

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

Nn. 21-22-23-30-166-227-426-845-1101-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE ELIA)

Comunicata alla Presidenza il 16 maggio 1990

SUI

DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE

Norme per una differenziazione di poteri e funzioni
dei due rami del Parlamento (21)

d'iniziativa dei senatori PASQUINO e CAVAZZUTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Soppressione dell'articolo 59 della Costituzione (22)

d'iniziativa dei senatori PASQUINO, CAVAZZUTI, RIVA,
ALBERTI e STREHLER

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Modifiche agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione (23)

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI,
ONGARO BASAGLIA e ONORATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Modifiche della struttura e delle attribuzioni del Senato
della Repubblica (30)

d'iniziativa dei senatori RIZ, DUJANY, RUBNER, SANNA e BOSSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Modifica degli articoli 56, 57 e 72 della Costituzione (166)

**d'iniziativa dei senatori FILETTI, BIAGIONI, FLORINO, FRANCO,
GRADARI, LA RUSSA, MANTICA, MISSERVILLE, MOLTISANTI,
PISANÒ, PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SIGNORELLI,
SPECCHIA e VISIBELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 1987

Riforma del Parlamento ed istituzione
di una Camera unica (227)

**d'iniziativa dei senatori PECCHIOLI, TEDESCO TATÒ, CHIARO-
MONTE, CHIARANTE, MAFFIOLETTI, TARAMELLI e COSSUTTA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 1987

Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione
concernenti le funzioni del Parlamento (426)

**d'iniziativa dei senatori MANCINO, RUFFILLI, ALIVERTI, BUTINI,
FONTANA Elio, BEORCHIA, DI LEMBO, RUFFINO e VENTURI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 SETTEMBRE 1987

Modifica degli articoli 59, 85 e 88 della Costituzione (845)

d'iniziativa dei senatori MANCINO, FABBRI, CARIGLIA e MALAGODI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 1988

Revisione delle norme costituzionali concernenti
la struttura e le funzioni del Parlamento (1101)

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO, RIVA, ARFÈ,
CAVAZZUTI e ONORATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 GIUGNO 1988

ONOREVOLI SENATORI. - All'esposizione dei contenuti del testo proposto dalla Commissione per i disegni di legge nn. 21, 22, 23, 30, 166, 227, 426, 845 e 1101, pare opportuno premettere un profilo generale sulla genesi e l'evoluzione del nostro bicameralismo, tenendo conto degli orientamenti espressi dalle maggiori forze politiche nel dopoguerra e nel corso del dibattito istituzionale (che ha avuto luogo innanzi alle due Camere il 18 e 19 maggio 1988). Seguirà una seconda parte dedicata all'esposizione delle varie fasi dell'esame compiuto dalla Commissione affari costituzionali sui disegni di legge presentati con particolare riferimento ad alcune tematiche approfondite nel corso del dibattito: la riduzione del numero dei parlamentari, la differenziazione funzionale tra le due Camere, le modifiche al sistema delle fonti. Nella parte terza figura la ricostruzione in prospettiva storica della riforma in senso procedimentale del bicameralismo, nonché il commento delle norme approvate dalla Commissione e le considerazioni finali.

I.1. Le maggiori forze politiche si sono mostrate disponibili a non stabilire, in tema di riforma del procedimento legislativo, rigide scansioni temporali basate su pregiudiziali di priorità, in base alle quali la discussione sulla revisione dei regolamenti parlamentari avrebbe dovuto essere necessariamente preceduta dalla riforma del Parlamento. Si è infatti acceduto (anche da parte di chi sembrava maggiormente sensibile ad una *consecutio temporum*) ad un criterio di parallelismo, nel quadro di una contestualità e globalità di temi più politica che cronologica.

In realtà giungiamo piuttosto impreparati, sul piano storico-fattuale, a questa discussione, come più volte è stato sottolineato dalla dottrina (v. particolarmente AIMO, «Attualità della riforma del Senato. Il

modello bicamerale tra crisi e prospettive di riforma», *Vita e pensiero*, 1980, 1, pagg. 15 e segg., in un saggio che riprende alcuni degli argomenti svolti nella sua monografia su bicameralismo e regioni). Manchiamo infatti - ed è una lacuna non lieve - di una verifica che sappia dirci quali sono state in questo quarantennio le principali svolte politiche eventualmente realizzatesi con riferimento ai grandi temi di legislazione o di indirizzo politico nel passaggio del relativo dibattito dal Senato alla Camera o viceversa e come le forze politiche abbiano utilizzato la possibilità di ripensamento.

Disponiamo, è vero, di alcuni esempi emblematici. La discussione della legge sul divorzio presso il Senato - tanto per citarne uno - ha toccato una tematica notevolmente diversa, sotto certi aspetti, rispetto a quella intervenuta alla Camera, come dimostrano gli emendamenti presentati dal senatore Leone. Un altro caso di differenziazione è rappresentato dalla svolta che la Democrazia cristiana impresso alla riforma agraria nella prima legislatura. In quella occasione, infatti, vi fu una perfetta regia bicamerale, determinata da una forte direzione politica del Presidente De Gasperi e di alcuni suoi collaboratori (penso, ad esempio, al vice segretario della DC Dossetti) che neutralizzò, in pratica, gli effetti della doppia lettura. Il Senato, infatti, approvò la legge sulla Sila, che la Camera varò senza modifiche; dal canto suo, la Camera approvò la legge sul Delta Padano, senza che il Senato vi apportasse poi emendamenti. È un esempio di sincronismo rispetto al quale era difficile, data la simultaneità dell'esame, aspettarsi ripensamenti. Invece, in altre situazioni la Democrazia cristiana utilizzò la sede parlamentare di ripensamento per importanti rettifiche di indirizzo.

Sul tema dei patti agrari il Gruppo DC alla Camera aveva infatti promosso, con un

larghissimo consenso al suo interno, l'adozione di un progetto di riforma che invece al Senato non giunse mai all'approvazione. Le ragioni vanno certamente ricondotte a preoccupazioni di ordine politico: la Democrazia cristiana, di fronte alla reazione dell'elettorato di centro-destra alla riforma agraria, manifestatasi nelle elezioni amministrative del 1951 e del 1952, ritenne che proseguire anche nella riforma dei patti agrari rappresentasse un «sovraccarico di riforme» che una parte dell'elettorato medio non avrebbe compreso. Queste considerazioni, che rimangono implicite nel dibattito, costituiscono un esempio tipico di ripensamento di una linea politica.

Alle carenze degli studi di storia costituzionale non pongono rimedio gli scritti dedicati alle vicende dei partiti politici, anche se questi, attraverso i Gruppi parlamentari, svolgono un ruolo protagonista in ordine al lavoro legislativo: in uno Stato di partiti c'è un Parlamento di partiti ed anche il funzionamento del bicameralismo non può prescindere.

Non disponiamo di molti concreti elementi per giudicare oltre un quarantennio in questa prospettiva, perchè mancano le descrizioni dell'*iter* di singole leggi. Alcuni elementi sono forniti da una recente cronistoria della legge per il Sud, la legge n. 64 del 1986, nei suoi vari passaggi tra Camera e Senato; esistono riferimenti piuttosto precisi inoltre per quello che concerne la vicenda della notissima legge elettorale del 1953, recante un premio di maggioranza. Nel nostro paese, tuttavia, non esistono, come invece accade negli Stati Uniti, narrazioni riferite a singoli procedimenti legislativi, nei quali si siano tentate composizioni di interessi particolarmente rilevanti.

Sono tutt'al più rintracciabili valutazioni di tipo prevalentemente impressionistico. È diffusa la certezza di ripetizioni, ripetitività, ritardi, duplicazioni, difetti sicuri nel funzionamento di questo bicameralismo, ma si tratta di un giudizio di sintesi: non disponiamo di affermazioni documentate da una analisi che ci faccia distinguere chiaramente quello che, anche al di fuori di un giudizio di merito politico, è stato funziona-

le ad un ripensamento, e quello che invece è stato davvero disfunzionale, perchè meramente ripetitivo o superfluo, quando non dannoso.

I.2. Questa insufficiente analisi condiziona l'opera di riforma, perchè la dottrina stessa non solo non ha compiuto questo esame, ma ha proceduto anch'essa per impressioni, per valutazioni approssimative; e anche quando ha fornito giudizi di grande rilievo, questi non hanno rimediato allo stato di impreparazione diffusa e comunque sono stati tenuti in scarso conto.

Il giudizio che si doveva tenere più presente era quello di Costantino Mortati; non solo in quanto studioso di questi temi, ma soprattutto per il suo contributo ai lavori dell'Assemblea costituente. Egli era infatti stato il sostenitore più tenace della specificità della seconda Camera, che nel suo pensiero doveva essere rappresentativa delle categorie sociali e delle autonomie locali. Egli era dunque il più titolato - per così dire - a dare *ex post* un giudizio sulla situazione che si era determinata dopo la Costituente, di cui poteva essere considerato il critico più esigente, non essendo stata allora accolta la sua tesi.

Ebbene, ancora nel 1962, nelle sue «Istituzioni di diritto pubblico» (VI ed., Padova, pag. 397) Mortati scriveva: «Non è esatto sostenere che il riesame da parte di una seconda Camera politicamente intonata nello stesso senso della prima riesca inutile, poichè invece esso può riuscire proficuo sia ad un ripensamento della opportunità politica della proposta di legge, sia ad un suo perfezionamento tecnico». E si badi che questo giudizio veniva espresso da Mortati dopo un periodo particolarmente significativo, in cui il Senato si era attardato sulla integrazione qualitativa della propria composizione, una sorta di riflusso della esperienza della terza disposizione transitoria della Costituzione, e a fatica aveva poi superato questa fase, caratterizzata appunto dal tentativo di integrazione, basato su liste nazionali formate da deputati con un certo numero di mandati.

C'è da chiedersi per quali motivi questo giudizio di Mortati, che è stato sostanzialmente ripreso da una letteratura d'indubbio rilievo (si vedano MANZELLA, «Il Parlamento», Bologna, 1977; MATTARELLA, «Il bicameralismo», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1983, pagg. 1161-1180; MAZZIOTTI, voce «Parlamento», *Enciclopedia del diritto*, Milano 1981, vol. XXXI, pagg. 757-820; CALANDRA, «Note sulla funzionalità del bicameralismo», *Civitas*, n. 9 del 1980, pagg. 33-50), non abbia fatto presa sull'opinione pubblica e, soprattutto, sull'opinione dei politici che hanno partecipato alla vicenda della Commissione Bozzi. Bisogna a questo fine considerare che in sede di Assemblea costituente non «passò» nè il disegno del Partito comunista, nè quello della Democrazia cristiana, nè quello di altri partiti, e la soluzione del «bicameralismo paritario» su cui si finì per convergere, ben lungi dal costituire il frutto di un disegno politico coerente, rappresentò piuttosto il risultato di una serie di rifiuti e di negazioni.

Questo scacco della Costituente ha provocato, nella cultura politico-istituzionale successiva, la convinzione che nel nostro ordinamento il bicameralismo rappresenti un problema ancora aperto. Vale per tutti l'intervento dell'onorevole Martinazzoli, nella discussione alla Camera del 18 maggio 1988; egli ha affermato che il compromesso della Costituente è incompiuto, che forse bisogna prolungarlo, ma verificando quali elementi vadano in esso mantenuti e quali debbano essere, al contrario, superati. In fondo anche in molte affermazioni contenute in documenti del Partito comunista - penso alla relazione «Riforme del sistema politico e riforme dello Stato», svolta dall'onorevole Tortorella nell'ambito dei lavori della «Commissione per le politiche istituzionali» della Direzione del Partito comunista, che hanno avuto luogo a Roma il 26 e 27 febbraio 1988 - l'insistenza sul superamento del bicameralismo appare come l'eredità di questa sensazione dovuta non solo ad un'esperienza quarantennale, ma a quello scacco iniziale in cui il Partito comunista non riuscì ad affermare la tesi monocameralista. Va comunque osservato

che, anche se la Democrazia cristiana ed altri partiti riuscirono a far prevalere la tesi del bicameralismo, essi risultarono però battuti sui contenuti del sistema bicamerale: malgrado il forte impegno di Piccioni, di Mortati e di altri autorevoli esponenti di diversi partiti (Perassi si adoperò in particolare per una Camera rappresentativa delle autonomie), la Democrazia cristiana finì infatti con il perdere il frutto della sua vittoria, in quanto non vennero recepiti i contenuti di diversificazione e di specificità che dovevano integrare la rappresentanza politica nell'ambito del sistema bicamerale. Si può quindi dire che su questo terreno tutti uscirono in qualche modo sconfitti dalle deliberazioni dell'Assemblea costituente.

I.3. Sebbene il risultato della Costituente sia più frutto di una serie di dinieghi che di una scelta positiva, è anche vero che nei quarant'anni successivi l'esperienza costituzionale ha inverato una ragione del bicameralismo paritario in grado di giustificare, sia pure con la possibilità di alcuni miglioramenti e di una complessiva razionalizzazione, un istituto forse nato male allora, ma che in seguito ha trovato nella prova dei fatti un suo proprio fondamento.

Da varie parti si mette in evidenza la singolarità dell'esperienza italiana. Un bicameralismo paritario simile a quello vigente nel nostro paese si ritrova, ormai, in paesi al di sopra dei cinquanta milioni di abitanti, soltanto negli Stati Uniti, dove esiste una parità tra Camera e Senato, forse addirittura con una prevalenza di poteri da parte di quest'ultimo. La situazione americana è però profondamente diversa, non solo per la natura continentale di quella Repubblica, ma anche per il fatto che nel Senato degli Stati Uniti la rappresentanza prescinde da un preciso criterio di legittimazione democratica. Ogni Stato membro, indipendentemente dal numero degli abitanti, è rappresentato da due senatori, e quindi vi è più una rappresentanza per Stati che una legittimazione democratica in grado di assimilare le due Camere, come accade in Italia. Analogamente, in Europa sia il

sistema belga, che appare il più vicino al nostro, sia quello svizzero, sia, infine, quello spagnolo presentano caratteristiche molto peculiari.

Occorre dunque riconoscere la singolarità dell'esperienza italiana, in un'epoca in cui, per contro, le peculiarità divengono più rare. Se compariamo l'Italia con i Paesi della Comunità economica europea, rileviamo come vi sono altri fattori di modellistica istituzionale che tendono a rendere anomala e quindi a far considerare impropria la nostra esperienza. A ciò va aggiunta la considerazione che in questo dopoguerra si è verificata una certa tendenza al monocameralismo, com'è dimostrato dal superamento del sistema bicamerale nei Paesi nordici in cui esso ancora vigeva, in Portogallo, nella Nuova Zelanda e in Grecia. È questo fenomeno classificabile come il frutto di una tendenza giacobina, come è stato detto qualche volta? Probabilmente non è così. Neanche nella Francia del periodo fra il 1789 e il 1791 si può dire che il monocameralismo rappresentasse di per sé un orientamento proprio del giacobinismo, perchè esso era condiviso anche dai girondini e da altre forze politiche. In realtà, in Francia come in altre nazioni, si produsse il convincimento che il monocameralismo fosse l'unico modo per superare gli Stati generali divisi per classi: clero, borghesia, nobiltà e in più, nei Paesi nordici, la classe rurale dei piccoli proprietari contadini. Nei paesi che hanno accolto un monocameralismo funzionale non è dunque prevalsa una ventata di giacobinismo. Piuttosto l'abbandono del bicameralismo negli ultimi decenni è intervenuto in paesi, come in Svezia, nei quali è stata raggiunta una generale omogeneità, oppure in altri Stati ritenuti di dimensioni troppo modeste per un Parlamento a struttura bicamerale e nei quali la classe politica era numericamente più limitata, come nel caso della Nuova Zelanda.

Tale tendenza al monocameralismo non è stata però sufficientemente approfondita. Non si è valutato il fatto, ad esempio, che in Finlandia, in Islanda, in Norvegia, dopo aver stabilito una Camera unica, tale Came-

ra, per esigenze di riflessione e di ripensamento, ha ugualmente previsto una doppia lettura, suddividendosi al proprio interno in segmenti, di solito di diversa consistenza numerica e con componenti personali differenziate, in modo che la riflessione sui testi legislativi avvenisse attraverso più letture compiute da gruppi soggettivamente distinti. Solo allorchè si tratti di adottare degli atti legislativi che hanno bisogno di un assoluto sincronismo, come nel caso della legge di bilancio, i membri della Camera unica si riuniscono invece in Assemblea plenaria.

I.4. Si è detto che una delle maggiori cause della disfunzione istituzionale italiana è rappresentata dal bicameralismo paritario. In verità, il fattore che da noi ha più pesato sulla valutazione negativa del sistema bicamerale paritario va essenzialmente individuato nella difficoltà di funzionamento del sistema politico pluripartitico, il quale dà luogo a Governi di coalizione a mediazione complessa. La causa principale delle disfunzioni istituzionali risiede in un sistema di pluripartitismo, che comporta mediazioni estremamente complicate per il funzionamento dei governi di coalizione.

Dei difetti del bicameralismo si fa solitamente carico al Senato, per cui il problema è stato sempre visto come problema del Senato, in quanto seconda Camera. Il Senato in questo ha qualche responsabilità, non solo perchè non ha svolto quella indagine storico-fattuale che aveva interesse preminente a compiere, ma anche perchè nelle prime legislature, indugiando sulla integrazione qualitativa della propria composizione mediante un prolungamento dello schema adottato nella terza disposizione transitoria della Costituzione, ha accreditato quasi la convinzione che ogni progetto di riforma del bicameralismo coinvolge innanzitutto il ruolo e le funzioni sue proprie, in quanto seconda Camera.

Una visione più equilibrata incomincia a farsi strada con gli anni settanta, quando si valorizza il dato costituzionale del Parlamento unitario contrapposto alle due Camere dello Statuto. Nei commenti all'arti-

colo 55 della Costituzione si delinea l'istituto «Parlamento» come una entità unitaria con due articolazioni: due braccia, due rami, e così via. Questa prospettiva dà luogo certo a discussioni di tipo dottrinale, che noi qui non possiamo e non vogliamo riprendere, sulla natura di organo complesso del Parlamento italiano (si veda MAZZIOTTI, voce «Parlamento», *cit. ante*). A noi interessa mettere in evidenza che nella nostra cultura costituzionalistica - si pensi a quanto osservato da Gianni Ferrara («Commento all'articolo 55 della Costituzione», in SCIALOJA e BRANCA, «Commentario della Costituzione», Bologna, 1984, Tomo I, «Le Camere», pagg. 1 e segg.), da Andrea Manzella («Il Parlamento», *cit.*, pagg. 65 e segg.) e da altri studiosi - il Parlamento cominci ad essere visto come un istituto avente una sua unitarietà, sia pure attraverso una duplice articolazione, per cui il problema del bicameralismo non riguarda il solo Senato, ma coinvolge anche la Camera dei deputati e comprende i metodi di lavoro di entrambe le Camere. Proprio in virtù di questa nuova concezione del Parlamento, occorre considerare le disfunzioni che interessano l'intero procedimento legislativo. Ad esempio, sarebbe assurdo, volendo condurre una valutazione complessiva del bicameralismo italiano, occuparsi solo del tempo in cui un progetto di legge rimane pendente al Senato: bisogna infatti esaminare quanto tempo viene impiegato sia per la prima che per la seconda lettura. Si tratta di una svolta veramente importante nello studio del nostro bicameralismo.

La concezione unitaria del Parlamento non può, beninteso, superare certi limiti, perchè altrimenti si dovrebbe pervenire ad una simultaneità di esame di tipo svedese, che ha provocato la fine di quel bicameralismo. Prima che si giungesse, nel 1969, alla scelta monocamerale in Svezia, i testi di legge venivano contemporaneamente esaminati dalle due Camere. Questa visione unitaria del Parlamento ha, tuttavia, un grande rilievo nella cultura politico-istituzionale e ci porta alla identificazione della vera natura del bicameralismo italiano, che è essenzialmente processuale (in questo

senso, v. G. BERTI, «Interpretazione costituzionale», Padova, 1987, pagg. 446-454). La «doppia lettura» nel procedimento legislativo ha infatti sostanzialmente lo stesso fine di garanzia che nel processo civile o nel processo penale è assolto dal principio del doppio grado di giurisdizione. In termini di analogia, l'utilizzazione al meglio di una doppia lettura corrisponde, cioè, ad un doppio grado di giudizio ed è fondata sul fatto che il ripensamento sia operato dallo stesso soggetto partito. Anche se spogliamo il soggetto partito della nobiltà e della dignità del nuovo principe di gramsciana memoria, tuttavia esso, attraverso i gruppi parlamentari, rimane protagonista di questa vicenda.

Nel sistema italiano le condizioni per un miglior rendimento della doppia valutazione sono date non solo da una composizione personale diversa delle due Camere, ma anche dal fatto che le due Camere sono formate con procedimenti che danno luogo a composizioni più rispondenti al rapporto tra maggioranza e opposizione al Senato, ed al pluripartitismo ed alla rappresentanza analitica di tutte le forze politiche e sociali del nostro paese alla Camera; inoltre il sistema elettorale determina minori oneri di ricerca di consenso nel collegio (o almeno in parte, minori oneri) al Senato, e maggiori oneri di ricerca di consenso per i componenti della Camera. Si tratta di differenze non essenziali. Certo il protagonista rimane sempre il partito; tuttavia tali differenze possono facilitare la funzione di doppia lettura nelle condizioni migliori.

I.5. Anche l'atteggiamento dei partiti sul tema del bicameralismo è oggi mutato rispetto ai tempi dell'Assemblea costituente, secondo linee che, pur risentendo di un certo sviluppo della cultura politica, presentano tuttavia una propria autonomia ed una propria originalità.

La Democrazia cristiana si è nettamente distaccata dalle impostazioni di allora: essa riafferma, infatti, la necessità del bicameralismo e di una doppia lettura, ma prende nettamente le distanze dalla scelta della Camera delle regioni (o Camera delle

autonomie locali) e della Camera degli interessi, in quanto non avverte più, ormai, la necessità di un'integrazione della rappresentanza nei termini in cui veniva avvertita in sede di Assemblea costituente.

La Democrazia cristiana non ritiene, infatti, che le formule allora elaborate siano realmente utili allo scopo. Qui è intervenuto il vero rovesciamento di posizioni: quelle soluzioni possono essere, invece che integrative della rappresentanza, riduttive rispetto alla vera funzione rappresentativa dei due rami del Parlamento.

Questa considerazione rende piuttosto marginale la proposta del disegno di legge presentato, alcune legislature fa, dagli onorevoli Olivi, Bressani e Galloni, che riprendeva il tema della Camera delle regioni. In questi ultimi tempi, sia nell'ampia trattazione presentata dal senatore Mancino durante il dibattito del 18 maggio 1988, sia nella presa di posizione dell'onorevole De Mita raccolta in un suo volume («Politica ed istituzioni nell'Italia repubblicana», Milano, 1988, cap. III, pagg. 61 e segg.), si possono cogliere testimonianze precise che denotano questo distacco netto dagli schemi dell'Assemblea costituente. Ulteriori conferme, del resto, si traggono dai documenti di politica istituzionale della Democrazia cristiana pubblicati nel volume «Il cittadino come arbitro», a cura di Roberto Ruffilli e Piero Alberto Capotosti (Bologna, 1988).

Nelle posizioni sostenute dal Partito comunista c'è una maggiore adesione - sembrerebbe - alle tesi proprie a questa parte politica al tempo dell'Assemblea costituente, in quanto vi è continuità nella tendenza al monocameralismo; ma ciò vale come tesi in via principale. Infatti, pur essendo questa tendenza al monocameralismo avvalorata con riferimenti di diritto comparato e con il giudizio negativo sull'esperienza del nostro bicameralismo, tuttavia, anche nell'ambito del Partito comunista, quando si passa alle ipotesi subordinate, è riscontrabile un forte scostamento rispetto alle scelte dell'Assemblea costituente.

Il Partito comunista mantiene come linea principale il monocameralismo, però si

rende conto delle difficoltà che questa ipotesi incontra nell'Europa continentale. Si pensi ai risultati dei *referendum* francesi: c'è sempre una componente importante della società a favore del bicameralismo. Nel *referendum* del 1946, che respinse la prima costituzione monocameralista, si fece valere una forte reazione a favore del Senato; tanto è vero che venne ricostituito quel *Conseil de la République*, che era una specie di surrogato della seconda Camera della III Repubblica. Anche nella sconfitta referendaria di De Gaulle (che determinò le sue dimissioni dalla più alta carica dello Stato) ha operato una componente a favore del bicameralismo. Certo, sarebbe assurdo ridurre quella sconfitta ad una vittoria del bicameralismo, avendo De Gaulle posto nel 1969 una vera e propria questione di fiducia al corpo elettorale, dopo il grave trauma del 1968. Tuttavia una concausa di quella sconfitta fu sicuramente costituita dal ridimensionamento del ruolo del Senato, attraverso una ripresa della rappresentanza delle categorie.

Ora il Partito comunista si rende conto della difficoltà che incontra l'accettazione del monocameralismo sul continente europeo ed in particolare in Italia, e formula una prima ipotesi subordinata, quella della Camera delle regioni, senza peraltro precisare come questa Camera possa articolarsi. C'è tuttavia una disponibilità in materia più pronunciata alla Camera, più tenue al Senato, dove ci si dichiara - per voce del presidente del Gruppo - disponibili ad una verifica di fondatezza dell'ipotesi della Camera delle regioni.

In questa posizione c'è un assoluto contrasto con le scelte assunte in sede di Assemblea costituente. Nella seduta pomeridiana del 24 settembre 1947 (*Atti dell'Assemblea Costituente*, 1947, vol. VII pag. 472), il portavoce del Gruppo comunista, onorevole Renzo Laconi, non lasciando margine a dubbi, dichiarava: «Le proposte di una rappresentanza su base regionale, o comunque su base locale, conferiscono in sostanza alle regioni in quanto tali un loro diritto di partecipazione alla direzione politica del paese e muovono quindi da una

concezione che non è quella che ha trovato accoglimento nel titolo delle autonomie regionali. Le regioni non sono state da noi considerate come organi di potere politico».

Rispetto a questa presa di posizione, che è la più rappresentativa in questi termini della linea del Partito comunista di allora, indubbiamente l'atteggiamento odierno costituisce una vera e propria svolta (si veda il volume curato da PASQUINO: «La lenta marcia nelle istituzioni: i passi del PCI», Bologna, 1988).

Per quel che riguarda il Partito socialista, c'è una notevole varietà di atteggiamenti. In prese di posizione che risalgono ad alcuni anni fa Giuliano Amato si era dichiarato più vicino all'ipotesi della Camera delle regioni. Alla Camera, il Presidente della Commissione affari costituzionali, Labriola, tanto nella scorsa legislatura quanto in quella attuale, in cui ha presentato apposita proposta di legge di revisione costituzionale (atto Camera n. 37), ha assunto una linea simile a quella della Commissione Bozzi per il riparto delle funzioni di legislazione e controllo tra i due rami del Parlamento. Le più recenti prese di posizione sono apparse - in sede di discussione del 18 e 19 maggio 1988 - meno lontane o più vicine all'ipotesi contenuta nel disegno di legge costituzionale Mancino-Ruffilli, che poneva in primo luogo l'esigenza di revisione del procedimento legislativo.

Ugualmente vicini a quest'ultima proposta si sono dichiarati il Partito socialdemocratico e il Partito liberale; mentre la posizione del Partito repubblicano si accosta sul piano dottrinale a quella espressa da Manzella nel suo libro, innanzi citato, insistendo sull'assetto unitario del Parlamento e sulla possibilità di semplificare i procedimenti unificando le fasi conoscitive e mantenendo invece nettamente distinte quelle deliberative.

I.6. Per impostare correttamente un'ipotesi di soluzione, occorre tenere presente che, malgrado alcune prese di posizione di carattere negativo, l'Assemblea costituente si era concretamente espressa in due deli-

berazioni di grande rilievo politico e istituzionale.

La seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 aveva infatti optato decisamente a favore dell'elezione diretta della seconda Camera. L'ordine del giorno La Rocca era, come è noto, così formulato: «La seconda Commissione, considerando che ogni investitura di funzioni rappresentative dall'alto contraddice assolutamente ai più elementari principi di una democrazia, delibera che la seconda Camera abbia origine esclusivamente elettiva». (*Atti della II sottocommissione*, 26 settembre 1946, pag. 289). Tutto ciò è rilevante anche ai fini della interpretazione dell'articolo 59 della Costituzione (cfr. *infra* pag. 16, *sub* I.12).

In secondo luogo, l'ordine del giorno Nitti così recitava: «L'Assemblea costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto», aggiungendo (e questa è stata la parte caduca rispetto alle intenzioni di Nitti): «e il sistema del collegio uninominale». (*Atti della Assemblea Costituente*, 23 settembre 1947, pag. 441). Come è noto, difatti, il sistema uninominale è stato in seguito sostanzialmente abbandonato.

È da queste prese di posizione di carattere nettamente favorevole ad una base elettiva diretta che è dunque necessario partire. Credo che ad esse faccia riferimento il Presidente Spadolini allorchè si è più volte richiamato allo spirito della Costituente e ai suoi lineamenti di fondo: è alle scelte positive, e non alle proposte respinte in virtù di veti incrociati, che bisogna ovviamente ricondursi. E con tali scelte contrasta ogni riforma che comporti una elezione di secondo grado del Senato.

I.7. Tornando, dopo queste considerazioni, a situazioni più vicine ai tempi nostri e concludendo l'esame dei fattori di cultura e di storia politico-istituzionale, occorre partire, a mio avviso, dalla impossibilità di tener fermo quanto è scritto nella parte finale della relazione della Commissione Bozzi. Vi si ripete infatti troppo spesso - e a mio avviso in modo corrivo - che una delle maggiori cause di disfunzione del nostro

sistema istituzionale risiede proprio nel bicameralismo paritario adottato dalla Costituente. Si tratta, soprattutto per la mancanza di ricerche *ad hoc* cui accennavo prima, di una affermazione non dimostrata a tutt'oggi, e che vale piuttosto come alibi rispetto a cause molto più importanti e di natura politica che penalizzano il funzionamento del nostro sistema istituzionale. Una cosa è riconoscere che la soluzione adottata dai costituenti fu il risultato del rifiuto delle varie forme di bicameralismo differenziato e di una scelta in positivo auspicata da ciascuno dei gruppi più forti; altro è negare che nella Costituzione vigente ormai da un quarantennio, l'istituto abbia trovato una sua *ratio* e una sua vitalità. Intanto, sia pure mosse da intenzioni non convergenti, le maggiori forze politiche optarono per una pari legittimazione democratica delle due Camere, intese come articolazioni di un Parlamento unitario. È evidente come dalla loro pari rappresentatività dovesse discendere una attribuzione di poteri non differenziata in tema di legislazione, di controllo e di indirizzo (sul principio bicamerale, nonché sull'elezione diretta di entrambe le Camere e la loro parità di attribuzioni, si rinvia al saggio introduttivo di GIANNUZZI a «La nascita del Senato repubblicano», Roma, 1989, pagg. 28 e segg.). Questa considerazione di fondo non è mutata e nessuna indicazione plausibile è ancora emersa a contrastarla. Non si tratta di un accordo di maggioranza o di governo né solo di questo. Oggi nessuna delle maggiori forze politiche, neanche quella che solo in via subordinata accetta il mantenimento del bicameralismo sia pure da rivedere, è stata in grado di proporre in concreto una diversificazione nella composizione e prima ancora nella base elettiva dei due rami del Parlamento.

Nessuna forza politica ha ancora concluso la disamina già iniziata al suo interno in ordine ad una revisione globale dei sistemi elettorali che presiedono alla formazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Resta dunque fermo che a pari legittimazione continui a corrispondere parità di funzioni e di poteri.

I.8. Sarebbe sufficiente questa constatazione per indurci a portare tutta la nostra attenzione dal tema «struttura e attribuzioni» al tema più circoscritto «esercizio di poteri e procedure». Appare tuttavia improprio non soffermarsi, proprio in forza di questa constatazione, su quelle proposte che tendono a differenziare le due Camere sia nella loro composizione che nelle loro funzioni o nella distribuzione di queste ultime tra i due rami del Parlamento, dotati della medesima rappresentatività (semmai, con una riduzione più o meno forte dei componenti dei due rami del Parlamento), e ciò anche per una considerazione emersa nella dottrina più recente. In una ampia ricerca sul bicameralismo europeo svolta da due funzionari del Senato francese (MASTIAS e GRANGÉ, «Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale» - ed. economica, 1987, specialmente pagg. 358 e segg.) è stata rilevata, con riferimento al bicameralismo, una doppia tendenza: quella a soddisfare esigenze di legittimazione democratica e di rappresentatività con il rifiuto di criteri attinenti alle categorie e quella alla specificità e specificazione della rappresentanza. Il Senato italiano, secondo tali autori, sarebbe in crisi perchè corrisponderebbe all'esigenza della legittimazione democratica e della rappresentatività, ma non a quella di una sufficiente specificità e specificazione. Il bicameralismo italiano non darebbe quindi di sé una vera e propria giustificazione razionale, ma sarebbe un espediente per far posto ad una classe politica troppo numerosa, ad una *nomenclatura* molto ampia che non si accontenta della dimensione numerica della Camera dei deputati e dei Consigli regionali. È una giustificazione empirica, una spiegazione puramente di comodo riferita alla classe politica. È invece un altro il dato emergente dall'analisi dei due studiosi francesi e che desidero sottolineare. Nei primi anni della nostra esperienza costituzionale i parlamentari - i costituenti prima e i senatori poi (si confronti, ad esempio, la relazione della Commissione speciale del Senato, svolta dal senatore Bosco nella III legislatura sui

disegni di legge costituzionale nn. 250 e 285) - avevano una specie di ossessione per l'eventualità di conflitti tra i due rami del Parlamento. Nutrivano il timore che il bicameralismo potesse essere fonte di insanabili contrasti tra le due Camere, determinando l'inceppamento del nostro sistema istituzionale. Oggi avviene invece il contrario, oggi si dice: «Non ci sono stati conflitti tra i due rami del Parlamento, dunque non si giustifica il bicameralismo». Si sarebbe, dunque, verificato un rovesciamento del giudizio sul dato «conflittuale».

L'opinione dei due studiosi è, a mio giudizio, alquanto astratta, perchè non tiene conto del fatto che appunto i protagonisti in entrambe le Camere sono - e non possono non essere, in un sistema democratico contemporaneo - i partiti. Rilanciata in termini cartesiani proprio da autori francesi (vi è la legittimazione democratica nel sistema italiano, ma non vi è la specificità, quindi c'è il doppiante, quindi c'è la ripetizione), essa ci impone tuttavia un sommario esame, anche da questo punto di vista, delle proposte presentate.

I.9. Una classica impostazione, sostenuta a suo tempo da autorevoli costituenti, in particolare della Democrazia cristiana (e che sembra adombrata nel progetto del Movimento sociale italiano, di cui tratterò più innanzi) stabilisce che per la metà dei componenti la Camera dei deputati le circoscrizioni siano costituite in relazione agli appartenenti ad una medesima categoria di cittadini che svolgano le attività e le funzioni indicate genericamente nell'articolo 4 della Costituzione. Senza riandare alla nettissima obiezione formulata più volte contro le camere corporative, secondo la formula kelseniana più rigida (non corrispondenza tra titolo di partecipazione ad una categoria professionale e potere *lato sensu* politico; che rapporto c'è tra l'appartenere alla classe rurale e il decidere della pace e della guerra?), questa proposta oggi incontra ostacoli, dai più ritenuti insuperabili, nella mobilità e nella segmentazione della società contemporanea. Classi, categorie, professioni, forme diverse di lavoro

subiscono trasformazioni così continue ed imprevedibili da rendere perciò solo non realizzabili e non vitali, a livello parlamentare, istituzioni che presuppongano ruoli sociali relativamente fissi, tipici di modi di vita appartenenti al passato.

Più favorevole accoglienza, o almeno disponibilità ad una verifica di fondatezza, incontra l'ipotesi della Camera delle regioni per i sostenitori di questa soluzione. Si tratta di far eleggere i membri del Senato dai componenti dei Consigli regionali, senza peraltro dimensionare i compiti di questa Camera su quelli più limitati del *Bundesrat* tedesco, variando soltanto i metodi di lavoro parlamentare secondo il criterio del silenzio-assenso di cui tra poco si dirà. Ma la proposta in favore di una Camera delle regioni incontra obiezioni assai serie che spiegano come nel corso dei due dibattiti sulle riforme istituzionali (alla Camera e al Senato, il 18 e il 19 maggio 1988) essa sia risultata sicuramente minoritaria.

A parte la difficoltà di giustificare la parità di attribuzioni una volta che sia stata abbandonata l'elezione a suffragio diretto, prevale la tendenza a rifiutare una Camera costruita come una struttura rappresentativa delle regioni contrapposta all'altra Camera, collegio rappresentativo di tutto il popolo. Oltre al pericolo di negoziati continui per raggiungere difficili sintesi, è avvertita dalla maggioranza delle forze politiche la forzatura di assimilare l'articolazione dello Stato italiano a quella di uno Stato federale vero e proprio. Se il Parlamento ha talvolta trascurato nella sua attività legislativa il pieno rispetto delle attribuzioni regionali, non è questo un motivo sufficiente per modificarne in modo radicale la struttura parlamentare. Per il buon funzionamento del regionalismo cooperativo è opportuno ricorrere ad altre sedi istituzionali, come la Conferenza Stato-regioni, recentemente disciplinata nella legge sulla Presidenza del Consiglio e, soprattutto, la Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Infine appare limitativo, per il raggio di interventi che l'attuale Senato è in grado di

svolgere nei raccordi con la società civile, fondarne la rappresentatività soltanto in rapporto all'ente regione o, in aggiunta, anche ai comuni ed alle province. Come dicevo all'inizio, si ha cioè la sensazione che mentre la Democrazia cristiana alla Costituente pensava alla Camera delle regioni ed alla Camera delle categorie come ad una integrazione della rappresentanza, oggi questi due schemi siano sentiti come riduttivi, come abiti troppo stretti: c'è inadeguatezza per una rappresentanza ampia della società in movimento, c'è qualcosa di angusto, c'è qualcosa di indebitamente limitativo rispetto al concetto più lato di rappresentanza che si è fatto valere in questi decenni.

E allora, escluse le differenziazioni strutturali che alla lunga non potrebbero che riflettersi in una riduzione di ruolo del Senato, resta la proposta emersa durante i lavori della Commissione Bozzi e fatta propria poi da una iniziativa di legge costituzionale presentata alla Camera, nella IX legislatura, dall'onorevole Bozzi (atto Camera n. 3516), ed ora sostanzialmente ripresa al Senato nel disegno di legge presentato dal senatore Pasquino e da altri esponenti della Sinistra indipendente.

Questa riforma mantiene l'eguale base rappresentativa delle due Camere, ma, salvo rilevanti eccezioni (che vanno ben oltre le categorie di leggi elencate nell'articolo 72, ultimo comma, della Costituzione), attribuisce alla Camera dei deputati la funzione legislativa e al Senato quella di controllo, di vigilanza e di indirizzo generale in taluni delicati settori della vita statale: informazione, sicurezza, nomine negli enti pubblici e così via.

A questa ripartizione di compiti si obietta, a mio avviso giustamente, che il controllo sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione nel nostro sistema non ha trovato istituti idonei tali almeno per ora da giustificare l'esistenza di una Camera. In secondo luogo la distinzione tra legislazione e controllo mette in ombra l'attività fondamentale di indirizzo che nel nostro ordinamento tende a tradursi nella legislazione di maggiore rilievo connessa all'attuazione

del programma di Governo approvato con il conferimento della fiducia. Anche in tema di indirizzo si verrebbe poi a verificare una forte disparità tra le due Camere: una avrebbe il maggior potere proprio in tema di indirizzo, perchè questo è così strettamente connesso alla legislazione più rilevante di attuazione del programma legislativo di Governo, che in realtà tra le due Camere si creerebbe perciò solo uno squilibrio nelle attribuzioni e nei poteri. In nessun paese si è riusciti a disgiungere proficuamente legislazione e controllo: funzioni destinate ad integrarsi in ogni organo parlamentare, perchè l'esperienza del controllo serve a trovare rimedi sul piano legislativo e l'esperienza legislativa serve a vedere in qual modo la legge sia rimasta inoperante o non abbia dato i risultati che ci si attendeva. Infine la riforma darebbe luogo ad un'ulteriore grave disarmonia facendo della prima Camera, quella della legislazione, la Camera della maggioranza; e del Senato la Camera in cui prevarrebbe l'iniziativa dell'opposizione promotrice degli interventi di controllo.

Invece di avere quella composizione che si realizza in ogni Camera tra momento della legislazione, in cui prevale la maggioranza, e momento del controllo, in cui dovrebbe prevalere l'iniziativa dell'opposizione, si darebbe ingresso ad una sorta di artificiosa separazione dei due momenti, con la conseguenza di alterare l'intero funzionamento del sistema. Scartate come squilibranti per diversi motivi le proposte tendenti a introdurre questa specifica differenziazione tra le due Camere, è opportuno tornare a chiedersi, prima di passare all'esame di altri disegni di revisione, quale possa essere la *ratio* che la Costituzione vivente ha invero nel bicameralismo paritario di questo quarantennio. A mio avviso, come già detto, la principale ragione d'essere emersa in questa esperienza risiede nella possibilità di ripensamento che in un Parlamento di partiti viene offerta ai partiti stessi, ora nella Camera dei deputati ora nel Senato della Repubblica, per confermare o rivedere le scelte compiute nel ramo del Parlamento che per primo ha discusso un

grande affare, si tratti di questione di legislazione o di indirizzo politico.

Non riesco ad intendere come mai, secondo quanto si legge nel discorso del Presidente del Gruppo comunista durante il dibattito svoltosi al Senato nella seduta del 18 maggio 1988 (Senato della Repubblica, X legislatura, Resoconto stenografico provvisorio della 113^a seduta pubblica, pagg. 9-10), si ritenga che questa possibilità di ripensamento sia in contrasto con la stessa esistenza dei grandi partiti politici. Ad un certo punto di tale discorso si dice addirittura che la presenza di una seconda Camera si giustifica o con l'adesione a modelli federativi o con l'introduzione di un sistema di riflessione o raffreddamento incompatibile, ormai, con le caratteristiche dei partiti contemporanei. È questo un punto su cui va incentrata la nostra riflessione. È veramente inconciliabile con l'esistenza di grandi partiti moderni la necessità di ripensamento e di riflessione da parte del soggetto-partito? Si afferma questo perchè tale soggetto è concepito come infallibile e quindi è ritenuta sufficiente la deliberazione in una sola Camera? Al contrario, non è proprio l'onnipotenza, nel nostro sistema, del soggetto-partito a sollecitare una sua riflessione nei casi in cui è necessario un *revirement*, un ritorno allo stato di partenza di un affare o di una proposta? Certamente il soggetto-partito può anche «ripensare» attraverso gli stessi componenti di una Camera, ma l'esperienza comparatistica ed anche la nostra ci suggeriscono che il ripensamento del soggetto-partito, o del sistema dei partiti, o ancora della maggioranza di partiti può avvenire in condizioni più o meno buone a seconda delle situazioni istituzionali in cui la riflessione si realizza.

I.10. Il ripensamento con reversibilità di ruoli nelle due Camere si realizza in condizioni ottimali (seppur rimanendo immutati i protagonisti-partiti) se esso si colloca in un altro collegio, specie se formato con un sistema elettorale non identico e operante con norme regolamentari parzialmente diverse. Se questa visione

è realistica, come credo che sia, allora bisogna concentrarsi, non ignorando difetti ed inconvenienti dell'esperienza parlamentare, in particolare di quella degli ultimi due decenni, sulla razionalizzazione dell'esercizio dei poteri delle due Camere.

Ad un bicameralismo procedurale si addice una riforma di natura procedurale, che peraltro può avere notevolissimi effetti per garantire responsabilità, trasparenza, non casualità e tempestività nel lavoro dei due rami del Parlamento. In questo senso - ma non vuole essere un discorso a rime obbligate - il disegno di legge che più si impegna sul versante dell'*iter legis* è certamente quello presentato dai senatori Mancino e Ruffilli e da altri esponenti del Gruppo democratico cristiano. Come è noto, esso si fonda su un blocco di attribuzioni legislative da esercitare collettivamente da parte delle due Camere, mentre per altre leggi si prevede un percorso monocamerale che poi a certe condizioni (richiesta, entro trenta giorni dalla trasmissione, di una seconda lettura da parte di un terzo dei componenti l'altra Camera) può anch'esso diventare bicamerale, ma entro il limite massimo delle tre letture nelle due Camere, quando non operi l'istituto del silenzio-assenso.

La proposta dell'applicazione del silenzio-assenso indubbiamente è di grande rilievo, perchè si tratta di un principio che trova difficoltà e remore, anche giustificate, ad essere accolto nell'ambito del procedimento amministrativo e quindi può trovarne di ancora maggiori rispetto a quello legislativo; l'istituto viene comunque collegato, come si è detto, con la possibilità per un ramo del Parlamento di «richiamare» disegni di legge già discussi e approvati in prima lettura dall'altra Camera.

Un'altra innovazione molto importante che viene introdotta con la proposta democristiana è costituito dalla cosiddetta «regola della culla» che tende a porre un freno alla *navette* tra Camera e Senato.

Le ricerche che si stanno compiendo dimostrano in realtà che, nella storia del bicameralismo italiano, il fenomeno della *navette* ha avuto uno spazio relativamente

ristretto: esso ha interessato al massimo il 20 per cento circa della produzione legislativa. In linea generale, ciò consente dunque di affermare che una Camera ha normalmente assentito a quello che ha fatto l'altra Camera e viceversa. Il gioco degli emendamenti ha avuto uno spazio notevole per una fascia intermedia di provvedimenti, mentre la grande *navette* ha trovato - ripeto - uno spazio relativamente limitato. Tuttavia, per ovviare a questi fenomeni che possono colpire l'opinione pubblica ed essere considerati disfunzionali, il progetto in esame prevede la «regola della culla» che pone termine alla *navette* ma riduce grandemente il ruolo di quel ramo del Parlamento che si impegna nella seconda lettura perchè l'ultima parola spetta alla Camera che per prima ha esaminato un determinato provvedimento legislativo.

Nella proposta in discussione il terzo profilo meritevole di essere esaminato attiene al tentativo di realizzare una diversificazione a seconda delle vocazioni delle due Camere, con procedimenti di tipo largamente convenzionale, in tema di controllo. Si potrebbero ripartire, con un metodo di divisione del lavoro, le aree particolarmente coltivate e curate nell'una o nell'altra Camera. Indubbiamente questo schema, questo canovaccio apre diverse possibilità di esame.

I.11. Una conferenza inedita dell'allora segretario generale del Senato, Franco Bezzi, al «Seminario di studi e ricerche parlamentari», svoltosi presso la Facoltà di scienze politiche «Cesare Alfieri» di Firenze nel 1967 ed alcuni articoli di Ettore Terzi, all'epoca direttore dell'Ufficio di Segreteria del Senato, avevano dimostrato su un piano generale che si guadagna più tempo, rispetto al complesso di un programma legislativo, facendo iniziare l'esame (come è avvenuto per i due disegni di legge sulla riforma agraria che ho citato all'inizio) contemporaneamente nelle due Camere che in seguito si scambiano il lavoro, piuttosto che farlo compiere in una sola Camera dove si dovrebbe compiere il lavoro di elaborazione di tutti i testi.

Questa argomentazione potrà sembrare forse essere ispirata da preoccupazioni «corporative» a favore del Senato; invece essa ha trovato un riscontro preciso in un lavoro politologico, il più serio dedicato finora ai temi del bicameralismo. Si tratta di un articolo del professor Maurizio Cotta («Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un'analisi strutturale-funzionale del Parlamento», *Rivista italiana di scienza politica*, 1971, n. 3, pagg. 545 e segg.), in cui si dice esattamente: «Il monocameralismo infine dovrebbe significare soprattutto una maggiore capacità di deliberazioni singole, rapide e pronte, ma non necessariamente una capacità globale di approfondimento maggiore, in ragione della minore capacità di elaborazione preliminare di più progetti politici contemporaneamente» (pag. 591).

In pratica ciò che due alti funzionari del Senato avevano dato allora per intuitivo, in qualche modo trova una conferma anche in sede di studi condotti secondo i metodi della scienza politica. Ma questo non significa ancora molto se non giudichiamo negativamente la dispersione di tempo che si verifica alla Camera e al Senato. Progetti di media portata hanno richiesto sette, otto o più mesi nei due rami del Parlamento, con tempi variamente distribuiti tra le due Camere.

È dunque necessario utilizzare una astratta potenzialità d'uso del bicameralismo che porta con esami preliminari ben fatti a ridurre virtualmente la dispersione temporale nelle due Camere. Finora non è stato così ma si è subito in larga misura un andamento pressochè anarchico nel lavoro parlamentare complessivo.

Non so se le critiche al funzionamento del sistema bicamerale manifestate a più riprese da Manzella (vedi il volume «Il Parlamento», *cit.*, nonché il capitolo «Parlamento» nel più recente «Manuale di diritto pubblico», a cura di AMATO-BARBERA, ed. Il Mulino, Bologna, 1984) siano del tutto giustificate. Esse erano indirizzate alle Presidenze delle Camere perchè queste avrebbero concepito le due istituzioni in modo statutario e non *post* costituzionale e cioè

come rami di un Parlamento unitario, che dovrebbero trovare un loro coordinamento. Manzella rimproverava alle Presidenze di entrambi i rami del Parlamento di aver considerato le Camere come due castelli con ponti levatoi, che non trovano un modo per collegarsi e ordinare il loro lavoro; ma queste accuse, forse, non tengono sufficientemente conto delle difficoltà incontrate fin qui.

I colleghi che sono stati, o sono, componenti degli uffici di Presidenza o condividono alte responsabilità nelle due Camere sanno che non è facile trovare raccordi e intese. Tuttavia la revisione, il riordino del bicameralismo presuppone che venga toccato anche questo tema; senza considerare che, distinguendosi nettamente le attività conoscitive da quelle deliberative, le prime potrebbero essere o svolte in comune da Commissioni delle due Camere o almeno rapidamente utilizzate nei loro risultati.

Anche in tema di controllo potrebbero, con sperimentazione in via convenzionale, svilupparsi tendenze alla specializzazione, in parte coordinate per ragioni di economia, in parte affidate alla libera vocazione dei due rami.

Lo sforzo di razionalizzazione, coinvolgendo entrambe le Camere, potrebbe rendere più efficaci le risposte della maggioranza e dell'opposizione ai diversi temi affrontati, con un contributo di chiarezza per gli elettori che sarebbero informati, almeno per ciò che concerne le maggiori questioni, sulle prese di posizione dei partiti e sul loro eventuale comportamento non rispettoso delle facoltà offerte ai singoli parlamentari e ai gruppi di opposizione da quegli statuti di garanzia che bisognerebbe pur tracciare, in sede di regolamenti parlamentari, insieme a quello del Governo in Parlamento e della sua maggioranza.

I.12. In questa riconsiderazione si iscrive anche (ma ha una funzione limitata, se pure doverosa per noi, nell'economia del sistema) il problema dell'articolo 59 della Costituzione. Esiste un progetto del senatore Pasquino che vorrebbe eliminare questo potere del Presidente della Repubblica;

così come esiste un progetto del senatore Mancino che vorrebbe - corrispondendo alle ipotesi emerse nella Commissione Bozzi - elevare ad otto i componenti di nomina presidenziale, come limite assoluto complessivo, quali che siano i titolari della carica di Presidente della Repubblica.

In conclusione, direi che ormai, per usare la terminologia del Giannini, «l'atto regredisce a fatto»; non c'è più spazio per interventi interpretativi, ed è dalla situazione venutasi a creare che bisogna partire. Abbiamo avuto due interpretazioni: una quasi quarantennale, un'altra più estemporanea. Tutte e due hanno contribuito alla composizione di questa Assemblea. Noi abbiamo il compito di fare e proporre chiarezza. Non possiamo esimerci dal prendere posizione su questo punto, anche perchè la Presidenza della Repubblica, con comunicati ufficiosi, ha creato una atipica situazione di pendenza, in attesa che sia il Parlamento stesso, in sede di riforma costituzionale, a risolvere tale situazione.

Dobbiamo dunque far fronte a questo compito, anche perchè la predetta doppia interpretazione non deve essere lasciata in eredità ad altre legislature. È sufficiente il passaggio dalla nona alla decima legislatura per imporre a quest'ultima come atto dovuto la risoluzione di tale problema.

I.13. Penso infine che la lotta alle sedute-doppione, alla ripetitività, alla dispersione di tempo prodotta dalla tendenza ad essere sempre sul proscenio, non si vincerà con la manifestazione di buone intenzioni contro i deprecati fenomeni e le cattive abitudini, ma con una volontà positiva di far coprire alla Camera e al Senato, anche senza intese preventive sulla divisione del lavoro, tutta l'area dei rapporti con la società civile in evoluzione.

Ciò richiede di individuare ipotesi di composizione di grandi antinomie (come ad esempio quella tra sviluppo e tutela ambientale), aprendo alle esperienze di altre società europee ed extra-europee, senza comparativismi di comodo o scorciatoie ad effetto.

II.1. L'esame dei disegni di legge costituzionale relativi alla riforma del sistema bicamerale ha impegnato la Commissione affari costituzionali per trentadue sedute, nel corso delle quali i rappresentanti dei Gruppi parlamentari hanno evidenziato le rispettive posizioni sulle singole ipotesi di riforma.

Tale esame, iniziato in Commissione plenaria il 21 dicembre 1987, è proseguito in Comitato ristretto dal 5 aprile al 14 settembre 1989, ritornando all'esame della Commissione plenaria per la deliberazione finale.

In particolare la soluzione monocamerale - cui è finalizzato il disegno di legge n. 227, di iniziativa dei senatori comunisti - è stata giudicata dalla maggioranza della Commissione troppo distante dal sistema costituzionale italiano, caratterizzato da un complesso di pesi, di contrappesi e di reciproche garanzie.

Il mancato accoglimento di questa proposta non ha coinciso con un atteggiamento di aprioristico e «dogmatico» diniego. Si è anzi dato atto che da un numero non irrilevante di paesi retti a regime democratico il bicameralismo è stato abbandonato e che questa scelta di politica costituzionale può, nel quadro di particolari situazioni, presentare taluni vantaggi. Tuttavia si è contrapposto che il monocameralismo si è affermato in paesi europei i quali non superano i dieci milioni di abitanti (i maggiori sono la Svezia ed il Portogallo); che negli Stati dell'Est ritornati alla democrazia il bicameralismo segna una notevole ripresa; che la Spagna ha accolto una forma di bicameralismo attenuato; che, infine, come implicitamente era già indicato nella relazione introduttiva, doveva essere preferita la opzione tendente a rendere necessario il «ripensamento» in due sedi distinte delle leggi più importanti nonchè la possibilità, a determinate condizioni, del riesame anche per le altre leggi.

La seconda soluzione conduceva ad una Camera differenziata per struttura, con riflessi anche sulle attribuzioni, costituita con riferimento alla articolazione regionalista del nostro ordinamento o «al fine di

dare completezza di espressione a tutte le forze vive della società nazionale» (secondo la formula contenuta nell'ordine del giorno Mortati, Bozzi, Castiglia, Einaudi, favorevole ad una seconda Camera che «integrasse» la rappresentanza puramente politica della prima). Dunque, Senato delle regioni o Senato delle categorie significative di interessi, di professioni, di cultura. Va detto subito che gli esponenti della Democrazia cristiana, il partito che alla Costituente si era più impegnato per una integrazione della rappresentanza allo scopo di dar voce «alle forze vive della società nazionale» diverse dai partiti politici, hanno espressamente dichiarato di ritenere non più attuale quella impostazione. L'unico Gruppo che ha confermato la sua linea di appoggio ad una Camera rappresentativa di categorie e professioni è stato quello del Movimento sociale. Maggiori consensi avrebbe potuto raccogliere l'ipotesi di un Senato delle regioni, dopo le prese di posizione favorevoli ad una sua positiva considerazione espressa durante la sessione «istituzionale» del maggio 1988 dagli esponenti del Partito comunista: ma la tesi regionalista (a parte la sua adozione nel disegno di legge costituzionale Riz-Dujany) non ha trovato in Commissione reale consenso nei gruppi maggiori ed anzi ha dato luogo a nette e motivate prese di posizione contrarie.

Nel corso del dibattito è stata infatti sottolineata la difficoltà di immaginare, in un sistema politico caratterizzato dal suffragio universale, Camere paritarie destinate a rappresentare l'una la generalità degli interessi e l'altra interessi particolari, in relazione all'estrazione dei rappresentanti; tanto più che la soluzione di una Camera diversificata nella composizione e nelle funzioni non si sottrarrebbe al rischio di qualche degenerazione di carattere localistico.

Il Senato delle regioni è apparso, tra l'altro, struttura non compatibile con l'attuale articolazione regionalista del nostro ordinamento e si è ritenuto esplicitamente che nella situazione odierna delle regioni italiane non sarebbe idonea la soluzione tipo *Bundesrat* adottata nella Repubblica federale tedesca.

Ad esempio, il Gruppo della Sinistra indipendente (intervento del senatore Pasquino, seduta del 9 novembre 1988), ha osservato che la creazione di una seconda Camera formata da rappresentanze elette in secondo grado in base ad un principio strettamente proporzionale darebbe invece luogo ad una seconda Camera sicuramente di ridotto prestigio e deputata ad una rappresentanza degli interessi locali, che già adesso è sufficientemente realizzata. Una netta presa di posizione al riguardo era peraltro già contenuta nella relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale n. 1101, presentato dallo stesso senatore Pasquino, dove si esclude che essa possa condurre a risultati positivi in assenza di un'effettiva rifondazione dello «Stato delle autonomie»: «... nell'attuale quadro istituzionale (e considerate realisticamente le attuali dinamiche socio-politiche), non ci sembra azzardato prevedere che questa seconda Camera finirebbe per riprodurre gli schieramenti politici dell'altro ramo del Parlamento, con la duplice aggravante dell'elezione indiretta (e dunque del legame meno limpido con le scelte dei cittadini) e del tendenziale settorialismo che potrà emergere dal 'ceto degli amministratori' (che, del resto, potrebbe persino peggiorare l'attuale tendenza, di stampo centralistico, portando ad un'invasione delle competenze regionali da parte della legislazione statale)».

Ostili all'ipotesi di Camera delle regioni si sono pure dichiarati (seduta pomeridiana del 1° febbraio 1989) il senatore Spadaccia (ad avviso del quale tale ipotesi presuppone una netta differenziazione tra il corpo elettorale che elegge la prima Camera e quello dal quale deriva invece la Camera delle regioni, richiedendo un mutamento dell'attuale sistema in senso tendenzialmente bipartitico, onde evitare una radicale differenziazione nella composizione politica delle due Camere) ed il senatore Giugni, secondo il quale essa non avrebbe alcun rilievo se disgiunta da una incisiva riforma del complessivo sistema regionale.

Lo stesso Gruppo comunista (intervento del senatore Maffioletti, seduta del 20

ottobre 1988), pur evidenziando un certo interesse nei confronti di tale ipotesi, ha posto anzitutto l'esigenza di sciogliere il nodo dell'elezione, anche parziale, di secondo grado, nonchè di affrontare gli aspetti connessi al superamento della ripartizione di competenze fissata all'articolo 117 della costituzione, cui si aggiungono le problematiche, attualissime, del rapporto tra legislazione regionale e legislazione comunitaria.

La terza ipotesi è quella che tende alla differenziazione funzionale delle due Camere: accanto ad una sfera di legislazione bicamerale necessaria più o meno ampia, attribuire ad una il controllo, all'altra la legislazione (salvo la possibilità di un solo «richiamo» da parte del Senato con applicazione della «regola della culla»), come proposto nel disegno di legge costituzionale n. 1101, presentato dalla Sinistra indipendente; ovvero ripartire le materie rispettivamente spettanti ai due rami del Parlamento, come previsto nel disegno di legge costituzionale n. 166, di iniziativa dei seantori Filetti ed altri.

È significativo che sulla linea del disegno di legge n. 1101 abbia finito per attestarsi non soltanto la Sinistra indipendente, ma anche il Gruppo comunista, il quale, in definitiva, dopo l'affermazione della «tesi» monocamerale, sosteneva l'ipotesi di un bicameralismo differenziato e di superamento sostanziale di quello paritario risultante dai rifiuti ma anche dalle scelte in positivo del costituente. A questa posizione è stato obiettato, anche da parte del senatore Giugni, non solo la difficoltà o, meglio, la impossibilità di separare dal potere legislativo i poteri di indirizzo e di controllo, ma la sostanziale riduzione del Senato ad un ruolo tendenzialmente consultivo, assimilabile a quello del *Conseil de la République* nella quarta Repubblica o a quello del Senato nella costituzione francese vigente (specie nell'area vasta della legislazione economica).

In particolare, poi, è emerso che dall'elenco delle leggi che, secondo il disegno di legge costituzionale n. 1101, dovrebbero essere approvate con deliberazione di en-

trambe le Camere appare esclusa la materia economica, con la conseguenza di esautorare sostanzialmente il Senato nella determinazione dell'indirizzo politico, conseguenza non suscettibile di essere equilibrata con l'attribuzione della funzione di controllo.

La differenziazione funzionale o per materia tra le due Camere è stata inoltre giudicata lesiva del principio della pari dignità dei parlamentari eletti nei due rami del Parlamento, ispirata ad una concezione sostanzialmente monocameralista, e comunque non utilmente praticabile finché si resti nell'ambito di un sistema di governo parlamentare. Segnali di interesse sono venuti sulla differenziazione funzionale oltre che dal Gruppo comunista (intervento del senatore Maffioletti, seduta del 20 ottobre 1988), dal senatore Mancino che formulava in questo senso specifiche proposte emendative.

La quarta soluzione, quella accolta a maggioranza dopo un dibattito approfondito e sereno, anche se non privo di vivaci contrapposizioni, si richiama ad una riforma del procedimento legislativo e dei modi in cui ciascuna Camera può prendervi parte: data la natura «processuale» del bicameralismo italiano, l'ipotesi prescelta prevede che la sua riforma debba in primo luogo incidere sul modo di esercizio del potere legislativo.

E ciò non perchè si sottovalutino le altre funzioni del Parlamento per una anacronistica enfaticizzazione di quella legiferante, ma per la buona ragione, come si è detto, che la funzione di indirizzo è indissolubilmente connessa a talune manifestazioni di volontà parlamentare, adottate con il procedimento legislativo.

Alcuni tratti della soluzione poi adottata dalla maggioranza sono già presenti nelle conclusioni della Commissione bicamerale presieduta con tanto impegno dal compianto onorevole Bozzi (ad esempio, la fascia di legislazione bicamerale necessaria): ma, accanto ad elementi di continuità con tali conclusioni, la soluzione prevalsa infine nella 1ª Commissione del Senato è caratterizzata da una piena aderenza a tutte le

scelte di fondo adottate dalla Assemblea Costituente: il che la differenzia in termini molto netti dalla proposta finale della Commissione bicamerale costituita nella IX legislatura.

L'idea di muoversi sul piano di una revisione delle regole sul procedimento legislativo per migliorare la funzionalità del Parlamento è stata ritenuta dalla maggioranza della Commissione sicuramente in linea con la natura «processuale» del bicameralismo italiano (senatore Mancino, seduta antimeridiana del 1º febbraio 1989; senatore Guizzi, seduta del 7 dicembre 1988).

Su alcuni aspetti di tale ipotesi sono intervenuti numerosi membri della Commissione. In particolare, è stato sottolineato che una rigida applicazione della (pur apprezzabile) «regola della culla» determinerebbe la sostanziale marginalizzazione di un ramo del Parlamento, e che essa dovrebbe quindi essere esclusa per i disegni di legge di particolare rilievo (intervento del senatore Mancino, seduta antimeridiana del 1º febbraio 1989). È stata inoltre sottolineata la necessità di predisporre un raccordo per assicurare il coordinamento fra iniziative parlamentari ed iniziative governative pendenti in diversi rami del Parlamento su identico oggetto.

Altri interventi, invece, pur non pregiudizialmente contrari a tale regola, hanno sottolineato che essa, tuttavia, consente di fatto al presentatore del disegno di legge la facoltà di scegliere anche la sede nella quale verrà detta l'ultima parola su di esso (intervento del senatore Giugni, seduta pomeridiana del 1º febbraio 1989). In particolare, nel caso di disegni di legge di iniziativa governativa, ove esistano maggioranze differenziate tra i due rami del Parlamento, ciò potrebbe consentire al Governo di garantirsi l'esame finale da parte della maggioranza ad esso più vicina, snaturando, per conseguenza, il principio bicamerale e quello della doppia lettura. Si è suggerito in alternativa di cercare altre soluzioni, quali il sorteggio o la valutazione del carico di lavoro in atto presso ciascun ramo del Parlamento.

Perplessità al riguardo sono state espresse dal senatore Spadaccia (seduta pomeridiana del 1° febbraio 1989) ad avviso del quale l'introduzione della cosiddetta «regola della culla», nel permanere di un sistema elettorale radicalmente proporzionale, rischia di produrre, nella prassi, un bicameralismo profondamente differenziato, in quanto il Governo e le forze politiche di maggioranza sarebbero indotti a presentare le proposte legislative nella Camera dove è rappresentato un minor numero di piccoli raggruppamenti politici.

Quanto all'organo incaricato di distribuire il lavoro tra i due rami del Parlamento, taluno si è dichiarato perplesso al riguardo, assumendo che il meccanismo contrasterebbe col diritto di iniziativa del singolo parlamentare (intervento del senatore Alessandro Fontana, seduta del 9 novembre 1988). Da altri è stato poi giudicato eccessivo e non consono alle funzioni costituzionali da essi svolte l'affidamento ai Presidenti dei due rami del Parlamento di tale compito (intervento del senatore Murmura, seduta pomeridiana del 1° febbraio 1988). Esso andrebbe dunque svolto da un organo collegiale in grado di deliberare secondo il principio di maggioranza (nel senso della presenza necessaria di almeno un terzo componente), i cui membri esprimano le posizioni di rilievo nell'Assemblea (intervento del senatore Mancino, seduta antimeridiana del 1° febbraio 1989).

Una netta ostilità a questa ipotesi è invece emersa da parte del Gruppo comunista (intervento del senatore Maffioletti, seduta del 20 ottobre 1988); la posizione di tale Gruppo muove dall'opinione che l'affermazione della «doppia lettura» delle leggi come un fatto processuale, da assimilarsi, sia pure in termini di lontana analogia, al doppio grado di giurisdizione, contrasta con la sostanziale identità politica delle due Camere; in particolare, l'organo destinato a garantire lo smistamento del lavoro legislativo tra di esse viene giudicato strumento di consociazione e, insieme, sede di composizione corporativa dei possibili conflitti, con poteri di regolazione dei flussi legislativi, che alla fine potrebbe portare all'intro-

duzione di un filtro tra Governo e Parlamento.

II.2. Avendo acquisito questa ricca serie di riflessioni sul tema della riforma del sistema bicamerale, la Commissione deliberava poi, nel corso della seduta pomeridiana del 1° febbraio 1989, di proseguire i propri lavori in Comitato ristretto, al fine di consentire l'approfondimento delle singole proposte e la presentazione alla Commissione plenaria di un'articolata ipotesi concordata.

Nel corso delle riunioni del Comitato - costituito il 10 marzo 1989 - emergeva anzitutto l'esigenza di distinguere nettamente l'elaborazione finalizzata alla revisione costituzionale da quella avente riguardo alla normativa regolamentare, pur senza abbandonare alcuno degli obiettivi che fanno da sfondo alla riforma, vale a dire lo snellimento procedurale - volto a rendere meno pesante l'attuale bicameralismo perfetto - ed il tentativo di divisione del lavoro - con conseguente specializzazione - tra le due Camere. Dopo aver convenuto circa l'opportunità di tener distinto dagli altri il delicato tema della riduzione del numero dei parlamentari, il comitato escludeva anzitutto l'ipotesi di una divisione dei compiti, anche per materia, tra le due Camere.

Si proponeva invece di fissare, in sede regolamentare e di accordo tra le due Camere, non già una differenziazione tra legislazione e controllo, bensì piuttosto un sistema fondato sulla specializzazione di una Camera in taluni settori, prevedendo altresì una rotazione di tali compiti per bienni, ovvero per legislatura.

La particolare delicatezza della questione del «silenzio-assenso» è emersa più volte in comitato ristretto. In questo quadro, ad opera del Gruppo comunista, si sottolineava come, con il «richiamo», l'opposizione si addossa la responsabilità di ostacolare il corso del disegno di legge, e non più solo di «opporsi», e si proponeva pertanto di evitare l'adozione di un *quorum* modellato sulla consistenza numerica attuale di essa.

In quest'ottica, il senatore Maffioletti si dichiarava ad esempio piuttosto a favore di una soluzione che concentrasse il potere legislativo nella Camera dei deputati, ed affidasse all'altra unicamente compiti di controllo, prevedendosi comunque a favore di quest'ultima la possibilità di «richiamo» (su richiesta di un determinato *quorum* dei suoi membri), nonché poteri di iniziativa legislativa. Ciò ferma restando l'esigenza di riflettere circa l'opportunità di ampliare la categoria dei disegni di legge necessariamente bicamerali, sulla falsariga di quanto previsto in Costituzione all'articolo 72, ultimo comma.

Dissenso netto nei confronti della regola del «silenzio-assenso» veniva invece evidenziato dal senatore Pasquino, ad avviso del quale esso costituirebbe un *escamotage* inaccettabile, non potendo un procedimento legislativo in alcun modo prescindere da una manifestazione di volontà da parte dell'Assemblea.

Sarebbe invece destinata a non funzionare la «regola della culla», giacché il Governo preferirebbe presentare sempre presso il Senato (che è la Camera più «disciplinata») i propri disegni di legge, in modo da assicurarne la deliberazione finale.

Con particolare riferimento al *quorum* per la richiesta di riesame da parte della seconda Camera il Comitato ha avuto ben presente quanto delicata ne sia la determinazione, giacché, se troppo basso, il limite non modificherebbe la situazione esistente; se troppo elevato, esso rischierebbe di far venire meno garanzie importanti.

Veniva inoltre precisata la fattispecie delle leggi necessariamente bicamerali (nelle quali era compresa anche la materia delle «garanzie fondamentali», espressione volutamente impiegata per non determinare equivoci con l'altra, che ricorre in Costituzione, «diritti inviolabili») e quella della legge monocamerale in materia comunitaria e regionale. Tale ultima categoria trovava fondamento nel fatto che Camera e Senato - che hanno pari legittimazione democratica e concorrono entrambi ad accordare la fiducia al Governo - non possono subire una menomazione nelle pro-

prie generali competenze in tema di indirizzo politico (come si avrebbe se si attribuissero altre competenze «classiche» o tradizionali all'una ed altre all'altra Camera).

Particolare attenzione veniva poi prestata al problema della determinazione del numero dei senatori a vita, individuando in questo settore le possibili ipotesi: soppressione dell'articolo 59, limitazione ad un massimo di cinque dei senatori a vita, limitazione ad un massimo di otto, riconoscimento a ciascun Presidente del potere di nominare cinque senatori.

Il 14 settembre 1989 il Comitato ristretto concludeva i propri lavori, consegnando alla riflessione della Commissione plenaria un testo, da me predisposto, che, pur non costituendo una ipotesi puntualmente concordata, teneva comunque conto degli orientamenti emersi nel corso del dibattito, secondo il mandato ricevuto.

Si trattava di due distinti articolati, uno concernente la riforma del sistema bicamerale, l'altro riguardante la struttura del Parlamento.

Tali articolati, nella redazione definitiva sono stati accorpati in un unico testo. Ritengo opportuno riportare integralmente il testo nella stessa stesura che è stata sottoposta all'esame della Commissione plenaria, con l'avvertenza che le norme proposte seguono un ordine logico e prescindono quindi dalla successione numerica degli articoli della Costituzione; sono indicate tra parentesi, in taluni articoli, le soluzioni alternative prospettate, ed è lasciata in sospeso, all'articolo 14, l'indicazione dei termini ivi previsti.

«Art. 1. - L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica nei casi e nei modi previsti dalla Costituzione”.

Art. 2. - Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente:

“Art. 70-bis. - La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica approvano i disegni di legge: in materia costituzionale ed

elettorale; di delegazione legislativa; di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; di approvazione di bilanci e leggi finanziarie; di conversione di decreti-legge. Con le stesse modalità le Camere approvano i disegni di legge che si riferiscono a: garanzie fondamentali dei diritti e dei doveri dei cittadini e delle formazioni sociali; minoranze linguistiche; confessioni religiose e rapporti con la Chiesa cattolica; tributi e previdenza sociale; situazioni conseguenti all'abrogazione di norme legislative disposta con referendum popolare; ordinamento giurisdizionale; principi inerenti all'ordinamento della pubblica amministrazione; organizzazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

In tali materie le Camere osservano la procedura normale di esame e di approvazione diretta.

Le disposizioni del presente articolo non si applicano quando le materie in esso elencate interferiscono con quelle attribuite alla competenza di una sola Camera dagli articoli 70-ter e 70-quater.

La disciplina ulteriore è stabilita dai regolamenti parlamentari".

Art. 3. - Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente:

"Art. 70-quinquies. - Il disegno di legge approvato da una Camera è trasmesso all'altra e si intende da essa approvato se entro trenta (quindici) giorni:

(questa non richieda che il disegno di legge sia sottoposto anche alla sua approvazione);

(i componenti di questa, in numero pari ad un terzo, non richiedano che il disegno di legge sia sottoposto all'approvazione della Camera a cui appartengono);

(i componenti di questa, in numero pari alla metà, non richiedano che il disegno di legge sia sottoposto all'approvazione della Camera a cui appartengono);

(la maggioranza dei componenti di questa non richieda che il disegno di legge sia sottoposto all'approvazione della Camera di appartenenza).

(La stessa richiesta può essere presentata dal Governo).

Si osserva tale procedura fino all'approvazione definitiva del medesimo testo di legge da parte delle Camere.

I regolamenti parlamentari prevedono un termine più breve quando risulti in modo espresso la rinuncia ad avanzare tale richiesta".

Art. 4. - Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente:

"Art. 70-sexies. - Quando insorge un contrasto tra le Camere, il disegno di legge, dopo due successive deliberazioni adottate da ciascuna di esse, è rimesso ad una Commissione composta da un egual numero di deputati e di senatori in modo da rispecchiare la proporzione dei vari Gruppi, su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti di una Camera (o di entrambe).

Il disegno di legge è quindi sottoposto all'approvazione finale delle Camere con sole dichiarazioni di voto; se non è approvato da ciascuna di esse, il disegno di legge si considera respinto.

La stessa procedura è adottata su richiesta motivata del Governo o di un terzo dei componenti di una Camera (o delle Camere) quando non sia stato approvato il disegno di legge trasmesso dall'altra".

Art. 5. - Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente:

"Art. 70-ter. - La Camera dei deputati approva le leggi di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario".

Art. 6. - Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente:

"Art. 70-quater. - Il Senato della Repubblica stabilisce con legge i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale e approva le leggi di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario quando esso si riferisce a materie di competenza regionale (provinciale).

Delibera in materia regionale negli altri casi previsti dalla Costituzione e da leggi costituzionali".

Art. 7. - Dopo l'articolo 81 della Costituzione è inserito il seguente:

"Art. 81-bis. - Le Camere svolgono funzioni ispettive nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione secondo quanto previsto dai rispettivi regolamenti.

La legge può affidare in via permanente funzioni di vigilanza e di controllo su settori determinati della pubblica amministrazione ad apposite Commissioni della Camera dei deputati, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei vari Gruppi.

La legge indica per quali nomine, di spettanza dell'Amministrazione statale in enti, istituti o aziende, sia richiesta l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati, secondo le modalità previste dal regolamento".

Art. 8. - All'articolo 82 della Costituzione è aggiunto il seguente comma:

"Salvo i casi previsti dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali, non possono essere istituite Commissioni di deputati e senatori, se non per i fini previsti dal presente articolo".

Art. 9. - Al secondo comma dell'articolo 123 della Costituzione, dopo le parole: "con legge", sono inserite le altre: "dal Senato".

Art. 10. - Il quarto comma dell'articolo 126 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentito il Senato della Repubblica".

Art. 11. - Al quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione, le parole: "davanti alle Camere", sono sostituite dalle altre: "davanti al Senato della Repubblica".

Art. 12. - Al secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione, dopo le parole: "se le Camere", sono inserite le altre: "o una Camera nei casi previsti dagli articoli 70-ter e 70-quater".

Art. 13. - Al primo comma dell'articolo 74 della Costituzione, dopo le parole: "alle

Camere", sono inserite le altre: "o a una di esse".

Art. 14. - Il secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione è soppresso.

Al terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione le parole: "può altresì stabilire" sono sostituite dalle altre: "il regolamento può stabilire".

Il quarto comma dell'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Il regolamento stabilisce un procedimento abbreviato per il disegno di legge del quale la Camera a maggioranza assoluta dell'Assemblea abbia riconosciuto l'urgenza, su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti. Il Presidente fissa i termini per l'esame del disegno di legge, il quale è sottoposto alla votazione finale entro ... giorni; un termine maggiore, comunque non superiore a ... giorni, è stabilito per la votazione finale del disegno di legge deferito alla deliberazione di una sola Camera. Quando sia richiesta una seconda deliberazione sul disegno di legge, a norma dell'articolo 70-quinquies, la dichiarazione di urgenza da parte di una Camera importa l'adozione del procedimento abbreviato anche da parte dell'altra Camera. In tal caso il regolamento prevede che l'approvazione del disegno di legge sia deferita ad una Commissione. Non è ammessa la rimessione del disegno di legge alla Commissione di cui all'articolo 70-sexies; se l'approvazione definitiva non interviene entro 60 giorni, il disegno di legge si considera respinto. Non si fa ricorso al procedimento abbreviato per i disegni di legge che devono essere sottoposti all'esame e all'approvazione delle due Camere".

Art. 15. - All'articolo 97 della Costituzione è aggiunto il seguente comma:

"Nei casi consentiti dalla Costituzione e soltanto previa indicazione delle norme generali per la disciplina della materia, la legge può autorizzare l'esercizio del potere regolamentare del Governo e disporre l'abrogazione di norme legislative con effetto dall'entrata in vigore del regolamento".

Art. 16. - Dopo l'articolo 11 della Costituzione è introdotto il seguente:

“Art. 11-bis. - L'Italia, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, conferisce alle Comunità europee i poteri previsti dai trattati istitutivi, nonchè dalle convenzioni stipulate tra gli Stati membri che ne estendono le attribuzioni. Promuove e favorisce la formazione di un'effettiva unione politica tra questi Stati, ordinata secondo il principio democratico e nella salvaguardia dei diritti inalienabili della persona umana”.

Art. 17. - Il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario. Il numero complessivo dei senatori a vita nominati a questo titolo non può (comunque) essere superiore a cinque (otto)”.

Art. 18. - L'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 56. - La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di cinquecento.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per cinquecento e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”.

Art. 19. - L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 57. - Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

Il numero dei senatori elettivi è di duecentocinquanta.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiori a cinque; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”.

II.3. La Commissione quindi procedeva nell'esame dei testi da me predisposti su mandato del Comitato ristretto (divenuti in realtà come si è visto un unico articolato), dedicando alcune sedute ad una discussione di carattere generale, nella quale dai vari Gruppi venivano espresse le valutazioni complessive sugli articolati elaborati e venivano suggerite ulteriori integrazioni tematiche, quali ad esempio le questioni relative alla riforma del sistema delle fonti e alla delegificazione (interventi del senatore Mancino - seduta del 14 dicembre 1989 - e del senatore Guizzi - seduta pomeridiana del 17 gennaio 1990). Il dato più significativo di tale discussione era comunque l'atteggiamento di disponibilità manifestato dal gruppo comunista (interventi dei senatori Tedesco Tatò - seduta del 14 dicembre 1989 - e Franchi - seduta pomeridiana del 20 dicembre 1989) che, abbandonata la tradizionale - e fino ad allora sostenuta, sia pure problematicamente - impostazione monocamerale, non respingeva la linea sottesa ai testi da me presentati, pur suggerendovi revisioni di non poco momento, quali la riduzione delle fattispecie delle leggi «bicamerali» e il corrispettivo incremento di quelle «monocamerali» e l'attribuzione della funzione legislativa in via generale alla Camera dei deputati, restando riservata al Senato la funzione legislativa in materia regionale, oltre ad una serie di competenze sempre inerenti ai rapporti Stato-regioni. Il Gruppo comunista ribadiva tuttavia l'imprescindibilità della riduzione del numero dei parlamentari: proprio su questo punto si apriva una discussione preliminare circa la priorità da riservare alla trattazione delle tematiche inerenti alla composizione delle due Camere rispetto a quelle relative al suo funzionamento. In questo senso, il Gruppo

comunista intendeva premettere le questioni connesse alla struttura e alla composizione delle due Camere all'esame del procedimento bicamerale e delle funzioni monocamerali, seguendo l'ordine degli articoli della Costituzione, mentre da parte dei Gruppi democratico cristiano e socialista si preferiva affrontare preliminarmente le questioni sulle quali vi era, presumibilmente, maggiore intesa tra i Gruppi. Si conveniva quindi di procedere secondo un ordine logico e di iniziare dall'esame degli articoli riguardanti il procedimento legislativo; tuttavia, per fugare ogni dubbio circa la volontà di affrontare anche i problemi relativi alla struttura del Parlamento veniva destinata una apposita seduta della Commissione alla trattazione approfondita di tali tematiche.

A questo punto, la Commissione passava all'esame degli articoli e dei vari emendamenti presentati, che riflettevano le impostazioni dei singoli Gruppi.

Innanzitutto si affrontava la questione delle leggi necessariamente bicamerali: si trattava di precisare l'ampiezza di tale categoria operando una scissione tra le garanzie costituzionalmente rilevanti, in modo da evitare di comprendere un numero troppo elevato di materie sottoposte necessariamente alla deliberazione delle due Camere.

Dopo un approfondito dibattito, la soluzione emersa - che comunque è suscettibile di ulteriori integrazioni (si pensi ad esempio alle materie dei diritti di libertà o a quella comunitaria) - assume come base l'elenco contenuto nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, inserendovi altresì le leggi di conversione dei decreti-legge e le leggi di formazione dei bilanci (con riferimento in particolare alle leggi finanziarie) e limitando l'ambito delle leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali, con riferimento ai soli trattati di natura politica o che importino variazioni di territorio.

La Commissione, poi, ha affrontato l'esame dell'istituto del «silenzio-assenso» e in particolare del *quorum* dei membri dell'altra Camera necessario per esercitare la

facoltà di richiamo: mentre da parte dei rappresentanti del Gruppo democratico-cristiano, anche per esigenze di garanzia delle minoranze, si prevedeva una gradualità di tale *quorum* (un terzo in prima lettura, la maggioranza dei componenti per le successive deliberazioni), vi era chi proponeva di fissare un *quorum* pari alla maggioranza semplice, giustificando tale atteggiamento sulla base del superamento della logica «consociativa» nell'approvazione delle leggi (intervento del senatore Maffioletti, seduta antimeridiana del 31 gennaio 1990). D'altro canto si apriva il problema delle modalità di svolgimento del richiamo (deliberazione espressa con breve dibattito preliminare e deliberazione a maggioranza relativa o assoluta dei componenti, ovvero raccolta delle sottoscrizioni, ovvero ancora potere dei Presidenti dei Gruppi parlamentari di consistenza pari ai *quorum* prescritti) e riemergeva l'esigenza di chiarire se, secondo la cosiddetta «regola della culla», la Camera di prima lettura avrebbe dovuto essere quella che doveva dire l'«ultima parola» sul testo del disegno di legge. Nel corso del dibattito emergevano vari tentativi di mediazione che tendevano a conciliare esigenze politiche contrapposte (garanzia per le minoranze, snellezza e rapidità del procedimento legislativo) e ad evitare il privilegio dell'una o dell'altra Camera nella presentazione delle iniziative legislative. Tali tentativi culminavano nell'accoglimento di un emendamento da me sottoscritto che costituisce la formulazione proposta per l'articolo 70; questa soluzione è stata ispirata da una ulteriore riflessione circa l'istituto del silenzio-assenso. Se tale principio deve costituire il cardine del procedimento legislativo, da un lato non potevano essere accettate soluzioni per le quali la richiesta di riesame provocasse il ritorno alla *navette* attuale (con necessità di convergenza sull'*idem textus*) e dall'altro risultava incompatibile anche la cosiddetta «regola della culla», in quanto essa concluderebbe in modo arbitrario il procedimento di verifica del consenso, facendo prevalere la volontà della Camera di prima

lettura. Concretandosi l'istituto del silenzio-assenso in una presunzione *iuris tantum* di consenso, dovevano essere introdotti dei meccanismi in grado di accertare la fondatezza di tale presunzione. Essi sono motivati da finalità garantistiche, nella fase di prima lettura, ovvero sono destinati a fornire la prova dell'esistenza di una volontà contraria, consistente in una richiesta di riesame sottoscritta dalla maggioranza assoluta dei componenti la seconda Camera.

L'accoglimento di tale soluzione ha portato alla reiezione delle proposte del Gruppo comunista e del Gruppo della Sinistra indipendente, che accedevano in sostanza alla «regola della culla», facendo iniziare l'iter legislativo sempre dalla Camera (salve, nella proposta comunista, le leggi relative alla materia regionale).

Va dato conto, a questo punto, dei temi che hanno formato oggetto di dibattito in Commissione, ma sui quali non è stata formulata alcuna proposta.

Al termine dei lavori del Comitato ristretto il relatore era stato autorizzato a sottoporre alla Commissione una serie di ipotesi di soluzione concernenti questioni connesse con la riforma processuale o procedimentale del bicameralismo, ma in qualche modo autonome rispetto alla proposta centrale contenuta nel disegno di legge costituzionale n. 426 (Mancino-Ruffilli). Il relatore era intimamente perplesso circa l'opportunità di aggiungere altri temi di deliberazione in una materia tanto delicata, nel timore che ulteriori proposte di contenuto assai controverso potessero porre in pericolo la proposta principale. Prevalse tuttavia il diverso orientamento di non eludere temi sollevati in numerosi disegni di legge relativi alla riforma del bicameralismo e di non lasciare intentata alcuna via per migliorare e aggiornare la composizione delle due Camere, le loro attribuzioni ed il sistema delle fonti normative.

In varie sedi (iniziative legislative di esponenti dell'opposizione ma anche della maggioranza) si era posto il problema del sovradimensionamento del personale parlamentare italiano, specie dopo la costituzione delle regioni a statuto ordinario e la

formazione dei nuovi Consigli regionali. Il tema, ad esempio, era affrontato anche nel già citato disegno di legge costituzionale dell'onorevole Gerardo Bianco e di altri deputati, che proponeva di ridurre il numero dei senatori elettivi a centottantacinque e quello dei deputati a trecentottanta. La questione era più volte evocata in ulteriori prese di posizione di esponenti della maggioranza: basterà ricordare la relazione che accompagna il testo Mancino-Ruffilli e le dichiarazioni del senatore Mancino sia nel corso della sessione istituzionale del maggio 1988, sia negli interventi in Commissione. È superfluo menzionare qui l'atteggiamento, favorevole al ridimensionamento, del Gruppo comunista e della Sinistra indipendente, anche se il senatore Maffioletti, nella seduta di Commissione del 30 gennaio 1990, riconosceva che le resistenze alla riduzione del numero dei parlamentari erano molte e non venivano soltanto dalle forze politiche di maggioranza.

Personalmente convinto della opportunità di ridurre a *standards* di diritto comune delle democrazie contemporanee il numero dei componenti di ciascuna Camera, indicavo come riduzione possibile quella dei deputati a cinquecento e dei senatori a duecentocinquanta. Ho ritirato l'ipotesi avanzata in questi termini di fronte all'opposizione di tutta la maggioranza che, evidentemente, non si sentiva più vincolata dalle conclusioni cui era pervenuta su questo punto la commissione Bozzi (480-500 deputati, 240-250 senatori). La motivazione prevalente dell'atteggiamento negativo si fondava sulla considerazione che, se concettualmente numero dei parlamentari e regole elettorali erano temi distinti ed alla stessa dimensione degli effettivi di ciascuna Camera potevano corrispondere sistemi elettorali diversi, tuttavia, nella situazione concreta italiana, la riduzione del numero dei membri dei due rami del Parlamento comportava una notevole compressione della valenza proporzionalistica ben presente nelle nostre leggi elettorali. Di qui l'impossibilità pratica di affrontare disgiuntamente le due tematiche, pur indipendenti di per sé dal punto di vista della politica istituzionale.

Altro argomento, fatto valere particolarmente negli interventi del senatore Mazzola e del senatore Cabras, riguardava il delicatissimo discorso sulla situazione odierna dei partiti italiani: le cui capacità (o incapacità) di selezionare al meglio la classe politica avrebbe potuto condurre (in presenza di una riduzione del numero dei parlamentari) a sacrificare nelle candidature personalità degne di ricoprire l'ufficio di deputato o di senatore, ma meno legate agli apparati dominanti.

Anche gli interventi del senatore Fontana (in particolare quelli svolti nelle sedute del 9 novembre 1988 e del 14 dicembre 1989) giudicavano prematura una riforma della composizione delle Camere, in quanto essa avrebbe dovuto tener conto delle necessità di scongiurare il pericolo di accrescere ancor più il potere dei vertici dei partiti.

Per quanto riguarda l'elezione della Camera dei deputati, egli pensava alla possibilità di riprendere l'idea, adottata per le elezioni dell'Assemblea costituente del 1946, di una quota di deputati formanti un collegio unico nazionale, in modo da consentire la scelta di candidati altamente qualificati.

Con riferimento al sistema elettorale previsto per il Senato, egli ne suggeriva una modifica, prevedendo eventualmente un doppio turno, in modo che, al primo turno, si sperimentasse un metodo basato nel collegio uninominale, mentre al secondo si potessero prefigurare le alleanze per le future maggioranze di Governo; a suo avviso, si sarebbero così conciliate esigenze diverse, di distinzione fra le due Camere e di valorizzazione dell'autonomia e rappresentatività del Senato.

D'altro canto la già sottolineata interferenza fra tale problema e la riforma del sistema elettorale ha avuto di recente un'ulteriore manifestazione nella richiesta di *referendum* abrogativo di taluni articoli della legge elettorale del Senato, tendente ad introdurre per due terzi dei seggi un sistema elettorale autenticamente uninominale. In tal senso una presa di posizione del Parlamento a favore della riduzione dei suoi componenti potrebbe esercitare un'in-

fluenza indiretta sullo svolgimento dell'eventuale campagna referendaria. Infatti la riduzione del numero dei parlamentari, specie se sommata ad un eventuale esito favorevole del *referendum*, potrebbe apparire come un ulteriore strumento per ridurre la portata proporzionalistica della legge elettorale per il Senato.

È prevalsa comunque l'opinione di non pregiudicare la soluzione di un problema così scottante, rimettendo all'iniziativa di singoli o di gruppi l'eventuale discussione in Assemblea su proposte di emendamento.

Va dato atto che questa impostazione non è stata condivisa dai Gruppi comunista e della Sinistra indipendente, ad avviso dei quali la riduzione del numero dei parlamentari poteva essere attuata senza per questo por mano alla complessiva riforma elettorale, anche perchè, *a contrario*, lo stesso numero di parlamentari può ben essere eletto con le modalità più disparate. Tuttavia le proposte che i Gruppi comunista e della Sinistra indipendente avevano formulato non sono state accolte dalla Commissione, che ha respinto i relativi emendamenti. Pure respinte sono state le proposte del Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, miranti ad introdurre in Parlamento una rappresentanza delle categorie sociali.

Di conseguenza, sulla materia della composizione e della struttura del Parlamento l'unica presa di posizione della Commissione si è avuta a proposito delle norme relative alla nomina dei senatori di diritto e a vita, ove, sia pure a maggioranza, è stata accolta la proposta, da me presentata, di fissare ad otto il numero complessivo dei senatori a vita di nomina presidenziale.

Un secondo argomento riguardava la differenziazione funzionale tra le due Camere: una volta esclusa, per i motivi già accennati, quella basata sulla distinzione tra legislazione e controllo, si doveva constatare la difficoltà o l'impossibilità di distinguere attribuzioni differenziate in via permanente tra le materie tradizionali (politica estera, interna, economica...). Anche se tale differenziazione appariva limitata alla sola fase della prima lettura (essendo

stata respinta l'impostazione sostenuta dal Gruppo del Movimento sociale - si veda l'intervento del senatore Pontone nella seduta antimeridiana del 1° febbraio - di riservare alla Camera dei deputati l'esame e l'approvazione dei disegni di legge riguardanti i pubblici doveri e i diritti dei cittadini, nonché l'organizzazione, l'attività, le entrate, le spese, i bilanci e i consuntivi della pubblica amministrazione ed in genere degli enti pubblici) per cui le iniziative legislative in talune materie dovevano essere presentate all'una ovvero all'altra Camera, senza che ciò precludesse alla seconda Camera di esaminare a sua volta il disegno di legge.

Nelle mie ipotesi avevo limitato la differenziazione a materie non tradizionali (prevedendo leggi monocamerale a tutti gli effetti): alla Camera dei deputati l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle fonti «interne» della Comunità europea (al di fuori dunque di trattati ampliativi delle attribuzioni comunitarie), quando non fossero coinvolte competenze regionali; al Senato il ruolo non già di Camera delle regioni, ma di Camera per le regioni con competenza per tutta la materia regionale (dalle leggi-cornice alle questioni di merito sulle leggi regionali).

Le varie soluzioni presentate, comunque, dovevano tener conto da un lato della necessaria omogeneità tra le due Assemblee, che costituisce la condizione necessaria anche in relazione all'istituto del silenzio-assenso, e dall'altro di esigenze di funzionalità; ci si doveva chiedere infatti se fosse opportuna una distinzione per materie quando sono prospettabili casi per cui disegni di legge afferenti a diversi settori di una stessa materia, se presentati contemporaneamente alle due Camere, vengono approvati in tempi più rapidi. Del resto appariva ardua la stessa identificazione delle materie: la prospettiva di affidare in via esclusiva al Senato la materia regionale e alla Camera dei deputati quella relativa all'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario (su tale proposta, a suo avviso menomatrice del ruolo del Senato, aveva manifestato alcune preoccupazioni

il senatore Malagodi, nel suo intervento del 28 settembre 1989) non appariva scevra da possibili interferenze reciproche. Altri problemi venivano poi sollevati con riferimento al rispetto integrale del diritto all'iniziativa legislativa del singolo parlamentare, nonché riguardo all'influenza del meccanismo del silenzio-assenso su una eventuale ripartizione di competenze fra i due rami del Parlamento.

Tale linea riformatrice, se ha trovato qualche consenso (il Gruppo del PCI lo collegava però alla proposta della Commissione Bozzi sul versante della distinzione fra legislazione e controllo), ha incontrato quindi in maggior misura perplessità e dissensi: dai dubbi circa la compatibilità tra una sia pur limitata differenziazione ed il principio del bicameralismo paritario alle incertezze sulla opportunità di diversificare le competenze (con forti incognite per l'avvenire) in materie occupate dalle direttive comunitarie.

Alle ricordate obiezioni sollevate dal senatore Malagodi, Presidente della Giunta per gli affari delle Comunità europee, si sono così collegati altri dubbi relativi a situazioni in rapida evoluzione come quella comunitaria, nonché i timori circa la possibilità di definire una chiara distinzione tra materia comunitaria *tout court* e materia comunitaria a coinvolgimento regionale. Tutti questi motivi hanno indotto la Commissione a lasciare impregiudicato anche questo tema: ed anzi a rinunciare a proposte meno impegnative, concernenti la possibilità di situare in ciascuna Camera la sede prioritaria per la discussione di disegni di legge in specifici settori. La menzionata difficoltà di trattare alla pari le iniziative legislative di origine parlamentare in entrambe le Camere (specie nel corso di procedimenti semplificati dopo la riforma processuale del bicameralismo) ha convinto la Commissione a non formulare proposte all'Assemblea *in subiecta materia*.

Viceversa è stata approvata la proposta di introdurre, dopo l'articolo 11 della Costituzione, l'articolo 11-bis in tema di rapporti tra l'Italia e le comunità sovranazionali (con particolare riguardo alla Comunità

europea): tale proposta, inizialmente collegata alla differenziazione tra le due Camere, per cui ad una di esse sarebbe stata conferita una priorità nella materia comunitaria, è stata poi ugualmente accolta, nonostante l'accantonamento della questione della differenziazione, con la motivazione che la norma avrebbe una propria autonomia, costituzionalizzando la realtà comunitaria, della quale il costituente del 1947 non poteva esplicitamente tener conto.

Le ipotesi di differenziazione funzionale tra le due Camere in tema di vigilanza e controllo, non sono state poi esaminate, una volta venute meno quelle relative alla diversificazione di materie per l'esercizio del potere legislativo. Tuttavia non posso omettere a questo punto di ricordare che così sono rimaste inevase alcune delle esigenze sottolineate con vigore dal senatore Mancino: quella di una sede in cui verificare, sul piano politico, le compatibilità tra legislazione nazionale e legislazione regionale, per dare opera ad un loro effettivo coordinamento; ed ancora l'esigenza di un luogo privilegiato per dibattere i temi comunitari. Inoltre il senatore Mancino non avrebbe voluto escludere tentativi di sperimentazione per diversificare *pro tempore* l'esercizio delle competenze di ciascuna Camera in diversi settori, con rotazioni per bienni o per legislature.

Infine, il terzo grande tema che era affrontato nelle ipotesi di lavoro del relatore, pur non figurando nel testo sottoposto alla Commissione al termine dei lavori del Comitato ristretto, concerneva il sistema delle fonti. In particolare si tentava di bilanciare una disciplina costituzionale più fortemente limitativa dell'uso dei decreti-legge con la previsione di una procedura abbreviatissima per disegni di legge ritenuti di assoluta urgenza, allo scopo di far fronte in tempi predeterminati alla urgenza del deliberare, senza peraltro che, come avviene con il decreto-legge, si producessero effetti praticamente irreversibili prima dell'intervento parlamentare. A ciò si accompagnava l'introduzione nella Carta costituzionale di una disciplina sulla delegificazio-

ne che facesse venir meno ogni dubbio di costituzionalità circa la normativa fin qui adottata con legge ordinaria.

In materia, innanzitutto andava affrontata quindi la questione dell'articolo 77 della Costituzione; le soluzioni proposte erano da un lato quelle indicate negli emendamenti dei Gruppi comunista e della Sinistra indipendente di porre un limite di carattere positivo, individuando una serie di materie su cui è ammesso l'intervento del decreto-legge; dall'altro quella, formulata nel testo da me predisposto, che individua limiti di carattere negativo, recependo sostanzialmente l'articolo 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Il Gruppo socialista, invece, ribadiva il proprio atteggiamento contrario alla modifica dell'articolo 77 della Costituzione.

Le proposte comunista e della Sinistra indipendente venivano respinte. Una più approfondita riflessione sui problemi applicativi che avrebbe comportato il recepimento parziale in disposizioni costituzionali della normativa ordinaria in materia di decreti-legge, mi induceva a ritirare la mia proposta.

Pure il tema della delegificazione, che avevo affrontato nel testo redatto su mandato del Comitato ristretto, doveva essere rimeditato in Assemblea, anche per la presentazione di un emendamento governativo che proponeva l'introduzione di una vera e propria «riserva di regolamento» a favore del Governo. La complessità delle tematiche sottese a tale impostazione (si ricorderà che è stata deliberata in proposito un'indagine conoscitiva da parte della Commissione) e il collegamento con la questione dei decreti-legge ha suggerito l'inopportunità di precostituire soluzioni. Analoga decisione, per coerenza, è stata presa con riferimento alle proposte intese ad introdurre una procedura abbreviata nell'esame dei disegni di legge onde far fronte all'abuso della decretazione d'urgenza.

Il disegno, forse troppo ambizioso, di riordino del sistema costituzionale delle fonti non veniva del resto nemmeno approfondito in tutte le sue parti, dopo che la maggioranza non aveva accolto gli emenda-

menti dell'opposizione di sinistra. Conclusivamente, va ribadito che il risultato dei lavori del Comitato ristretto e la validità delle ipotesi formulate dal relatore non debbono essere valutati soltanto alla stregua della sorte riservata a queste ultime nel prosieguo del dibattito in Commissione: dal momento che il vero obiettivo del Comitato consisteva nel verificare, sulla concretezza dei testi, gli autentici atteggiamenti dei Gruppi, stimolandoli ad assumere precise responsabilità.

III.1. La riforma così caratterizzata ha precedenti di proposta che risalgono al lontano 1975: è infatti del 21 agosto di quell'anno la presentazione alla Camera da parte dell'onorevole Anderlini e di altri deputati (VI legislatura - atto Camera n. 3990) di una proposta di legge costituzionale nella quale si indicava, mediante ricorso al principio del «silenzio-accoglimento», un tipo di procedimento semplificato, da riservare alla maggior parte delle leggi, secondo cui, qualora in una Camera non fosse richiesto da un quinto dei suoi membri o dal Governo l'esame e l'approvazione di un disegno già approvato dall'altra Camera, tale disegno di legge si considererebbe «definitivamente approvato da entrambe le Camere» (articolo 1). La proposta Anderlini, ripresentata anche nelle legislature successive, trovava, presentata in Senato nella IX legislatura, l'adesione del senatore Pasquino (disegno di legge costituzionale n. 187). Nella relazione, il senatore Anderlini, ricordando le sue precedenti iniziative, notava come, a suo giudizio, le soluzioni allora proposte avessero «ancora una loro validità» (testo comunicato alla Presidenza il 30 settembre 1983). Ancora nel 1975 (in data 20 novembre) l'onorevole Gerardo Bianco ed altri colleghi del Gruppo democratico-cristiano della Camera presentavano una proposta di legge costituzionale (VI legislatura - atto Camera n. 4127) sostenuta da una relazione di grande interesse dal punto di vista della politica delle istituzioni. Nell'articolato, a parte una consistente fascia di legislazione bicamerale obbligatoria, si stabiliva che negli altri casi

la funzione legislativa doveva essere esercitata soltanto dalla Camera cui il disegno di legge era stato presentato; la legge approvata da questo ramo del Parlamento sarebbe divenuta definitiva se, entro venti giorni dall'approvazione, l'altra Camera non deliberasse, a maggioranza assoluta dei componenti, di sottoporla anche al proprio esame con procedimento necessariamente abbreviato (articolo 1).

È evidente l'interesse di questi incunaboli della riforma processuale del bicameralismo: le due iniziative hanno origine alla Camera dei deputati e non possono certo essere sospettate di tendenze corporative a favore del Senato; esse non comportano riduzione di ruolo a danno di un ramo del Parlamento e rispettano il principio della assoluta parità tra le due Camere accolto dalla Costituzione; infine, pur con varietà di soluzioni giuridiche (Anderlini: legge sempre bicamerale perchè al silenzio di una Camera viene attribuito significato di assenso; Bianco: legge unicamerale con conseguenze sull'articolo 74 della Costituzione in tema di rinvio presidenziale della legge), entrambe le proposte tendono a ridurre in misura molto ristretta i tempi del procedimento legislativo, anche se resta incerta la possibilità di fasi ulteriori (regola della culla?) in ipotesi di non coincidenza dei testi approvati dalle due Camere al di fuori della fascia di bicameralismo perfetto e obbligatorio.

Anche la proposta dell'on. Bianco era ripresentata nella IX legislatura (5 novembre 1986) mentre quella Anderlini-Pasquino era stata comunicata alla Presidenza il 30 ottobre 1983. Si tratta dunque di tempi non troppo lontani da quelli odierni e le due iniziative riprese in quegli anni avevano trovato un autorevole riscontro nella parte del «decalogo istituzionale» (elaborato per il secondo governo presieduto dal senatore Spadolini nell'estate del 1982), dedicata al tema del bicameralismo. Seguirono i lavori della Commissione Bozzi, di cui si è già fatto cenno, e le cui conclusioni in tema di riforma delle funzioni delle due Camere dettero luogo a disegni di legge costituzionali che non

giunsero mai alla discussione nell'Assemblea di Montecitorio.

Intanto in dottrina si ipotizzava la possibilità che la legge sia approvata definitivamente dalla Camera alla quale è stato presentato il relativo progetto, a meno che entro un certo termine il Governo od un *quorum* di componenti dell'altra Camera non ne richiedano un secondo esame (si veda, in proposito, F. PIZZETTI, «Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi», *Quaderni costituzionali*, 1984, pag. 257).

III.2. Nel novembre 1986, indipendentemente dai precedenti legislativi che si sono ora ricordati, venivano elaborati i disegni di legge costituzionali presentati in entrambe le Camere dai presidenti dei Gruppi democratico-cristiani (senatore Mancino e onorevole Martinazzoli), in tutto simili a quelli riproposti nella X legislatura, ed in particolare al disegno di legge costituzionale n. 426. È doveroso ricordare qui il ruolo preminente che il compianto senatore Roberto Ruffilli esercitò per la revisione dell'atteggiamento dei gruppi democratico-cristiani delle due Camere rispetto a quello assunto dagli stessi esponenti di quel partito durante i lavori della Commissione Bozzi; i nuovi testi optavano per la riforma processuale del bicameralismo, mantenendo la condizione paritaria dei due rami del Parlamento e facendo esplicitamente, nella relazione, ricorso al principio del silenzio-assenso, unitamente all'applicazione della «regola della culla».

Del resto, già nel seminario di studio dedicato nel 1979 dai parlamentari del PSI ai problemi del potere legislativo, il relatore onorevole Labriola, aveva previsto che il procedimento per la formazione di una legge si svolgesse nelle sue varie fasi in una sola delle Camere, quella di presentazione dell'atto di iniziativa legislativa, «riservando all'altra Camera soltanto la deliberazione finale della legge nel suo complesso» (Atti del Seminario in «Parlamento, Istituzioni, Democrazia», Milano 1980, pag. 51).

La Commissione affari costituzionali non ha dunque lavorato sulla riforma processua-

le senza che già fossero state poste in circolazione stimolanti iniziative e rilevanti suggerimenti pratici: tuttavia il testo che ha consentito di approfondire il *thema decidendum* è stato sicuramente quello presentato all'inizio della X legislatura dal Presidente del Gruppo democratico-cristiano senatore Mancino, dal senatore Ruffilli e da altri senatori dello stesso Gruppo. Il Gruppo socialista non aveva presentato un disegno di legge costituzionale su questo argomento; tuttavia, con significativi interventi dei senatori Guizzi, Santini e Giugni, il Gruppo stesso ha aderito alla impostazione della riforma processuale, pur non mancando di avanzare emendamenti e rilievi critici su diversi punti del testo elaborato dal relatore.

III.3. Durante la discussione è emersa una interpretazione più coerente dell'istituto del silenzio-assenso costruito dalla giurisprudenza e dalla dottrina amministrativistiche e finalmente accolto dal legislatore nell'ultimo ventennio in diversi settori di intervento della Pubblica amministrazione in rapporto a «diritti in espansione» del cittadino. Il trasferimento dell'istituto sul terreno del diritto costituzionale ed in particolare alle relazioni tra gli organi parlamentari incontra certamente delle difficoltà che ne consigliano un uso prudente ed in qualche caso anche un temperamento del principio a fini di garanzia. È tuttavia apparso chiaro che non si può insieme richiamarsi all'istituto del silenzio-assenso e poi ritenersi liberi di quantificare *à merci* le condizioni sufficienti per verificare l'effettività del consenso presunto. Si possono certo dare eccezioni alla regola, ma prima è necessario stabilire che una regola ci dev'essere e che è possibile identificarla. Orbene, mettendo in rapporto l'istituto del silenzio-assenso con la natura collegiale degli organi parlamentari, si deve ritenere che la presunzione di consenso è efficacemente contestata quando la maggioranza assoluta dei componenti il collegio che non ha partecipato in modo positivo al procedimento o ad una fase del procedimento eserciti il suo potere di richiedere il riesame. Una volta derogato a questa regola

per il primo richiamo (per il quale è ritenuta sufficiente la richiesta di un terzo dei membri) l'applicazione senza ulteriori eccezioni della regola comporta queste conseguenze:

a) nessuna manifestazione di dissenso rispetto alla deliberazione dell'altra Camera può assumere tale efficacia da determinare il ritorno alla regola del consenso sullo stesso testo (ristretta invece alle sole ipotesi di bicameralismo perfetto ed obbligatorio);

b) non si può interrompere arbitrariamente una possibile *navette*, precludendo la verifica della esistenza del consenso dell'altra Camera anche se il *quorum* richiesto renderà assai difficile la pratica realizzazione di ripetuti «passaggi» tra i due rami del Parlamento; e ciò esclude la possibilità di utilizzare la «regola della culla» che lascia l'ultima parola alla prima Camera che ha iniziato l'esame del disegno di legge;

c) l'istituto del silenzio-assenso ha un significato specifico nel rapporto tra gli organi abilitati a partecipare con potere deliberativo al procedimento per la formazione della legge; perciò corrisponde alla *ratio* della regola non conferire al Governo il potere di richiamo per il riesame presso l'altra Camera, essendo necessario sottrarsi (contrariamente a quanto sostenuto nella relazione alla proposta Anderlini) ad ogni suggestione analogica con le situazioni previste nell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione.

D'altra parte va dato atto che il Governo, per bocca del ministro Maccanico, ha escluso recisamente che il riesame nell'altra Camera potesse dipendere da una iniziativa del Governo stesso.

Va da sè, infine, che l'abbandono della «regola della culla», già presente nel disegno di legge del Gruppo democratico-cristiano, è più rispettoso del principio di parità tra le Camere anche all'interno di ogni singolo procedimento legislativo, mentre non a caso la scelta della Camera cui attribuire l'ultima parola all'atto della presentazione del disegno di legge, può far nascere problemi di garanzia e di bilanciamento.

Non è priva di significato la convergenza verificatasi in Commissione, a proposito di silenzio-assenso, tra esponenti del Gruppo comunista e quelli del Gruppo socialista, in entrambi i casi preoccupati che un *quorum* di richiamo troppo basso (anche di un terzo dei componenti), da una parte ricreasse stimoli consociativi, dall'altra indebolisse la prevalenza del principio maggioritario a danno della sollecita attuazione del programma convenuto tra maggioranza e Governo all'atto del conferimento della fiducia. A questa convergenza (ed all'accusa rivolta da parte comunista alla Democrazia cristiana di dare troppo spazio a preoccupazioni garantiste con la proposta di *quorum* più bassi) si affianca l'altra tendenza, comune ai due Gruppi, mirante a restringere al massimo (o, se si vuole, al minimo) la fascia delle leggi bicamerali necessarie. Nel che è forse da scorgere un coerente ritorno, sotto altre spoglie, del PCI alla propensione per un monocameralismo di fatto (sia esso di carattere «casuale» secondo una formula del senatore Pasquino o di carattere «alternato», secondo una espressione del senatore Guizzi).

III.4 Resta infine da svolgere qualche breve considerazione sul contenuto degli articoli nel testo accolto dalla Commissione.

Articolo 1: la proposta di inserire l'articolo 11-*bis* aveva un senso preciso se correlata alla differenziazione funzionale di cui si è detto (legislazione di adeguamento alle fonti comunitarie ripartita tra le due Camere). In questo caso si trattava di un *incipit* necessario per qualificare le attribuzioni oggetto del riparto. Valuterà l'Assemblea se, indipendentemente da quel raccordo, vale la pena di collegare in modo esplicito la nostra esperienza comunitaria ad una norma espressa della Carta costituzionale.

Articolo 2: non è certo il caso di soffermarsi qui sulla duplice interpretazione cui ha dato luogo il secondo comma dell'articolo 59 circa l'estensione dei poteri presidenziali di nomina dei senatori vitalizi. La Commissione ha ritenuto che in ogni caso è

necessario superare con una norma assolutamente chiara ogni incertezza interpretativa. La formula cui si è fatto ricorso: «Il numero complessivo dei senatori a vita in carica a questo titolo non può essere superiore a...» non lascia margine a dubbi. Questa disposizione è equilibrata dall'aumento del numero dei senatori la cui nomina spetta al Capo dello Stato, adeguandosi così il limite previsto dal vigente secondo comma al più elevato numero dei componenti del Senato stabilito con la legge costituzionale n. 2 del 1963 (nello stesso senso erano le proposte della Commissione Bozzi).

Articolo 3: merita approfondimento, precisazione e probabilmente delimitazione il riferimento ai disegni di legge in «materia costituzionale» nel nuovo testo proposto per l'articolo 70. In effetti questa nozione muta senso rispetto a quella già definita nell'articolo 72, ultimo comma, della Costituzione e che poteva ancora intendersi - secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 168 del 1963), assai contestata in dottrina - in senso puramente formale (solo leggi formalmente costituzionali, il cui procedimento di formazione è disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione). Nel quadro della riforma proposta - in cui si distingue tra leggi ordinarie risultanti da procedimento nel quale le Camere operano seguendo obbligatoriamente le regole del bicameralismo perfetto (*idem textus...*) e leggi ordinarie, deliberate con procedimento ispirato al silenzio-assenso - è chiaro che il riferimento alla materia costituzionale non può più ricondursi all'applicazione dell'articolo 138 della Costituzione. Perciò qui le leggi in materia costituzionale sarebbero leggi ordinarie ma qualificabili come materialmente costituzionali in ragione del loro contenuto. Si impone il ricorso a criteri «sostanziali» di identificazione delle leggi in materia costituzionale, data la latitudine della espressione e degli effetti che potrebbero derivarne in sede di sindacato della legittimità costituzionale delle leggi.

Articolo 4: con la formula iniziale del primo comma «Salvo quanto disposto...», si

intende affermare che anche la legge prodotta con il procedimento di cui al nuovo articolo 70-bis è da considerare risultante dall'esercizio collettivo della funzione legislativa delle due Camere. Si adotta dunque l'impostazione corrispondente al «consenso tacito» già fatta propria nel 1975 dalla proposta Anderlini, e non già quella della legge monocamerale assunta nella proposta Bianco: e ciò in coerenza con il principio del silenzio-assenso. Ne consegue che l'articolo 74 della Costituzione non richiede in quest'ottica alcuna modifica, perchè i messaggi di rinvio di una qualsiasi legge da parte del Presidente della Repubblica dovranno essere indirizzati ad entrambe le Camere, riaprendosi *ex novo* il procedimento legislativo.

Secondo i commi 2 e 3 dell'articolo 70-bis la richiesta di riesame si realizza con una domanda sottoscritta da un terzo o dalla maggioranza assoluta dei componenti l'altra Camera e non già con una deliberazione dell'Assemblea.

A questa scelta si è giunti in Commissione per ragioni di principio (maggior aderenza all'istituto del silenzio-assenso) e per motivi pratici; infatti, mentre non aveva senso prevedere una deliberazione di assemblea quando era sufficiente la richiesta di un terzo dei membri, si poteva pure far luogo negli altri casi ad una deliberazione di assemblea adottata con la maggioranza assoluta dei componenti. Ma la difficoltà di raggiungere *uno actu* un *quorum* così elevato, specie nell'altro ramo del Parlamento, ha sconsigliato questa soluzione, insieme ad altre considerazioni già accennate nell'esposizione dei lavori di Commissione della seduta antimeridiana del 1° marzo 1990.

Per ulteriori elementi utili alla lettura di questi articoli si rinvia ad altri passi della relazione, in cui si dà conto della loro origine.

III.5 Al termine dell'esame svolto nell'ambito della Commissione affari costituzionali, sopravvive la sostanza della proposta di riforma processuale del bicamerali-

smo, con qualche tratto originale rispetto alle proposte avanzate in proposito a partire dal 1975. In definitiva si supera il bicameralismo «perfetto», inteso come adozione in ogni caso di un *idem textus* da parte di entrambe le Camere: rimane invece il bicameralismo paritario, al fine di consentire una riflessione alla pari e con ruoli intercambiabili nei due rami del Parlamento. Ciò dovrebbe permettere la possibilità di riesame in condizioni ottimali (e cioè da parte di un secondo collegio, anziché nell'ambito dello stesso organo collegiale che ha già deliberato) e insieme l'uso più pieno del metodo della divisione del lavoro tra le due articolazioni di un Parlamento unitario.

Circa il riesame, vorrei dire che nella prima parte di questa relazione ho probabilmente semplificato le cose mettendo l'accento sulla possibilità di ripensamento offerta ai partiti, protagonisti del *Parteienstaat*: è meglio dire che il favore per una dialettica di riflessione investe in primo luogo i Gruppi parlamentari, che sarebbe errato risolvere ed assorbire nella struttura partitica, specie dopo la prevalenza accordata largamente al voto palese. Un rapporto più elastico tra partiti e gruppi può rappresentare un'acquisizione per l'intero sistema politico-costituzionale.

Quanto poi ai vantaggi della riforma in termini di divisione del lavoro, di eliminazione di ripetizioni e di ritardi, già il ministro Macchiaro, concludendo la discussione generale in Commissione, rilevava gli effetti indiretti che essa può riflettere «sul rendimento complessivo del sistema costituzionale e del rapporto Governo-Parlamento» (seduta pomeridiana, 1° febbraio 1989). In realtà (ed al limite) si potrebbe perfino raddoppiare il tempo a disposizione delle Camere per l'attuazione di programmi (di ragionevole ambito) presentati dal Governo e per alcune iniziative legislative promosse dalla opposizione.

Da questo punto di vista, se sono giuste le critiche del senatore Pasquino alla mentalità di chi vede ancora le Camere soltanto come elaboratrici di leggi e leggine, esse non dovrebbero trascurare i grandi compiti

legislativi che per un lungo periodo di tempo graveranno sui due rami del Parlamento: il superamento e l'aggiornamento di tanta normativa preconstituzionale, la riforma di molte riforme adottate nelle ultime legislature, gli stessi interventi atti a consentire e a promuovere la delegificazione, qualora non sia accolto un emendamento presentato dal Governo in Commissione e tendente a preconstituire un'ampia riserva a favore del potere regolamentare quando non siano previste in Costituzione riserve di legge.

La riforma del procedimento legislativo che proponiamo si sottopone a due tipi di condizione. La prima è di natura costituzionale e consiste nella decisione del legislatore di revisione costituzionale di approvare modifiche all'«interno» delle grandi scelte a suo tempo operate dal costituente: pari fonte popolare nella composizione per elezione diretta, pari poteri non solo nel campo legislativo ma anche nella instaurazione e nella cessazione del rapporto fiduciario con il Governo. Questa opzione di fondo, più volte sottolineata autorevolmente dal Presidente del Senato Spadolini (si veda da ultimo l'intervento su *Il Messaggero* del 3 marzo 1990), corrispondente ad una ispirazione che percorre tutta la nostra Carta e sulla quale aveva insistito con particolare chiarezza Vezio Crisafulli (si veda, su *Il Corriere della sera* del 14 settembre 1949, l'articolo «Il Senato non è un'assemblea inutile»).

Una seconda condizione è piuttosto di natura politica ma con evidenti riflessi strutturali: la presunzione di assenso da silenzio di una Camera presuppone una forte omogeneità nella composizione politica dei due rami del Parlamento. Ciò non preclude ovviamente modifiche anche incisive della legge elettorale per il Senato (si pensi al famoso ordine del giorno Nitti dell'8 ottobre 1947 o ai disegni di legge Sturzo per l'elezione in un solo turno dei senatori): quel che importa è ottenere allora riforme del medesimo segno per l'elezione dell'altra Camera mantenendo in tal modo quel certo parallelismo che sta a fondamento della stessa applicabilità del

silenzio-assenso al procedimento legislativo. Del resto, nel sistema o parasistema di schieramento politico a forze frammentate quale è l'italiano, a partire dal secondo dopoguerra, la soluzione dell'omogeneità nella composizione partitica delle due Camere ha evitato ulteriori momenti di conflitto in una esperienza istituzionale abbastanza tormentata.

La svalutazione come non-riforma di questa proposta (si veda un recente intervento del senatore Pasquino su *L'Unità*) o come riforma troppo modesta (come appare nei giudizi di vari esponenti dell'opposizione di sinistra) non tiene conto delle due condizioni di cui ho detto ora e assume parametri non compatibili con la disponibilità reale dei partiti e dei Gruppi verificata dopo i lavori del Comitato ristretto. La dichiarazione programmatica del Governo in carica, nella parte in cui, per la prima volta, si esprime a favore della riforma processuale del bicameralismo, rappresenta una indicazione assai significativa, anche se non certo preclusiva di altri consensi, di quello stato di disponibilità.

Superare il principio di bicameralismo perfetto (come consenso dell'*idem textus* legislativo, con pienezza di potere di emendamento in ciascuna Camera) non è operazione di portata regolamentare; nè di una razionalizzazione dell'esistente: è operazione razionalizzatrice solo nel senso che trae una conseguenza di innovazione procedimentale derivandola dalla parità dei poteri

e dalla omogeneità politica *juxta modum* dei due rami del Parlamento.

La consapevolezza critica dell'ambito e dei limiti della riforma non è, infine, monopolio di nessuna parte politica: anche se non tutti e non sempre si dimostrano consapevoli dei vantaggi che riforme limitate, ma «reali», possono avere per il buon funzionamento della nostra organizzazione costituzionale.

Onorevoli senatori, mentre chiedo scusa per una relazione non breve, ma neppure esaustiva considerata l'ampiezza e la difficoltà dei temi trattati, riservo al dibattito l'aggiunta di alcuni elementi che potranno risultare utili per le deliberazioni dell'Assemblea.

La discussione in Commissione ha dato luogo ad un confronto ricco di indicazioni ben motivate e di ciò (e del loro impegno di lunga lena) intendo ringraziare i colleghi. Sono grato al Ministro per i problemi istituzionali, dottor Maccanico, per i contributi sempre puntuali e assai significativi recati ai nostri lavori.

Dal canto suo il Presidente del Senato, senatore Spadolini, ha svolto in questo procedimento legislativo un ruolo di promozione e di stimolo del tutto eccezionale.

Mi auguro infine che il dibattito nell'Assemblea del Senato riesca, oltrechè sereno e costruttivo, anche concludente, con il compimento del primo passo della complessa procedura prevista nell'articolo 138 della Costituzione.

ELIA, relatore

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

**Modifiche agli articoli 11, 59 e 70
della Costituzione****Art. 1.**

1. Dopo l'articolo 11 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 11-*bis*. - L'Italia, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, può conferire a comunità sovranazionali i poteri previsti dai trattati istitutivi e dalle convenzioni che ne estendano le attribuzioni. Promuove e favorisce la formazione di un'effettiva unione politica tra gli Stati membri delle Comunità europee, ordinata secondo il principio democratico e nella salvaguardia dei diritti inalienabili della persona umana».

Art. 2.

1. All'articolo 59 della Costituzione il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario. Il numero complessivo dei senatori a vita in carica a questo titolo non può essere superiore a otto».

Art. 3.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio,

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

di formazione ed approvazione di bilanci e consuntivi, di conversione dei decreti-legge».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 70-*bis*. Salvo quanto disposto dall'articolo precedente, il disegno di legge approvato da una Camera è trasmesso all'altra e si intende definitivamente approvato se entro quindici giorni dall'annuncio un terzo dei componenti di questa non richieda che il disegno di legge sia sottoposto all'approvazione della Camera di appartenenza.

Successive richieste di riesame da parte di ciascuna Camera possono essere presentate entro trenta giorni dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il procedimento legislativo è concluso quando il disegno di legge risulti approvato da entrambe le Camere nell'identico testo, o quando manchi una richiesta di riesame alle condizioni prescritte nei commi precedenti».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 21

D'INIZIATIVA DEI SENATORI PASQUINO E CAVAZZUTI

Art. 1.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - Il Senato esercita la funzione legislativa, di indirizzo e di controllo in materia di politica istituzionale, estera e di difesa.

La Camera esercita la funzione legislativa, di indirizzo e di controllo in tutte le altre materie.

I disegni di legge in materia costituzionale sono esaminati e approvati in sedute comuni delle due Camere».

Art. 2.

1. L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 80. - Il Senato autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

Art. 3.

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 81. - Le Camere, ciascuna nel loro ambito di competenza, approvano ogni anno i

bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

Art. 4.

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 82. - Le Camere, ciascuna nel proprio ambito di competenza, possono disporre in chieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nominano fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

Art. 5.

1. Il terzo comma dell'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere in seduta comune per ottenerne la fiducia».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 22

D'INIZIATIVA DEI SENATORI PASQUINO ED ALTRI

Art. 1.

1. È soppresso l'articolo 59 della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**N. 23**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI PASQUINO ED ALTRI

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il numero dei deputati è di cinquecento».

Art. 2.

1. Il quarto comma dell'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è fissata per legge».

Art. 3.

1. Il secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il numero dei senatori è di duecentocinquanta».

Art. 4.

1. Il primo comma dell'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per quattro anni».

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 30**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI RIZ ED ALTRI

Art. 1.

1. L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 57. - Il Senato della Repubblica è eletto su base regionale.

I rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sono eletti dai rispettivi consigli.

Al fine di garantire la proporzione tra i gruppi consiliari il voto può essere espresso per un solo nominativo».

Art. 2.

1. L'articolo 58 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 58. - In rappresentanza di ciascuna Regione viene eletto un senatore ogni duecentomila cittadini residenti nella Regione, o frazione di duecentomila.

Per la Regione Valle d'Aosta è eletto un senatore. Per la Regione Trentino-Alto Adige

l'elezione ha luogo separatamente nei due consigli provinciali di Trento e di Bolzano, in ragione di un senatore ogni duecentomila cittadini residenti nella Provincia, o frazione di duecentomila».

Art. 3.

1. L'articolo 65 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 65. - La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

In ogni caso sono ineleggibili i membri dei consigli regionali in carica.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere».

Art. 4.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - La funzione legislativa è di regola esercitata collettivamente dalle due Camere.

Un disegno di legge approvato da una delle due Camere si considera definitivamente approvato se l'altra Camera non si pronuncia entro novanta giorni dal momento in cui le è pervenuto il relativo messaggio, salvo per i disegni di legge elencati nell'ultimo comma dell'articolo 72».

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 166**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI FILETTI ED ALTRI

Art. 1.

1. All'articolo 56 della Costituzione sono aggiunti i seguenti commi:

«La legge stabilisce che, per la metà dei componenti, le circoscrizioni siano costituite dagli appartenenti ad una medesima categoria di cittadini che svolgono le attività e funzioni indicate nell'articolo 4; la ripartizione dei seggi fra le circoscrizioni è effettuata con le stesse modalità stabilite nel comma precedente, in proporzione al numero degli appartenenti a ciascuna circoscrizione.

In ogni caso, le circoscrizioni sono costituite in modo che a ciascuna di esse siano assegnati, secondo i criteri stabiliti nei precedenti commi, almeno venti seggi, da ripartirsi fra i gruppi di candidati in proporzione ai voti da essi conseguiti, con utilizzazione dei resti in sede nazionale».

Art. 2.

1. All'articolo 57 della Costituzione sono aggiunti i seguenti commi:

«Le Regioni alle quali risultano assegnati meno di venti seggi sono considerate appartenenti ad una unica circoscrizione, fermo restando che per ciascuna Regione debbono essere proclamati tanti eletti quanti sono i seggi assegnati alla Regione stessa a norma del comma precedente.

In ogni caso, in ciascuna circoscrizione i seggi assegnati debbono essere ripartiti fra i gruppi di candidati in proporzione ai voti da essi conseguiti.

La legge suddivide le circoscrizioni in collegi e stabilisce che la metà di questi sia costituita dagli appartenenti ad una medesima categoria di cittadini che svolgono le attività e funzioni indicate nell'articolo 4».

Art. 3.

1. All'articolo 72 della Costituzione sono aggiunti i seguenti commi:

«I disegni di legge che hanno per oggetto i pubblici diritti e doveri dei cittadini, nonché l'organizzazione, l'attività, le entrate, le spese, i bilanci e i consuntivi della Pubblica Amministrazione ed in genere degli enti pubblici, sono sottoposti all'esame e alla approvazione della Camera dei deputati; tutti gli altri disegni di legge sono sottoposti all'esame e alla approvazione del Senato della Repubblica.

Qualora il testo definitivo approvato da una Camera contenga disposizioni su materia che appartiene alla competenza dell'altra Camera, il Presidente della Repubblica lo invia a questa per l'esame e l'approvazione secondo le disposizioni dei primi quattro commi del presente articolo; altrimenti provvede alla promulgazione a norma dell'articolo seguente.

Debbono essere approvati da entrambe le Camere i disegni di legge costituzionale e quelli in materia elettorale e di assetto fondamentale degli organi e enti di rilevanza costituzionale.

Qualora la Camera dei deputati abbia con legge disposto che alcune delle materie di sua competenza - per le quali non sia costituzionalmente prescritta l'adozione di una legge - siano disciplinate con decreto del Presidente della Repubblica o con altra forma di regolamento governativo o ministeriale, essa conserva nei confronti delle materie stesse il potere di controllo di legittimità e di merito sui provvedimenti così emanati e può procedere in ogni tempo al loro annullamento o alla loro modificazione».

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 227**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI PECCHIOLO ED ALTRI

Art. 1.

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Parlamento si compone di quattrocentoventi membri eletti a suffragio universale e diretto.

È altresì membro del Parlamento di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Fanno parte del Parlamento cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, nominati a vita dal Presidente della Repubblica».

Art. 2.

1. L'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Sono eleggibili a parlamentare tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto ventuno anni di età.

La legge elettorale è approvata con le procedure di cui all'articolo 72, primo e secondo comma».

Art. 3.

1. L'articolo 57 della Costituzione è soppresso.

Art. 4.

1. L'articolo 58 della Costituzione è soppresso.

Art. 5.

1. L'articolo 59 della Costituzione è soppresso.

Art. 6.

1. L'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Parlamento è eletto per cinque anni.

La durata del Parlamento non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra».

Art. 7.

1. L'articolo 61 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Le elezioni del Parlamento hanno luogo entro settanta giorni dalla fine del precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finchè non sia riunito il Parlamento sono prorogati i poteri del precedente».

Art. 8.

1. L'articolo 62 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Parlamento si riunisce di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

Il Parlamento può essere convocato in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti».

Art. 9.

1. L'articolo 63 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Parlamento elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza».

Art. 10.

1. L'articolo 64 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Parlamento adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia il Parlamento può deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte del Parlamento, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono».

Art. 11.

1. L'articolo 65 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di parlamentare».

Art. 12.

1. L'articolo 66 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Parlamento giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

Art. 13.

1. L'articolo 69 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.

La legge determina i limiti delle spese che i parlamentari possono affrontare per l'elezione e stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni, nonché adeguati ad assicurare la pubblicità dei finanziamenti eventualmente ricevuti».

Art. 14.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La funzione legislativa è esercitata dal Parlamento».

Art. 15.

1. L'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro del Parlamento, ai Consigli regionali ed agli organi ed enti ai quali sia conferita la legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli».

Art. 16.

1. L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Ogni disegno di legge, presentato al Parlamento, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dal Parlamento stesso, che l'approva articolo per articolo con votazione finale.

Il disegno di legge così approvato è trasmesso il decimo giorno successivo all'approvazione al Presidente della Repubblica per la promulgazione. Entro la stessa data un quarto dei membri del Parlamento o il Governo possono chiedere una nuova deliberazione dell'Assemblea. Se la legge è nuovamente approvata, anche se con modifiche, è immediatamente trasmessa al Presidente della Repubblica per la promulgazione.

Il regolamento stabilisce i modi e i limiti nonché il termine tassativo entro il quale il Parlamento deve procedere all'esame del disegno di legge ai fini della nuova deliberazione.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione di disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso al Parlamento, se il Governo o un decimo dei parlamentari o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dal

Parlamento stesso oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto.

Il regolamento determina adeguate forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte del Parlamento è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa e di conversione dei decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione dei bilanci consuntivi».

Art. 17.

1. L'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se il Parlamento, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso».

Art. 18.

1. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato al Parlamento chiedere una nuova deliberazione.

Se il Parlamento approva nuovamente la legge, questa deve essere promulgata».

Art. 19.

1. L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una

legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto a partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere il Parlamento.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*».

Art. 20.

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Governo non può, senza delegazione del Parlamento, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

In casi straordinari di necessità e di urgenza il Governo può adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge relativi ad un oggetto specifico e omogeneo.

Il Governo deve presentare i decreti il giorno stesso per la conversione al Parlamento che, anche se sciolto, è appositamente convocato e si riunisce entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro quaranta giorni dalla loro pubblicazione. In caso di riesame, ai sensi dell'articolo 72, il termine è elevato a sessanta giorni. Il Parlamento può regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Il Governo non può, mediante decreto-legge, conferire deleghe legislative, regolare rapporti giuridici sorti sulla base di decreti-legge non convertiti, autorizzare la ratifica di trattati internazionali, approvare bilanci o consuntivi, provvedere in materia costituzionale ed elettorale, adottare disposizioni che riproducano sostanzialmente il contenuto di decreti cui sia stata negata la conversione».

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Art. 21.

1. L'articolo 78 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Parlamento delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari».

Art. 22.

1. L'articolo 79 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«L'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione del Parlamento.

Non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione».

Art. 23.

1. L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Parlamento autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

Art. 24.

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Parlamento può acquisire, anche attraverso commissari, scelti fra i suoi componenti o tra altri cittadini, atti, documenti, informazioni con i soli limiti derivanti dalla legge penale.

La proposta di nomina deve essere avanzata da almeno un quinto dei parlamentari.

La legge regola i poteri dei commissari parlamentari che svolgeranno la loro attività entro un tempo definito e per l'assolvimento di compiti specifici.

La legge regola modi di elezione e prerogative di difensori civici con compiti di tutela dei cittadini e di alta vigilanza sull'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della pubblica Amministrazione.

Il Parlamento può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina tra i propri componenti una Commissione composta da rappresentanti dei vari gruppi. La Commissione di inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

La legge determina i controlli parlamentari sulle designazioni e le nomine di competenza pubblica».

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 426**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI MANCINO ED ALTRI

Art. 1.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - La funzione legislativa appartiene al Parlamento.

Essa è esercitata collettivamente dalle due Camere in materia costituzionale, elettorale, di approvazione dei bilanci e dei consuntivi, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali, nonché di delegazione legislativa.

È richiesta altresì l'approvazione di entrambe le Camere per le leggi che, nelle materie non coperte da riserva di legge assoluta, definiscono gli ambiti e stabiliscono i principi fondamentali, in base ai quali il Governo può esercitare il potere normativo anche in deroga alle leggi ordinarie.

Per tutte le altre materie, la funzione legislativa è esercitata dalla Camera alla quale il relativo disegno di legge sia stato assegnato, secondo le norme dei regolamenti, dai Presidenti delle Camere, sentita una Commissione di coordinamento costituita da deputati e senatori. Resta salva la facoltà dell'altra Camera di richiedere, ai sensi del penultimo comma dell'articolo 72, l'esame del disegno di legge già approvato».

Art. 2.

1. All'articolo 72 della Costituzione sono aggiunti i seguenti commi:

«Ogni disegno di legge approvato da una Camera è immediatamente trasmesso all'altra Camera. Esso si intende, ai sensi del terzo comma dell'articolo 70, approvato in via definitiva, dopo trenta giorni dalla trasmissione, salvo che entro lo stesso termine almeno un terzo dei componenti dell'altra Camera

chieda, per una sola volta per ciascun disegno di legge, che questo venga sottoposto all'approvazione anche della propria Camera di appartenenza.

I Presidenti delle Camere possono stabilire, sentita la Commissione di coordinamento prevista dall'articolo 70, che un determinato disegno di legge sia sottoposto, al di fuori dell'ipotesi prevista nel comma precedente, all'esame e all'approvazione di entrambe le Camere. Tale procedimento è inoltre sempre prescritto nel caso di mancato accordo tra i Presidenti delle Camere sulla scelta della Camera alla quale assegnare l'esame di un disegno di legge».

Art. 3.

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 82. - Le Camere svolgono funzioni ispettive nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione mediante interrogazioni, interpellanze e altri strumenti previsti nei regolamenti.

Le Camere esercitano funzioni di controllo nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione secondo criteri di ripartizione stabiliti dai rispettivi Presidenti, sentita la Commissione di coordinamento prevista dall'articolo 70. In particolare, le Camere controllano l'esercizio dei poteri normativi del Governo, il funzionamento degli enti pubblici, l'andamento della spesa pubblica in raccordo funzionale con la Corte dei conti, l'attuazione delle politiche comunitarie, l'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle Regioni, i criteri di scelta per le nomine pubbliche, l'attuazione delle leggi.

Le Camere possono disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nominano Commissioni d'inchiesta composte secondo i regolamenti. Il Presidente di ciascuna Camera, d'intesa con i gruppi parlamentari, può nominare, in luogo della Commissione, uno o più Commissari parlamentari. La Commissione d'inchiesta o i Commissari parlamentari procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 845**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI MANCINO ED ALTRI

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è rieleggibile».

Art. 2.

1. È abrogato il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione.

Art. 3.

1. Il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, letterario o artistico. Il numero complessivo dei senatori a vita nominati a questo titolo non può comunque essere superiore a otto».

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 1101**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI PASQUINO ED ALTRI

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il numero dei deputati è di quattrocento».

Art. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il numero dei senatori elettivi è di duecento».

2. Il terzo comma dell'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a quattro; il Molise e la Valle d'Aosta ne hanno uno».

Art. 3.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi e per le norme penali che prevedano misure restrittive della libertà personale.

In ogni altro caso la funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati».

Art. 4.

1. L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 72. - Ogni progetto di legge è presentato alla Camera dei deputati. Nei casi previsti

dall'articolo 70, primo comma, può essere presentato a ciascuna delle due Camere.

I progetti di legge, secondo le norme del regolamento di ciascuna Camera, sono esaminati da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approvano articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare le proporzioni dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera dei deputati è sempre adottata per i disegni di legge previsti dall'articolo 70, primo comma, nonché per i disegni di legge di delegazione legislativa e di conversione in legge dei decreti previsti dall'articolo 77.

Per i disegni di legge previsti dall'articolo 70, secondo comma, il Governo o il Senato della Repubblica possono chiedere con messaggio motivato una seconda deliberazione della Camera dei deputati entro quindici giorni dall'approvazione, salvo il termine più breve di cui all'articolo 73, secondo comma. Se la legge è nuovamente approvata, anche se con modifiche, è immediatamente trasmessa al Presidente della Repubblica per la promulgazione».

Art. 5.

1. Il secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Se la Camera dei deputati a maggioranza assoluta dei propri componenti ne dichiara

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito».

Art. 6.

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 77. - Il Governo non può, senza delegazione della Camera dei deputati, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la propria responsabilità, provvedimenti con forza di legge in materia tributaria, per la tutela dell'ordine pubblico o per far fronte a calamità naturali, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.

I decreti non possono essere emendati dalla Camera dei deputati, che può peraltro decidere lo stralcio delle parti che non presentano i requisiti di cui al secondo comma.

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. I decreti non convertiti non possono essere nuovamente adottati dal Governo, se non per il mutamento dei presupposti di fatto. La Camera dei deputati può tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

Art. 7.

1. All'articolo 79 della Costituzione, le parole «delle Camere» sono sostituite dalle parole «della Camera dei deputati».

Art. 8.

1. L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 80. - Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati e degli accordi interna-

zionali che sono di natura politica o militare, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

Art. 9.

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 82. - Il Senato della Repubblica dispone inchieste su materie di pubblico interesse quando lo richiedano un terzo dei suoi componenti.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Il Senato della Repubblica può eleggere, a maggioranza assoluta dei componenti, uno o più commissari parlamentari, scelti tra i suoi componenti o tra altri cittadini, per svolgere indagini ed attività conoscitive su materie specifiche entro un termine definito.

Il Senato della Repubblica può eleggere, con la maggioranza dei tre quinti dei componenti, uno o più difensori civici, con compiti di alta vigilanza sull'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della Pubblica amministrazione. Il Senato determina le funzioni e l'organizzazione degli uffici dei difensori civici, e ne esamina le relazioni.

Il Senato della Repubblica esercita le funzioni di vigilanza e di indirizzo generale in materia di informazione, di sicurezza interna e internazionale dello Stato, di nomine negli enti pubblici, e nelle altre materie definite dalla legge».

Art. 10.

1. Il secondo comma dell'articolo 90 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«In tali casi è messo in stato di accusa dal Senato della Repubblica, a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Art. 11.

1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 94. - Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta al Parlamento in seduta comune per ottenerne la fiducia.

Il Parlamento in seduta comune accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti del Parlamento e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni».

Art. 12.

1. L'articolo 96 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 96. - Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri sono posti in stato d'accusa dal Senato della Repubblica per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni».

Art. 13.

1. Il quarto e il quinto comma dell'articolo 104 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Senato della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vicepresidente tra i componenti designati dal Senato della Repubblica».

Art. 14.

1. Il quarto comma dell'articolo 126 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Lo scioglimento è disposto con decreto motivato dal Presidente della Repubblica, sentito il Senato della Repubblica».

Art. 15.

1. Al quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione, le parole: «alle Camere» sono sostituite dalle parole: «al Senato della Repubblica».

Art. 16.

1. Il primo comma dell'articolo 135 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Senato della Repubblica e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrativa».

2. Il settimo comma dell'articolo 135 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica e contro i Ministri intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Senato della Repubblica compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari».