato ristretto, credo che questa sarebbe la soluzione migliore perché, come giustamente ha rilevato l'onorevole Boato, si seguirebbe la tradizionale trafila che abbiamo sempre seguito (si può formare una maggioranza all'interno del Comitato ristretto e così via); anzi, invito l'onorevole Bassanini a tentare questa soluzione. Però, dobbiamo essere convinti che, indipendentemente dalla riunione del Comitato ristretto, una seduta della Commissione su questo argomento va tenuta entro la settimana in corso. Mi diceva l'onorevole Labriola che egli non dispera che si possa votare la legge finanziaria nella notte tra venerdì e sabato. Se sarà così, l'idea di riunire la Commissione sabato mattina sarebbe da abbandonare totalmente perché non troveremmo nessuno disposto a partecipare. Per questo proponevo la data di venerdì mattina.

Se i colleghi sono d'accordo, possiamo convocarci per discutere del tema del bicameralismo - sulla base delle proposte dell'onorevole Bassanini, se possibile vagliate dal Comitato ristretto - venerdì mattina alle ore 9 o alle 9,30.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Non ho obiezioni a riunirci venerdì mattina. È ovvio che se la Commissione si riunisce venerdì mattina, considerati gli impegni che tutti i colleghi hanno per l'Assemblea e l'impossibilità di assumerci noi la re-

sponsabilità di far mancare il numero legale in aula sulla legge finanziaria, ciò significa che non sarà possibile convocare il Comitato ristretto e che quindi si andrà in Commissione plenaria sulla base delle proposte del relatore e di eventuali emendamenti. Se la Commissione, invece, ritiene necessario un preventivo lavoro del Comitato ristretto, allora il calendario va formulato in termini diversi.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Il Comitato ristretto si potrebbe riunire giovedì sera.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Senatrice Cappiello, ritengo che questo sia un lavoro serio! Questa sera siamo venuti qui e il relatore Labriola, dopo un'ora e un quarto di lavoro, ci ha chiesto di poterci lasciare perché era stanco! Credo che anche altri colleghi, compreso il sottoscritto, abbiano diritto, dopo dodici ore di lavoro, di essere stanchi! Quindi, non ritengo di convocare il Comitato ristretto per domani sera; se lo vogliono fare altri, sono ben felice di rinunciare, come ho già detto altre volte, al mio ruolo.

AGATA ALMA CAPPIELLO. Giovedì sera, non domani sera.

LUIGI COVATTA. Vorrei sapere dai colleghi deputati se la Camera la settimana prossima sarà aperta.

PRESIDENTE. Certo. Devono essere discussi, tra gli altri, il disegno di legge comunitaria ed alcuni disegni di legge di conversione.

LUIGI COVATTA. Allora, presidente, siccome disgraziatamente esiste ancora il bicameralismo e venerdì mattina i senatori, presumibilmente, se ne andranno a casa per prepararsi al *tour de force* della finanziaria prima di Natale forse, senza perdere la calma e senza trasformare le nostre sedute in curiose situazioni in cui ciascuno denuncia i propri malanni (*Commenti del deputato Boato*), a cominciare dall'onorevole Boato che è sempre primo

anche in questo, potremmo prevedere la seduta della Commissione – non mi sembra niente di drammatico – per martedì 21 dicembre. In questo modo venerdì mattina si potrebbe riunire il Comitato ristretto.

EUGENIO TARABINI. Assicuro la mia presenza martedì prossimo, però credo che vi sia il rischio che io sia l'unico rappresentante del gruppo al quale appartengo; infatti, a quanto mi consta, è forte il rischio che si vada ad oltranza con tutto il materiale legislativo da sbrigare prima di Natale. Da quanto ho sentito, è prevalente la tendenza ad esaurire tutto il lavoro legislativo in un *continuum* rispetto all'attività della sessione di bilancio, per cui verranno probabilmente esaminati, di seguito alla legge finanziaria, decreti-legge od altri provvedimenti minori, domenica se è necessario.

PRESIDENTE. Quindi non vi sarebbe seduta lunedì e martedì prossimi.

EUGENIO TARABINI. Sì, certo, anche se qui tutto cambia da un'ora all'altra.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Però probabilmente avremmo un numero di parlamentari maggiore di quello che è presente stasera.

PRESIDENTE. L'obiezione dell'onorevole Tarabini farebbe ritenere più opportuno convocare la riunione venerdì; tuttavia venerdì la Camera discuterà ancora la legge finanziaria ed il problema del numero legale è del tutto aperto.

LUIGI COVATTA. A questo punto credo che dobbiamo delegare al presidente la decisione, che prenderà anche sulla base dell'andamento dei lavori parlamentari.

PRESIDENTE. Allo stato dei fatti sono per riunirci venerdì; poi, se le cose si modificheranno, potremo anche rinviare la riunione a lunedì o a martedì della prossima settimana. Va da sé che poi non

avremo la possibilità di fare un'altra riunione da dedicare alle relazioni; vuol dire che su questo la Commissione ascolterà alcuni punti e si rimetterà.

LUIGI COVATTA. Propongo formalmente alla Commissione che venga votata fin d'ora la delega al presidente e ai due relatori di stilare le relazioni e di riferire. Il discorso che ho fatto prima, e che è stato raccolto dall'onorevole Bassanini, significa che personalmente non accetto che un eventuale insuccesso della nostra riunione di venerdì mattina, o di quando sarà, impedisca ai relatori e al presidente di presentare la relazione sul lavoro svolto fino a questa sera. Non conosco il regolamento della Camera, ma credo che sia necessaria una delega ai relatori per affidare loro il compito di svolgere la relazione sul lavoro fin qui svolto.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Capisco l'esigenza che è stata manifestata dal collega Covatta ma propongo intanto di concludere il nostro lavoro, poiché penso che ve ne siano i presupposti se venerdì si riunirà il Comitato ristretto e martedì, o in altra data che il presidente vorrà fissare, la Commissione. Qualora non si dovesse arrivare al pieno successo dei nostri lavori, allora affronteremo il problema posto dal collega Covatta, quello cioè di dare eventualmente la delega ai due relatori di riferire.

PRESIDENTE. Ne discuteremo nella prossima riunione.

MARCO BOATO. Sono d'accordo che si discuta sulla possibilità di affidare questo mandato ai relatori. Tuttavia, scorrendo gli emendamenti del collega Bassanini, trovo completamente improduttivo che ci riuniamo in Commissione plenaria - partecipata o meno che sia - sulla base soltanto da questi testi, perché francamente ritengo che si tratterebbe di un fallimento annunciato: sono testi pur legittimi ma che vanno nella direzione opposta a tutto quello che si era finora maturato all'interno di questa Commis-

sione. Trovo quindi del tutto improduttivo che questo avvenga se non vi è un lavoro istruttorio doveroso da parte del Comitato ristretto: che lo si faccia venerdì mattina, venerdì sera, sabato, lunedì o martedì, per me è indifferente, però chiedo che si compia questa fase istruttorie, che è nell'economia dei lavori della Commissione. Una Commissione che affronti il tema del bicameralismo e che fallisca nella prima seduta in cui ciò avviene è una Commissione poco avveduta su se stessa.

PRESIDENTE. Resta stabilito che venerdì mattina si svolgerà la riunione del Comitato ristretto e lunedì o martedì quella della Commissione plenaria. Condivido i timori dell'onorevole Boato poiché ho avuto modo di esaminare le proposte del collega Bassanini.

MARCO BOATO. Faccio solo un esempio: secondo l'articolo 71 che viene proposto i senatori non avrebbero più l'iniziativa legislativa; l'avrebbero i deputati, il Governo, i consigli regionali, ma non i senatori. Che senso ha che si discuta di questo in Commissione?

LUIGI COVATTA. Si tratta di una svista!

PRESIDENTE. Speriamo che si tratti di una svista, almeno in questo caso, ma anche le altre questioni sono abbastanza importanti.

Per il momento resta inteso che l'onorevole Bassanini convocherà venerdì 17 dicembre il Comitato ristretto.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 23,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 15 dicembre 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

