

AFFARI COSTITUZIONALI (1^o)

MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2003

329^a Seduta

Presidenza del Presidente

PASTORE

Intervengono i ministri per le riforme istituzionali e la devoluzione Bossi e dell'economia e delle finanze Tremonti nonché il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

La seduta inizia alle ore 16,10.

IN SEDE REFERENTE

OMISSIS

(2544) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 114, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione.

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Il senatore VILLONE (DS-U), proseguendo il suo intervento iniziato nella seduta dell'11 novembre, quando si soffermò sui profili relativi alla forma di Governo, illustra le tematiche relative al Senato federale. Bisogna domandarsi, a suo avviso, se il Senato debba svolgere solo funzioni di rappresentanza territoriale o debba vedersi attribuite anche funzioni politiche nazionali. A suo parere devono essere presenti entrambe le connotazioni, come si evince anche dal dato comparatistico, che offre l'esempio del Senato americano, che dispone tra l'altro dell'*advice and consent*, delle inchieste e delle funzioni di Alta corte. Premesso che è giunto il momento di procedere a una riforma del Senato, vi è il problema di garantire il suo radicamento territoriale. Sono stati proposti vari modelli: quello governativo si basa su limiti all'elettorato attivo, altri modelli propongono la contestualità tra elezioni regionali ed elezione del Senato federale, altra proposta opta per una composizione mista. L'ultimo modello è preferibile, anche se occorre riconoscere che il modello prefigurato dal Governo è tutt'altro che banale, in quanto reintroduce, in maniera opportuna, una sorta di *cursus honorum*. Tuttavia tale modello può prestare il fianco a critiche in quanto dà l'impressione di una chiusura corporativa del ceto politico, può determinare una dimensione localistica e non territoriale della rappresentanza, nonché, come da più parti rilevato, una lesione del principio di pari opportunità nella rappresentanza politica. Il modello che fa perno sulla contestualità delle elezioni presenta un difetto di

fondo, in quanto comporta in realtà una forma debole di radicamento, che recepisce solo i profili peggiori della dimensione territoriale. Occorre in realtà una partecipazione diretta dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione, i quali rappresentano un segmento importante del sistema delle autonomie e possono improntare in senso genuinamente federale il Senato, formando ad esempio un blocco rappresentativo e tale da incidere sostanzialmente sui processi decisionali. L'elezione deve rimanere di primo grado e, posto che nella logica del progetto di riforma il Senato non è contitolare del rapporto di fiducia, sembra opportuno optare per un sistema elettorale di tipo proporzionale, maggiormente rappresentativo in un contesto nel quale non occorre avere riguardo ai profili della governabilità. Il Senato deve essere configurato come Camera che contribuisce all'equilibrio del sistema, attraverso una propria specificità e diversità - anche nei profili relativi al metodo elettorale - dalla Camera dei deputati. Tra i vari modelli di riparto delle competenze tra Camera e Senato appare preferibile quello che prevede leggi con prevalenza della Camera e leggi perfettamente bicamerali. Occorre rivedere l'articolo 117 della Costituzione, introducendo un modello flessibile di federalismo, attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà anche all'ambito normativo: il vigente articolo 117 attraverso la tecnica della enumerazione delle materie ha determinato un sistema rigido e poco efficiente, come si evince anche dalle prime, faticose elaborazioni della giurisprudenza costituzionale in materia. Appare opportuno cancellare la legislazione concorrente, inserendo una clausola di flessibilità che faccia leva sul concetto di unità giuridica ed economica: ciò costituirebbe un deciso passo in avanti rispetto all'impostazione attuale e permetterebbe il superamento delle difficoltà interpretative ed applicative già incontrate. Per ciò che concerne le leggi di bilancio, tra i vari modelli proposti è preferibile optare per quello che mantiene la procedura bicamerale, in quanto più rispondente ad una logica schiettamente federalista, anche se le ragioni di quanti preferirebbero escludere da tale ambito la Camera non legata dal rapporto fiduciario al Governo non sono prive di pregio. Un Senato non già diminuito, ma solo diverso dalla Camera, potrebbe ad esempio vedersi attribuiti i poteri relativi alle nomine di "garanzia", alle Commissioni di inchiesta, ai pareri sulla dirigenza pubblica, l'impugnazione preventiva delle leggi innanzi alla Corte costituzionale, le funzioni di alta Corte: in questo modo il Senato potrebbe davvero assolvere a una funzione di riequilibrio del sistema, nella logica dei pesi e dei contrappesi.

Il senatore VIZZINI (FI) preannuncia una memoria scritta alla quale affida in maniera anche più esaustiva il proprio pensiero. Afferma che la scelta federalista è da ritenersi ormai irreversibile e che bene ha fatto il Governo a prendere l'iniziativa di portare a compimento il processo federale. Da una parte, la globalizzazione determina concorrenza tra "sistemi territoriali", imponendo che il rilievo economico del territorio trovi riscontro in un rilievo anche giuridico e decisionale. Dall'altra, la trasformazione dei partiti politici e l'emergere di una società basata sulla libertà dell'individuo determinano la necessità di superare i sistemi politico-istituzionali caratterizzati da un "centro" e da rapporti gerarchici tra le diverse autorità, per approdare a un sistema in cui si affermano rapporti basati sulla rete, sul collegamento equoordinato. In tale ottica, è necessario superare le lacune della riforma costituzionale del 2001, che pure ha costituito un passaggio importante, per introdurre un sistema che, abbandonata la discutibile impostazione del "federalismo duale", garantisca forme di integrazione, collaborazione e raccordo tra i vari livelli territoriali. E'

centrale, in tale prospettiva, l'istituzione del Senato federale, ma anche la ricerca di una garanzia dell'interesse nazionale che non comprima l'autonomia regionale. Portare le Regioni nel "cuore pulsante" dello Stato significa, attraverso il Senato federale, riformare in profondità il sistema bicamerale, ma anche evitare che sia solo la Corte costituzionale a stabilire il confine tra ciò che spetta alle Regioni e ciò che spetta allo Stato. Occorre tuttavia coniugare il federalismo e la governabilità, dedicando la massima attenzione alla forma di Governo. Passando all'esame delle questioni più problematiche, rileva che la costituzionalizzazione del sistema elettorale appare discutibile, in quanto introduce nel sistema un elemento di rigidità: sarebbe preferibile rimettere la scelta del sistema elettorale alla legge ordinaria. Con riferimento all'articolo 4 del disegno di legge del Governo, rileva che la limitazione dell'elettorato passivo per il Senato determina una violazione del principio di eguaglianza e della libertà di accesso alle cariche elettive. Propone, in linea con un modello di Senato eletto direttamente, di rimuovere le condizioni di eleggibilità e di sostituirle, al fine di garantire la base regionale delle elezioni, con la contestualità tra elezione dei consiglieri regionali e dei senatori. In relazione all'articolo 11 osserva che l'impostazione prefigurata per il nuovo articolo 70 della Costituzione potrebbe condurre a una sorta di legislazione "d'opposizione" sui principi fondamentali: per ovviare a tale inconveniente propone di innalzare il numero di materie rimesse alla competenza bicamerale "paritaria", avendo cura di alleggerire la procedura limitando la composizione dell'eventuale contrasto tra i due rami del Parlamento alla deliberazione finale di una Commissione bicamerale di conciliazione. Rileva, inoltre, che occorre prevedere una soluzione per fronteggiare l'eventuale dissenso tra i Presidenti delle Assemblies sulla questione di competenza, onde evitare il rischio di una paralisi legislativa. Per ciò che concerne il rapporto tra Parlamento e Governo, rileva come, pur essendo la fiducia presunta, la Camera mantenga il potere di sfiduciare l'Esecutivo. Al riguardo propone di valutare l'opportunità di trasformare la questione di fiducia in una questione di "Governo", che potrebbe essere posta anche al Senato con valutazione discrezionale dello stesso Governo.

Con riguardo all'articolo 15, premesso che le questioni relative all'articolo 81 della Costituzione andrebbero affrontate congiuntamente all'attuazione dell'articolo 119, propone di riconsiderare la funzione della legge di bilancio, introducendo una "legge di stabilità" che faccia da cerniera tra patto di stabilità esterno e patto di stabilità interno. Propone inoltre un assetto in cui la legge di stabilità e la fissazione dei saldi di bilancio competono all'asse maggioranza-Governo, mentre la ripartizione delle responsabilità tra i vari livelli territoriali nel raggiungimento degli obiettivi fissati è rimessa alla legge bicamerale. In riferimento all'articolo 31, di novella dell'articolo 127 della Costituzione, ritiene che la soluzione delineata, con l'attribuire al Capo dello Stato la decisione definitiva sull'annullamento della legge regionale, possa coinvolgere un organo supremo di garanzia nell'agone politico. Potrebbe valutarsi l'opportunità di attribuire il potere di annullamento allo stesso Senato, ovvero ad una sede politica paritetica.

Con riguardo all'articolo 32, di novella dell'articolo 126 della Costituzione, rileva l'opportunità di individuare una sede istituzionale atta a svolgere funzioni di prevenzione e composizione dei conflitti tra Stato e Autonomie: tale sede potrebbe consistere in una Commissione parlamentare paritetica di conciliazione, sul modello della Commissione per le questioni regionali a composizione integrata, prevista dall'articolo 11 della legge

costituzionale n. 3 del 2001. Conclusivamente precisa che le osservazioni e le proposte di modifica non valgono a porre in dubbio i meriti del Governo, che si è assunto la responsabilità politica di proporre la riforma costituzionale all'esame del Parlamento.

Il senatore MANZELLA (*DS-U*) rileva che occorre partire dalla apprezzabile relazione del senatore D'Onofrio, ponendo l'accento sulla continuità e sul completamento di quanto realizzato negli ultimi dieci anni, senza dimenticare che la riforma costituzionale del Titolo V ha avuto anche la più alta legittimazione democratica attraverso il *referendum* confermativo. Il completamento deve essere all'insegna dell'equilibrio, in maniera tale da porre mano ad un'opera "alta" di riforma della Costituzione, che si saldi idealmente al lavoro dei padri costituenti. In tale ottica, i provvedimenti sulle autorità amministrative indipendenti e quello sul riassetto televisivo dovrebbero essere in qualche modo collegati alle riforme costituzionali, prendendo atto della circostanza che esistono zone "non maggioritarie" nelle quali deve esservi una autolimitazione del Parlamento tesa ad assegnare funzioni a soggetti indipendenti. Si avverte un bisogno di garanzie al quale occorre dare adeguata soddisfazione attraverso un "protezionismo" di tipo nuovo, che si fondi su soggetti posti in posizione di effettiva terzietà. Occorre recuperare la *ratio* profonda dell'articolo 98 della Costituzione, e più in genere il senso della Costituzione nella sua interezza, intesa quale fondamentale istituto di garanzia. In quest'ottica sarebbe opportuno conferire una nuova centralità alla Corte costituzionale e alle autorità amministrative indipendenti e delineare un vero e proprio statuto dei diritti fondamentali, atteso che l'istituto della riserva di legge non può ritenersi più adeguato al suo scopo originario. Al contrario, la dilatazione numerica della Corte costituzionale, l'insistere sul concetto di "sensibilità regionale", rischia di trasformare la Corte in un mero collegio arbitrale, inidoneo in quanto tale a assolvere ad una suprema funzione di garanzia. Bisogna tornare invece alla logica dei "pesi e contrappesi" e a tal fine è centrale la questione del Senato della Repubblica. Premesso che parlare di Senato "federale" della Repubblica rischia di essere una inutile tautologia, rileva che gli emendamenti preannunciati dal ministro Bossi muterebbero notevolmente la configurazione del Senato, in particolare attraverso l'inclusione dei Presidenti delle Regioni. Sarebbe stato opportuno in passato dare piena attuazione alle norme di rango costituzionale che prevedono la istituzione della Commissione per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, e comunque ora si dovrebbe tenere nel dovuto conto il ruolo fondamentale svolto dal sistema delle Conferenze. Sottolinea ancora che l'equilibrio delle legittimazioni e delle garanzie di cui godono le diverse istituzioni è fondamentale per l'autonomia dei singoli soggetti ed esso va perciò conseguito anche nell'ambito di ciascun soggetto fondamentale del sistema istituzionale. Appare dunque necessario in sede emendativa operare un riequilibrio, in quanto il progetto del Governo presenta una "parte oscura" che consiste nella mancata previsione di un'area di garanzia "non maggioritaria": a tal fine non è certo sufficiente il mero rinvio ai regolamenti parlamentari. Posto che il Parlamento deve a suo avviso acquisire una nuova centralità nell'intero sistema, occorre senz'altro approfondire le questioni delle incompatibilità, delle ineleggibilità e della insindacabilità dei parlamentari, e introdurre istituti già conosciuti negli ordinamenti di altri Paesi europei, come il ricorso di minoranza alla Corte costituzionale e la commissione di inchiesta come strumento di garanzia. Conclusivamente sottolinea che l'auspicato riequilibrio non sarebbe

rivolto ad impedire la governabilità, ma ad assicurare l'indipendenza degli altri soggetti istituzionali in una fisiologica dialettica con il Governo.

Ha quindi la parola la senatrice DATO (*Mar-DL-U*) la quale, riallacciandosi a quanto già segnalato dal senatore Villone, sottolinea come la limitazione in termini di eleggibilità al Senato federale comporti un effetto drammaticamente discriminatorio nei confronti delle donne. Occorre prendere atto che il disegno di legge del Governo si orienta in una direzione opposta alla modifica dell'articolo 51 della Costituzione, che richiede azioni positive di riequilibrio nell'accesso alle cariche elettive tra uomini e donne, e ciò malgrado siano all'ordine del giorno proposte di legge attuative di quella riforma costituzionale e malgrado sia necessario recepire indirizzi dell'Unione europea che richiedono siano incentivate candidature equilibrate nella rappresentanza di entrambi i sessi al Parlamento europeo. In via più generale, la proposta del Governo preclude fortemente le possibilità di rinnovamento della classe politica, configurando il Senato come una sorta di "accanimento istituzionale" finalizzato a tenere in vita l'attuale ceto politico. Conclude ribadendo che, se pure possono essere compresi limiti al diritto di elettorato passivo, questi non possono essere configurati in maniera così drastica come previsto dal disegno di legge n. 2544.

Il presidente PASTORE (*FI*) interviene assicurando che in sede di stesura della prima bozza del disegno di legge l'effetto preclusivo a danno delle donne non era emerso né era stato valutato.

Interviene quindi il ministro BOSSI precisando che il disegno di legge del Governo non contiene alcuna disposizione che espressamente limiti l'elettorato passivo delle donne, né che garantisca l'attuale ceto politico: riconosce che si tratta di un effetto indotto dalla nuova disciplina dell'elezione del Senato federale, ma ribadisce che lo scopo perseguito dal Governo era quello di assicurare un collegamento degli eletti con il territorio, attraverso l'individuazione degli eleggibili in coloro i quali abbiano già ricoperto una carica elettiva espressione di quel territorio.

Il presidente PASTORE ringrazia il ministro Tremonti per avere assicurato la sua presenza in questa fase dell'esame, soddisfacendo in tal modo una esigenza di chiarire, tra l'altro, i temi connessi all'attuazione e all'eventuale modifica dell'articolo 119 della Costituzione, nonché alle competenze per l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio, emersa nel corso di precedenti sedute e gli dà la parola.

Il ministro TREMONTI ricorda che nel suo intervento il senatore Manzella ha fatto riferimento al concetto di continuità: condivide tale lettura, sottolineando come il disegno di legge del Governo rappresenti una proposta che si pone appunto in continuità con le numerose proposte di riforma della Parte II della Costituzione presentate nel corso degli anni, e segnalando che vi sono concrete possibilità che questa riforma costituzionale sia approvata prima del termine della legislatura in corso.

Passando ad affrontare alcuni dei temi specificamente trattati, ritiene che il sistema delle Conferenze fosse certamente coerente al sistema del federalismo amministrativo, ma che con la modifica del Titolo V sia necessario un suo superamento e la previsione di un Senato

federale.

Interviene il senatore BASSANINI (*DS-U*) per chiedere al ministro se non ritenga che il sistema delle Conferenze, anziché in termini alternativi, non possa porsi come complementare al Senato federale.

Il ministro TREMONTI ribadisce che alla riforma del Titolo V consegue necessariamente, a suo avviso, un'evoluzione che porti al superamento del sistema delle Conferenze: ciò trova conferma nella crescita esponenziale del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, a partire dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Egli valuta positivamente il disegno di Costituzione economica delineato dal disegno di legge e ritiene corretto il metodo seguito da questo nell'individuare in primo luogo le competenze sostanziali, demandando ad un momento successivo la disciplina dei meccanismi fiscali: pur ritenendo che la contestuale definizione degli ambiti di competenza sostanziale e dei meccanismi fiscali rappresenti l' *optimum*, e sottolineando che non può esservi federalismo vero in assenza di un federalismo fiscale, ribadisce la propria condivisione all'impianto del disegno di legge n. 2544 sul punto. Ritiene inoltre che la proposta governativa sia pienamente compatibile, o quanto meno non antinamica, con il vigente articolo 119 della Costituzione. Il Senato delineato dalla proposta del Governo è un po' meno federale, in termini di rappresentanza dei territori, rispetto al modello *Bundesrat*, ma recupera tale deficit in termini di funzioni e competenze, costituendo così una solida base per costruire un buon federalismo fiscale.

Quanto all'esercizio della funzione legislativa, la novella all'articolo 70 della Costituzione opera un' *actio finium regundorum* cui consegue un corretto equilibrio tra le due Camere, né da essa derivano, a suo avviso, problemi di carattere funzionale; semmai ritiene possibile prefigurare problemi interpretativi, per esempio, in materia di riserva di legge, come già segnalato dal senatore Vizzini con riferimento alla materia fiscale; oppure in materia di definizione di quali siano i provvedimenti "di bilancio e rendiconto", tra i quali non è chiaro se debba intendersi rientrante anche la legge finanziaria. A proposito di quest'ultima condivide, inoltre, l'esigenza di ridiscutere la questione della sua procedura di approvazione.

Ad una specifica richiesta del senatore BASSANINI di chiarire se non escluda la possibilità che per la legge finanziaria sia richiesta la procedura bicamerale paritaria, il ministro TREMONTI replica osservando che vi sono argomenti equivalenti in senso favorevole o contrario all'adozione della procedura bicamerale paritaria in questo caso. Ricorda, comunque, che tutti i livelli di governo sono determinanti per la tenuta del patto di stabilità nei confronti dell'Unione europea: è infatti impossibile un equilibrio finanziario a livello di governo nazionale in presenza di squilibri dei livelli di governo territoriali. Conclude ribadendo il proprio apprezzamento per il progetto di riforma n. 2544.

Il senatore VILLONE chiede al ministro di confermare se abbia inteso affermare, con il suo intervento, in primo luogo che l'articolo 119 della Costituzione può essere mantenuto nel suo testo vigente, in secondo luogo che la contrattazione e il confronto tra le Regioni e lo Stato debba essere spostato dal sistema delle Conferenze al Senato.

Il ministro TREMONTI ribadisce che a suo avviso la modifica del Titolo V richiede il superamento di quel sistema e l'individuazione del Senato federale come luogo istituzionale di confronto delle Regioni e dello Stato. Quanto all'intervento del senatore Manzella, il quale ha evidenziato alcuni punti evolutivi della democrazia, ricorda che la stessa riforma del Titolo V è stata approvata da un *referendum* confermativo cui ha partecipato appena il 34% dei cittadini.

Il senatore MANZELLA, riallacciandosi a quanto detto con riguardo alla questione del ruolo svolto dalle Conferenze, sottolinea che anche gli emendamenti che il Governo si appresta a presentare derivano, secondo quanto dichiarato dal ministro Bossi, da indicazioni provenienti dai presidenti delle Regioni.

Il presidente PASTORE prima di dare la parola al relatore per il suo intervento in sede di replica, ricorda che sono finora intervenuti ventuno colleghi appartenenti a Gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione; che i loro interventi si sono svolti con tempi più ampi di quelli fissati a norma di regolamento; che si sono svolte 16 audizioni e che sono pervenuti numerosi contributi scritti, cui se ne aggiungeranno altri già preannunciati: si tratta di un lavoro di approfondimento generale complesso e di grande rilievo, per il quale ringrazia tutti gli intervenuti.

Il senatore D'ONOFRIO (*UDC*), relatore sui disegni di legge n. 2544 e connessi, intervenendo in sede di replica, sottolinea come il disegno di legge del Governo sia stato presentato dopo numerose proposte di iniziativa parlamentare, che condividono con quello l'affermazione della necessità di completare il processo di riforma costituzionale, sulla quale non si registra alcuna diversità di posizioni derivante dall'appartenenza all'uno o all'altro schieramento politico, mentre vi sono ovviamente profonde divergenze sulle soluzioni prospettate per ciascuno degli ambiti di intervento. Dopo aver espresso l'esigenza di un ulteriore approfondimento dei temi oggetto di riforma, segnala come sia improbabile che la Camera dei deputati approvi senza modifiche il testo del Senato: le prossime fasi di esame dei disegni di legge e la probabile nuova prima deliberazione da parte del Senato dopo l'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento, costituiranno un'utile occasione per tali approfondimenti. Le proposte all'esame della Commissione realizzano un intreccio molto complesso tra le posizioni degli opposti schieramenti, tra quelle delle singole forze politiche, nonché tra quelle dei singoli parlamentari: d'altra parte tale complessità deriva dall'ampiezza dell'intervento sull'intera Parte II della Costituzione.

Dopo aver dato partitamente conto dei disegni di legge nn. 252, 338, 420, 448, 617, 992, 1238, 1350, 1496, 1653, 1662, 1678, 1888, 1889, 1898, 1914, 1919, 1933, 1934, 1998, 2001, 2002, 2030, 2117, 2166, 2320, 2404, 2449, 2507, 2523, sottolinea come alcuni di questi siano stati presentati in occasione di particolari congiunture politiche, mentre altri no: tutti i disegni di legge all'esame concorrono a introdurre elementi di valutazione e a prospettare soluzioni alle questioni al centro del dibattito.

Si sofferma quindi su alcuni dei punti particolarmente significativi dei disegni di legge di iniziativa parlamentare: alcuni di questi propongono discipline specifiche in tema di incompatibilità e di ineleggibilità del Primo ministro; numerosi disegni di legge prevedono

l'istituzione di un Senato federale, a elezione diretta ovvero a composizione mista; in alcuni trova soluzione il problema della ridefinizione della procedura per l'approvazione e la modifica degli statuti delle Regioni a statuto speciale - le quali dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999 si trovano in una posizione deteriore, in tema di autonomia statutaria, rispetto a quelle a statuto ordinario - prevedendo una partecipazione vincolante delle autonomie speciali nell'elaborazione dello statuto speciale; l'esercizio della funzione legislativa da parte del Senato viene disciplinata nelle varie proposte in modo differenziato; numerose e variegiate sono anche le proposte in materia di modifica della forma di Governo. Venendo al tema delle garanzie, dopo aver ricordato le osservazioni che il senatore Petri ha svolto in tema di modifica dell'articolo 138 della Costituzione, condividendo la valutazione di grande delicatezza in considerazione soprattutto del rafforzamento dei poteri del Governo, ricorda che le proposte all'esame sono tendenzialmente orientate a mantenere l'attuale numero di giudici costituzionali, prevedendo alcuni la possibilità di adire la Corte da parte di minoranze parlamentari o da parte di enti territoriali; è largamente condivisa la modifica, non puramente formale, della denominazione del Presidente del Consiglio dei ministri con quella di Primo ministro, coerentemente all'accentuazione del suo ruolo; non mancano proposte di formalizzazione della figura del "Capo dell'opposizione" a proposito delle quali segnala che esse, formulate probabilmente in una visione strettamente bipolare, dovrebbero tenere conto della possibilità che in Parlamento siano rappresentate più "opposizioni"; un altro punto significativo è quello dell'innalzamento del *quorum* fissato dalla Costituzione per l'approvazione di provvedimenti che rappresentano strumenti di garanzia, come ad esempio i Regolamenti parlamentari, l'istituzione di Commissioni di inchiesta, l'elezione di titolari di cariche disciplinate dalla Costituzione, e così via; si propone da taluni l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, in merito alla quale esprime la propria condivisione e che è presente nel disegno di legge del Governo; a questo riguardo sottolinea che l'inserimento in quest'ultimo della cosiddetta *devolution* rende incompatibile il mantenimento di quel meccanismo di attivazione di ulteriori forme di autonomia; molti disegni di legge all'esame intervengono, infine, a modificare l'articolo 117, proponendo taluni l'eliminazione della categoria della legislazione concorrente, operando altri invece interventi correttivi su specifiche materie senza modificare l'impianto.

Quelli elencati rappresentano gli elementi di maggior rilievo che emergono da un'attenta lettura dei numerosissimi disegni di legge di iniziativa parlamentare. Passando alle questioni suscitate dal disegno di legge del Governo, anche alla luce della discussione generale e delle audizioni svolte, sottolinea come in materia di Senato federale la scelta fondamentale compiuta dal Governo, che afferma di condividere in quanto relatore, è che il Senato sia un organo titolare della funzione legislativa estraneo al rapporto di fiducia, segnando così la fine dell'esperienza del bicameralismo perfetto. In considerazione delle numerose prese di posizione sul punto, ritiene che sia indispensabile una specifica manifestazione di preliminare presa di posizione dei Gruppi parlamentari su questa scelta che rappresenta un punto cardine della proposta di riforma. In seguito si potrà discutere sulla composizione e sulle funzioni del Senato federale; il disegno di legge n. 2544 opta per un sistema di elezione diretta e tuttavia il Governo ha preannunciato un emendamento con il quale si realizzerebbe una composizione mista: su quest'ultima proposta il relatore esprime la propria contrarietà. Ribadendo quanto già osservato in

precedenti occasioni, esprime infatti forti perplessità in merito alle concrete possibilità di partecipazione ai lavori di un Senato federale che operi continuativamente da parte di soggetti istituzionali di rilievo quali i presidenti delle Regioni o i sindaci di alcune città. Chiarendo che la sua contrarietà si fonda principalmente su motivi di funzionalità del Senato, ritiene preferibile consentire a tali rappresentanti degli enti territoriali di partecipare alle decisioni di maggior rilievo che il Senato federale debba assumere nelle materie di loro interesse. Ritiene inoltre che alla previsione di una composizione mista del Senato consegua necessariamente la forte riduzione delle competenze di tale Camera sulle materie politicamente significative.

Dopo aver osservato che le differenze tra la Camera dei deputati e il Senato federale in termini di elettorato passivo non presentano problemi, osserva che le altre perplessità possano essere superate attraverso la previsione della contestualità delle elezioni del Senato con quella dei Consigli regionali, rendendosi però necessario un chiarimento sugli effetti di eventuali scioglimenti dei Consigli regionali in corso di legislatura. Sottolinea come la scelta di un metodo di elezione diretta del Senato consenta a questo di essere titolare di funzioni numerose e rilevanti e ribadisce che i rappresentanti degli enti territoriali possono, a suo avviso, partecipare a limitate ma significative deliberazioni di loro interesse. Ricorda altresì che il disegno di legge del Governo su questo punto è suscettibile di modifiche e miglioramenti.

Quanto alla potestà legislativa del Senato osserva che se questo non ha poteri paritari rispetto a quelli della Camera che esprime la maggioranza di Governo nelle materie in cui si realizza il suo indirizzo politico, finisce per svolgere un ruolo sostanzialmente consultivo, ma che d'altra parte in caso contrario esso potrebbe svolgere un ruolo ostativo alla realizzazione del programma di Governo, pur essendo estraneo al rapporto di fiducia: la proposta del Governo richiede a suo avviso correzioni su questo tema, poiché nella sua formulazione attuale attribuisce al Senato federale poteri incisivi su materie che attengono all'indirizzo politico, come già segnalato dal senatore Vizzini.

Interviene il ministro TREMONTI per precisare di ritenere che tra una funzione di partecipazione all'indirizzo di Governo e una di conciliazione tra le diverse istanze del livello nazionale e regionale, sia preferibile che in Senato trovi espressione quest'ultima, evitando così che le scelte del Governo si infrangano su un'opposizione degli enti territoriali che non ha trovato uno spazio di mediazione.

Riprendendo il proprio intervento, il senatore D'ONOFRIO afferma che il Senato federale può svolgere un'utile funzione di garanzia nei confronti degli enti territoriali: in tal modo esso si qualifica come limite alla maggioranza di Governo, in quanto eventuale espressione di una maggioranza a quella non omogenea, o in quanto espressione degli enti territoriali. In tema di interesse nazionale segnala come sia stata da più parti espressa l'esigenza di chiarire come possa una Assemblea legislativa nazionale sovrapporsi alle deliberazioni di un Consiglio regionale e come sia stata ritenuta inappropriata l'attribuzione al Presidente della Repubblica della decisione sull'annullamento della legge regionale confliggente con l'interesse nazionale. A tale proposito ritiene che tale soluzione sia, invece, accettabile, considerando che il Capo dello Stato è oggi titolare di poteri molto delicati, quale quello in materia di scioglimento delle Camere. Quanto alla esigenza di individuare *ex ante* i

presupposti in presenza dei quali si ha violazione dell'interesse nazionale non comprende come questi possano essere predefiniti: le proposte che in merito saranno formulate dalle Regioni costituiranno oggetto di esame, insieme alle altre soluzioni prospettate, come quella del disegno di legge n. 1933 il quale, peraltro, finisce per ridurre ogni potestà legislativa regionale a potestà concorrente. Come è noto il disegno di legge governativo prevede invece espressamente competenze esclusive regionali, ed è proprio da tale disposizione che deriva l'esigenza di una tutela dell'interesse nazionale. Annuncia la presentazione di emendamenti soppressivi delle limitazioni dell'elettorato passivo per il Senato federale e di emendamenti volti a prevedere l'elezione contestuale dei senatori eletti in ciascuna Regione con i rispettivi Consigli regionali e le opportune norme di raccordo.

Ritiene opportuno, inoltre, evitare ogni riferimento in Costituzione a specifici sistemi elettorali. Nella sostanza, invece, considera inevitabile che la legge elettorale per la Camera dei deputati sia rivolta a favorire maggioranze stabili e quella per il Senato federale abbia lo scopo di garantire una rappresentanza equilibrata dei territori, secondo un criterio proporzionale territoriale e non di partito. Ribadisce, quindi, l'intendimento di presentare appositi emendamenti diretti a rimuovere dal testo sia il riferimento a specifiche formule elettorali, sia i limiti all'elettorato passivo per il Senato federale e conferma ancora il suo orientamento contrario all'emendamento, preannunciato dal Governo, che determinerebbe una composizione mista del Senato, in parte elettiva e in parte con membri di diritto espressi dalle autonomie territoriali. Conclude, sulla questione del sistema bicamerale, affermando che se il Senato federale concorre a condizionare anche l'indirizzo politico di governo in funzione di garanzia dei territori, in tal modo esso assume un ruolo politico e istituzionale assai rilevante.

Quanto alla Corte costituzionale, considera preferibile il numero di 15 giudici, soluzione d'altra parte condivisa nella gran parte degli interventi in discussione generale e degli stessi disegni di legge in esame. Tuttavia intende precisare che il disegno di legge del Governo non postula una rappresentanza delle Regioni in seno alla Corte costituzionale, ma prevede, opportunamente, che il Senato federale concorra in misura determinante alla composizione della stessa Corte. Osserva, in proposito, che la qualificazione politica della Corte costituzionale è propria della Costituzione vigente e della prassi che si è affermata nella sua realizzazione, mentre non sarebbe di tenore politico, ma piuttosto istituzionale, una partecipazione prevalente del Senato federale alla composizione della Corte. Nel suo orientamento, fermo restando il numero complessivo di 15 giudici, il Senato federale dovrebbe eleggere i 5 di designazione parlamentare o almeno 3 di questi. Circa le ipotesi di ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte di minoranze parlamentari, auspica che esse siano precisate meglio dichiarandosi tuttavia persuaso che alla Corte non dovrebbe essere affidato un sindacato di legittimità sul procedimento legislativo, materia propria degli *interna corporis* parlamentari. Osserva, inoltre, che una possibilità di ricorso generalizzato e diretto alla Corte potrebbe dar luogo a un contenzioso notevolissimo, così come quello che potrebbe derivare da una facoltà di ricorso diretto da parte degli enti locali. Per entrambi i casi, dunque, sarebbe necessario considerare un sistema di esame preliminare allo scopo di decongestionare il possibile contenzioso. In tema di forma di governo, egli rileva un principio comune, desumibile dalla discussione

e dai diversi disegni di legge in esame, secondo il quale i governi si devono formare in coerenza al risultato elettorale, e rimanere tali durante la legislatura. Non tutte le proposte ammettono o prevedono l'indicazione nella scheda elettorale del candidato alla carica di Primo ministro, come non sempre si prevede, o si ammette, una potestà di scioglimento della Camera dei deputati intestata sostanzialmente al Primo ministro. Nondimeno, è considerato generalmente rilevante che vi sia un candidato alla guida del Governo noto in qualche forma agli elettori, altrimenti si finirebbe con il tornare alla scelta elettorale di una maggioranza parlamentare. Ritiene che probabilmente nel disegno di legge del Governo siano troppo estesi i casi di scioglimento automatico della Camera e su tale aspetto auspica una riflessione ulteriore. Rileva, inoltre, una convergenza generale sul potere del Primo ministro di nominare e revocare i ministri. Circa le funzioni del Presidente della Repubblica in tema di scioglimento della Camera dei deputati, occorre chiarire quale sia l'orientamento prevalente, se verso uno scioglimento su proposta del Primo ministro ovvero su richiesta di questi e dunque in sostanza determinato dal capo dell'Esecutivo. A proposito dello statuto dell'opposizione, esso non dovrebbe riferirsi esclusivamente alla riserva di tempi certi di discussione delle proposte di minoranza, ma dovrebbe assumere un contenuto più significativo, ad esempio prevedendo maggioranze qualificate più elevate per modificare i regolamenti parlamentari e le leggi di revisione costituzionale oppure mediante altre modalità, come quella già esaminata del ricorso diretto alla Corte costituzionale in casi determinati. Anche su tali questioni reputa possibile una larga convergenza. Sul federalismo fiscale, osserva che la mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione dipende in primo luogo dalla persistente incertezza sulle competenze sostanziali degli enti territoriali. Tuttavia, ritiene che i tempi della riforma costituzionale in esame consentano di prevedere come ipotesi realistica la definizione di un modello reale di federalismo fiscale in concomitanza con la fase parlamentare di seconda deliberazione, quando cioè vi sarà un testo comune tra Camera e Senato. Ricorda che dalle associazioni delle forze sociali e produttive è venuta, in sede di audizioni, una segnalazione preoccupata sul possibile aumento dei costi complessivi del sistema e di conseguenza della pressione fiscale, per effetto del federalismo fiscale e del federalismo costituzionale. Le stesse forze sociali rappresentano l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale per la fruizione dei diritti fondamentali e, in particolare, una matrice comune del diritto del lavoro, capace di seguire l'evoluzione dei sistemi di contrattazione nell'articolazione nazionale e territoriale. Analoghe preoccupazioni sono state manifestate in materia di tutela dell'ambiente. Quanto alla questione di Roma capitale, il disegno di legge del Governo affida alla Regione Lazio i poteri normativi che la riguardano: è evidente, ritiene, che sia necessario un ordinamento speciale per la capitale della Repubblica federale e che ciò implichi anche poteri normativi, peraltro non necessariamente conferiti dalla Regione. In ogni caso, è stato opportuno prevedere per la questione un termine per emendamenti un poco più ampio.

Interviene in sede di replica il ministro BOSSI rammentando innanzi tutto che il cambiamento politico e istituzionale in atto è iniziato a suo tempo perché in una parte del Paese, il Nord, da sempre leale verso lo Stato ma obiettivamente mal ripagato nella sua lealtà, si avviò un processo di critica del sistema centralista che ha dato luogo, dopo anni di dibattiti, anche alla riforma del Titolo V della Costituzione. Il processo così avviato esige

un compimento, in particolare assicurando che il federalismo dia effettivamente alle regioni e ai popoli la possibilità di intervenire anche nella legislazione generale. Egli non ritiene prioritaria una definizione della questioni inerenti al federalismo fiscale, mentre considera importante dare al Senato della Repubblica anche la competenza sulla legge finanziaria. Il Governo conferma l'impegno, assunto con i Presidenti delle Regioni, di proporre una composizione integrata del Senato federale, con la partecipazione diretta degli enti territoriali, avendo valutato attentamente anche i modelli stranieri già sperimentati. Si è ritenuto di escludere l'opzione di una Camera di secondo grado perché secondo i critici di tale modello si sarebbe vanificato il rapporto tra elettori ed eletti. Personalmente egli avrebbe preferito invece proprio quella soluzione ma per senso della realtà ha poi condiviso la proposta contenuta nel disegno di legge del Governo. In ogni caso, egli intende sottolineare che il Senato federale, nella proposta del Governo, incide in modo evidente anche nella determinazione dell'indirizzo politico, a garanzia dei territori. Allo stesso modo un'esigenza di legami più stretti con i territori induce a preferire la contestualità di elezione tra il Senato e i Consigli regionali, soluzione che sarà oggetto di un altro emendamento del Governo. Si tratta, insomma, di definire un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze di rappresentanza degli elettori e delle autonomie territoriali. Il Governo, inoltre, si è impegnato a presentare anche un emendamento che affidi al Senato federale una competenza diretta sulla destinazione delle risorse finanziarie alle autonomie territoriali, anche attraverso la legge finanziaria. Si dichiara disponibile e attento, quindi, ad altre proposte relative al Senato federale, in particolare sui requisiti di elettorato passivo. Quanto alle questioni attinenti alle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, osserva che in materia di lavoro il sistema di contrattazione potrebbe evolversi ancora e ricorda in proposito le cosiddette gabbie salariali, che a suo avviso in sostanza commisuravano il costo del lavoro al costo della vita e che non è stato saggio abbandonare. Nel processo generale di integrazione globale dell'economia, infatti, gli Stati nazionali perdono progressivamente la capacità di intercettare e regolare i fenomeni economici e finanziari e tale incapacità è aggravata dalla crescita imponente dei fenomeni migratori. Occorre considerare, pertanto, una soluzione istituzionale nuova, che senza i vincoli dei confini politici propri dello Stato nazionale, abbia la possibilità concreta di attirare gli investimenti. Circa la questione dell'interesse nazionale quale limite alla legislazione regionale, si tratta di una valutazione inerente non a un criterio di legittimità ma di opportunità politica e la sede più adatta sembra proprio quella del Senato della Repubblica così come il Parlamento, secondo la Costituzione del 1948, avrebbe potuto essere investito dalla questione di merito sulle leggi regionali. Nel nuovo modello, la legge regionale è sindacabile per lesione dell'interesse nazionale e può essere annullata, ma il Parlamento nazionale non può interferire nella legge in sé, limitandosi il Senato federale della Repubblica a valutare se vi sia o meno quella lesione dell'interesse nazionale. Allo stesso modo il Presidente della Repubblica assolve un tipico compito di garanzia decidendo in ultima istanza su tali questioni, anche se la soluzione in esame è naturalmente oggetto di discussione. Quanto all'obiezione che tale procedura sarebbe troppo complessa e prolungata, osserva che ben più lungo sarebbe un procedimento di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale. In merito alla devoluzione, auspica che non si ripropongano le condotte ostruzionistiche manifestatesi sul disegno di legge costituzionale n. 1187, dedicato specificamente alla questione: quell'atteggiamento, infatti, era motivato da preoccupazioni, a suo giudizio

infondate, per il rischio di compromettere l'esercizio di diritti fondamentali. Si tratta, invece, di spostare sostanzialmente verso le comunità alcuni servizi importanti, come la sanità e la scuola, comunque nella garanzia di uniformità delle prestazioni essenziali a livello nazionale.

A proposito dei poteri di scioglimento della Camera dei deputati, osserva che nel sistema attuale il Presidente della Repubblica in effetti non è titolare di un potere proprio, perché la scelta reale è stata sempre esercitata dai partiti di maggioranza. Il ruolo del Presidente della Repubblica, pertanto, non è ridimensionato dal disegno di legge del Governo, che anzi integra e dà vigore alle sue funzioni di garanzia, ad esempio escludendo la controfirma ministeriale su alcuni atti suoi propri. Sulla composizione della Corte costituzionale, osserva che in ogni caso vi deve essere un peso rilevante delle regioni e ciò va chiarito come presupposto politico di ogni discussione in materia.

Quanto all'indicazione del candidato alla carica di Primo ministro nella scheda elettorale, osserva che ciò è già nella Costituzione materiale e, in conclusione, considera possibile una discussione sugli emendamenti che permetta di chiarire i dubbi ancora persistenti e di risolvere le questioni più rilevanti.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle 19,10.