

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Nn. 373, 385, 512, 527, 603-A/*bis*

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

(RELATORE MARCHETTI)

Comunicata alla Presidenza il 7 ottobre 1992

SUI

DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE

Istituzione di una Commissione parlamentare per la revisione della Costituzione e per le riforme elettorali (n. 373)

d'iniziativa dei senatori CHIARANTE, SALVI, BARBIERI, D'ALESSANDRO PRISCO, GUERZONI, PEDRAZZI CIPOLLA, RANIERI, ROGNONI, TEDESCO TATÒ, TOSSI BRUTTI, BRESCIA, ALBERICI, BRUTTI, CAVAZZUTI, CHIAROMONTE, MIGONE, MINUCCI Adalberto, SCIVOLETTO, SENESI, SMURAGLIA, SPOSETTI, VISCO e TRONTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 GIUGNO 1992

Istituzione della Commissione bicamerale per la revisione della Costituzione (n. 385)

d'iniziativa dei senatori MANCINO, MAZZOLA, COLOMBO, AZZARÀ, BALLESI, MURMURA, CONTI, CREUSO, DI BENEDETTO, GIACOVAZZO, LAURIA, MANZINI, MINUCCI Daria, RICCI, RUSSO Vincenzo, TANI, GUZZETTI, MORA, GRAZIANI, ORSINI, DI NUBILA, COLOMBO SVEVO e BERNASSOLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 GIUGNO 1992

Conferimento di potestà legislativa alla Commissione
bicamerale per le riforme istituzionali (n. 512)

d'iniziativa dei senatori **GAVA, MAZZOLA, COLOMBO, BALLESI,
CONTI, CREUSO, DI BENEDETTO, LAURIA, MANZINI, MINUCCI
Daria, RICCI, RUSSO Vincenzo, TANI e GUZZETTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 LUGLIO 1992

Norme per il procedimento di revisione costituzionale
conseguente alla iniziativa della Commissione bicamerale
deliberata dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei
deputati il 23 luglio 1992, e disciplina delle relative
attribuzioni (n. 527)

d'iniziativa dei senatori **ACQUAVIVA, SCEVAROLLI, GIUGNI,
COVATTA, CAPPIELLO, CASTIGLIONE, CALVI, RIVIERA, AGNEL-
LI Arduino, CIMINO, FRASCA, GANGI, SCHEDA e SELLITTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1992

Procedimento di approvazione della nuova Costituzione
(n. 603)

d'iniziativa dei senatori **PONTONE, MISSERVILLE, FILETTI, DANIE-
LI, FLORINO, MAGLIOCCHETTI, MEDURI, MININNI-JANNUZZI,
MOLTISANTI, POZZO, RASTRELLI, RESTA, SIGNORELLI, SPEC-
CHIA, TURINI e VISIBELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 SETTEMBRE 1992

ONOREVOLI SENATORI. - Il testo unificato approvato a larga maggioranza dalla 1^a Commissione permanente per i disegni di legge nn. 373, 385, 512, 527 e 603 deve essere attentamente vagliato. È necessario che il Senato non consenta un gravissimo *vulnus* alla Costituzione, non si renda partecipe di una decisione che priverebbe ciascun senatore della possibilità di esercitare i propri diritti parlamentari nelle materie più essenziali per la vita democratica della Repubblica e umilierebbe il ruolo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Tutti abbiamo presente la gravissima situazione del Paese, alla quale si è giunti per responsabilità delle classi dominanti, per l'intreccio perverso tra settori affaristici e larghe fasce del mondo politico, che perdura da molti anni nel nostro Paese determinando quella «questione morale» alla cui soluzione appassionatamente ci richiamò Enrico Berlinguer.

In questi mesi giunge alla sua fase terminale un processo aperto da tempo e la crisi italiana - per alcuni aspetti intrecciata con una crisi più ampia che investe, dopo gli eventi che hanno determinato il crollo dei sistemi del cosiddetto socialismo reale, i sistemi capitalistici - è di una profondità senza precedenti. Sono in discussione le principali conquiste sociali e culturali, i livelli di vita delle grandi masse, i diritti democratici e di partecipazione. I gruppi dirigenti politici, anziché avviare il necessario rinnovamento della vita politica che avrebbe dovuto iniziare dalla rigenerazione dei partiti, individuando e rimuovendo le cause che hanno determinato la progressiva degenerazione del sistema, hanno, per molti anni, negato l'esistenza stessa della questione morale e, utilizzando la pregiudiziale anticomunista, hanno usato il potere

per fini di parte, in modo sempre più angusto, nel sostanziale disprezzo della Costituzione repubblicana, determinando, in tal modo, la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni fino all'attuale distacco e, perfino, disprezzo.

A questa situazione gran parte del ceto politico governativo ed altre forze fanno fronte con analisi e proposte che non risolvono, ma aggravano, i problemi del Paese, i quali nascono, essenzialmente, non da un eccesso di democrazia, da una debolezza dell'Esecutivo, da una deficienza di fondo delle norme costituzionali, ma da una carenza attuale di reale democrazia, dopo una fase relativamente espansiva coincidente con l'avanzata delle forze di sinistra e, in particolare, dei comunisti.

In realtà, negli ultimi anni, abbiamo assistito ad una regressione democratica, della quale un segnale preoccupante è stato l'attacco che è stato portato al momento fondante della nostra democrazia, e cioè l'attacco alla Resistenza, attacco finalizzato a porre in discussione le fondamenta della Costituzione del 1948.

Anziché riconoscere che molti dei mali del Paese derivano dalla non attuazione della Costituzione, si sono sviluppate vaste e variegate iniziative, che hanno conosciuto varie fasi intrecciate con la vicenda politica complessiva, rivolte a creare le condizioni di una seconda Repubblica: ricordiamo i disegni della loggia P2, il presidenzialismo di matrici plurime - dai missini ai socialisti - le fasi convulse che hanno visto protagonista un Presidente della Repubblica diventato «picconatore» del sistema. Vi è stato e vi è, in sostanza, un diffuso sovversivismo delle classi dirigenti.

È questa furia contro la Costituzione per stravolgerne il carattere democratico e progressivo che ha suscitato la nostra più

ferma opposizione in coerenza con la tradizione antifascista e democratica dei comunisti italiani. Questa opposizione non è insensibilità rispetto ad alcune esigenze di aggiornamento del testo costituzionale che certamente si pongono, ma rifiuto della tesi per la quale i problemi del Paese si sono incancreniti fino all'attuale condizione per l'inadeguatezza delle norme costituzionali e non per precise responsabilità dei gruppi dirigenti.

All'esigenza di tali aggiornamenti si sarebbe potuto corrispondere con più tempestività e fuori dalle logiche emergenziali che specialmente oggi si richiamano, se le forze politiche dominanti - persuase fino a ieri di essere intoccabili - avessero contribuito al processo di aggiornamento costituzionale, ma soprattutto a quello di attuazione della Costituzione, senza strumentalismi. Alcuni risultati del lavoro della Commissione Bozzi avrebbero, in parte, potuto essere tradotti tempestivamente in modifiche costituzionali non marginali.

Siamo dunque ora pervenuti, sulla base dei documenti votati dal Senato e dalla Camera, alla costituzione di una Commissione bicamerale incaricata di procedere alla revisione di alcune parti della Costituzione e dei sistemi elettorali per gli organi costituzionali.

Onorevoli senatori, è noto che il Gruppo di Rifondazione comunista ha votato una sua mozione (n. 1-00019), con la quale si escludeva che la Commissione assumesse funzioni redigenti o referenti «con una modifica costituzionale delle normative che regolano l'attività del Parlamento». A nostro parere il compito della Commissione avrebbe dovuto essere quello di «rendere più stringente il confronto politico tra diverse tesi e di predisporre il materiale di documentazione e di proposta che verrà successivamente adottato dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati secondo il normale iter parlamentare».

Il Senato ha, però, approvato un ordine del giorno (n. 1) di diverso tenore, che è ben presente a tutti i colleghi. Voglio evidenziare che il testo unificato approvato dalla 1ª Commissione permanente presen-

ta, per molti aspetti, novità che travalicano certamente la volontà espressa dal Senato con l'ordine del giorno votato. Ciò si verifica sia per la materia attribuita alla Commissione bicamerale, sia per le norme procedurali previste.

Per la materia: l'ordine del giorno votato dal Senato non faceva alcun riferimento alla problematica «dell'appartenenza dell'Italia ad organizzazioni internazionali» e, per quanto riguarda i sistemi elettorali, si riferiva esclusivamente ai «sistemi elettorali per gli organi costituzionali» e non, quindi, anche ai sistemi elettorali per i consigli delle regioni a statuto ordinario. In verità, per quanto riguarda i sistemi elettorali, noi avevamo proposto, con la nostra mozione, di «assumere tra i temi di lavoro della Commissione le proposte per la cosiddetta elezione diretta del sindaco nei comuni», rilevando che tali proposte prefigurano «una radicale modifica del ruolo e delle funzioni delle autonomie così come sono regolate dalla Costituzione». Abbiamo, cioè, ben presente l'esigenza che la materia elettorale - dai comuni al Parlamento - sia affrontata organicamente e coerentemente e riteniamo, quindi, che debba essere unica la sede di discussione e prima elaborazione delle proposte di leggi elettorali. La nostra ferma opinione, al riguardo, è perciò quella che il Senato, ove si discosti dal testo dell'ordine del giorno votato - e noi lo riterremo molto opportuno -, introduca coerentemente una norma che assegni alla Commissione bicamerale anche l'elaborazione di disegni o progetti di legge sull'elezione dei consigli comunali e provinciali. Ma la parte del testo sulla quale desidero richiamare con maggior forza l'attenzione di ciascun senatore è quella relativa alle norme procedurali previste dal testo unificato. Desidero sottolineare che affrontiamo un punto nevralgico attinente ai diritti costituzionali dei parlamentari, al ruolo di ciascuna Camera in un sistema a bicameralismo perfetto, alle garanzie costituzionali previste per la revisione della Costituzione.

Risulta veramente fondata la preoccupazione che abbiamo espresso nella nostra mozione relativamente ad un possibile

stravolgimento delle procedure che avrebbe sterilizzato l'apporto dei parlamentari.

Nel testo unificato proposto, caratterizzato dall'assillo dell'urgenza, si consente ai deputati e ai senatori di presentare, entro trenta giorni dalla comunicazione alle Camere dei progetti di legge da parte della Commissione bicamerale, emendamenti, sui quali la Commissione stessa si pronuncia nei successivi trenta giorni, ma non è prevista l'illustrazione degli emendamenti medesimi da parte dei loro proponenti. Si introduce, così, una norma che priva i parlamentari di un diritto elementare e che, in realtà, potrà ulteriormente complicare l'esame dei progetti in Aula, poichè gli emendamenti esaminati e respinti dalla Commissione bicamerale potranno essere sottoposti all'Assemblea. In realtà si sottrae al parlamentare gran parte del suo diritto di emendare le proposte, poichè non può presentare in Aula emendamenti nuovi sul testo della Commissione bicamerale rielaborato in forma che chiamerei «quasi definitiva» nei trenta giorni successivi alla comunicazione del testo predisposto. In realtà, sul testo sottoposto all'esame dell'Assemblea - testo che può essere anche molto diverso da quello comunicato entro la scadenza dei sei mesi dall'entrata in vigore della legge alle presidenze delle due Camere - non si esercita nessuna nuova possibilità emendativa da parte dei deputati e dei senatori. Di fatto la Commissione bicamerale assume poteri quasi redigenti. Inoltre, nel corso dell'esame davanti alle Assemblee non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio all'esame degli articoli o per il rinvio in Commissione.

Un'altra norma procedurale sulla quale intendo richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori è quella per cui tutte le votazioni si effettuano a scrutinio palese. Io credo che qui si proceda veramente, a colpi di scure, a demolire percorsi e garanzie per ridurre ad obbedienza i parlamentari, per imporre decisioni assunte in sedi esterne a quella parlamentare. Mi piace ricordare quanto Rodotà affermava nella discussione alla Camera del 18-19 maggio 1988: contin-

gentamento dei tempi, corsie preferenziali per il Governo, voto palese in ogni caso, ci darebbero un Parlamento ridotto a sede di ratifica delle decisioni governative... con un'opposizione forse non consociata, ma sicuramente relegata in un ruolo di semplice testimonianza o attesa. Non vi è dubbio che per quanto riguarda le diverse forme di esame e di approvazione delle leggi e per tutto ciò che attiene all'organizzazione dei lavori delle Assemblee parlamentari, la Costituzione ha prefigurato una riserva di regolamento, che con queste norme viene vanificata. Se il Parlamento approvasse il testo della 1ª Commissione rinuncerebbe a garanzie costituzionali necessarie per il libero esercizio del mandato parlamentare. In realtà ritengo che il Parlamento dovrebbe tenere ben presente quanto previsto dalla Corte costituzionale, la quale considera insuscettibili di sindacato i regolamenti parlamentari, escludendone la riconducibilità - almeno sul piano formale - alla categoria degli atti aventi forza di legge ed affermando soltanto la propria competenza a controllare il rispetto dei regolamenti parlamentari nella formazione della legge. Perchè il Parlamento dovrebbe rinunciare, come avviene provvedendo con legge formale e, quindi, sindacabile dalla Corte, alla riserva di regolamento?

Vi è, però, un punto centrale nel testo unificato la cui gravità è veramente inaudita. Nell'ordine del giorno votato dal Senato non vi è traccia di una tale volontà eversiva, anche se qualche cenno in proposito è rintracciabile nel dibattito svoltosi ed in alcune delle mozioni presentate, ma non certamente nella mozione della quale è primo firmatario il senatore Chiarante nella quale si auspicava che «una nuova legge costituzionale possa affidare alla Commissione speciale poteri referenti nel rispetto delle garanzie del procedimento di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 della Costituzione».

Con la norma che la 1ª Commissione propone si stravolge il «dispositivo di riflessione» che il Costituente ha chiaramente definito, dispositivo, peraltro, fra i più semplici esistenti per la revisione delle

Costituzioni. Non furono adottati, per esempio, come dichiarò Ruini, i sistemi dell'approvazione in due legislature successive o dello scioglimento automatico delle Camere dopo che abbiano approvato la revisione in prima lettura. Il concetto al quale si ispirò la Costituente, come dichiarò Perassi, fu quello «di rendere il procedimento di formazione delle leggi costituzionali più complicato di quello previsto per le leggi ordinarie, ma di non arrivare a stabilire un procedimento che renda estremamente difficile la revisione della Costituzione». Oggi, dopo tante inadempienze e responsabilità politiche nello sfascio procurato al Paese, si grida all'emergenza istituzionale e all'urgenza estrema di provvedere per dare giustificazione alla volontà di stravolgere le procedure di garanzia costituzionale e, per questa strada, introdurre riforme di contenimento della democrazia e della partecipazione popolare. Si tenta di realizzare, per via parlamentare, ciò che solo un nuovo potere costituente potrebbe imporre. È pacifico che «esistono limiti al potere di revisione, limiti che, se superati, producono lo sconfinamento del potere di revisione nel più ampio potere costituente, modificano il regime ed instaurano un nuovo ordinamento... Non è agevole, evidentemente, indicare quali possano essere in concreto tali limiti: lo sono di certo anzitutto quelli che proteggono da emendamenti le stesse norme di revisione» (Paolo Barile). Ciò è costantemente ribadito nella dottrina: fra i limiti assoluti alla possibilità di revisione costituzionale vi sono «quelli derivanti dalle peculiarità procedurali prescritte per la revisione» (Fausto Cuocolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1990).

Il carattere di rigidità della nostra Costituzione, che deve intendersi esteso a qualsiasi altra legge formalmente costituzionale, si garantisce attraverso il duplice meccanismo della «specialità» della procedura di revisione costituzionale, da un lato, e della previsione del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi ordinarie, dall'altro.

La revisione costituzionale, inoltre, da realizzarsi nelle forme prescritte dall'articolo

138, deve essere contenuta nei limiti ricordati dalla Corte costituzionale e da gran parte della dottrina: tali limiti sono dati «da quelle norme-principio sulle quali si fonda l'intero sistema costituzionale, che in esse rinviene i valori politici che lo alimentano e lo stabilizzano nel tempo» (Costantino Mortati, Temistocle Martinez 1990). Si potrebbe riferire una consistente nota delle norme e principi considerati immutabili.

Soltanto un «evento rivoluzionario» può consentire l'emergere di un potere costituente in grado di instaurare nuove procedure di revisione, nuovi principi fondamentali, perfino mutamenti della stessa forma repubblicana: «la distruzione, cioè, della Costituzione e l'avvio su differenti basi materiali di una nuova fase costituente» (per ricordare le parole di Calamandrei).

Dovere elementare di un legislatore democratico è rispettare la norma-base che pone fra le garanzie costituzionali il procedimento di revisione della Costituzione.

La proposta della 1ª Commissione realizza il sovvertimento di una regola essenziale del nostro ordinamento in forma di suprema ipocrisia.

Con inaudita sfrontatezza si assume, infatti, nell'articolo 1 del testo unificato, che dalla revisione costituzionale è esclusa la sezione II del Titolo VI della Costituzione, che, al contrario, è reso inapplicabile, per quanto riguarda l'articolo 138, al «progetto organico di revisione costituzionale relativo alla (restante) parte II della Costituzione», progetto che sarà approvato, in uno o più disegni di legge, secondo la procedura indicata all'articolo 3 del medesimo testo unificato. All'articolo 5, poi, si prevede che le norme di procedura previste dalla Costituzione (e cioè l'articolo 138) saranno nuovamente osservate «per la modificazione delle leggi costituzionali... approvate secondo quanto stabilito dalla presente legge». *Suprema ipocrisia, appunto, di chi vuole stravolgere ogni argine ed apre, così, la strada a prospettive pericolose.*

In realtà, si vuole attivare non un sia pur ampio processo di revisione costituzionale, ma si agisce per costruire artificiosamente

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un impossibile potere costituente liberato dai vincoli della Costituzione vigente. È, invece, necessario garantire la legittimità del processo di evoluzione costituzionale.

Un composito schieramento si è unito per sopprimere le garanzie previste per la revisione della Costituzione. Leghe, missini, partiti dell'attuale Governo e PDS si arroga-

no il potere di infrangere la norma di massima salvaguardia costituzionale sconfinando nella illegittimità, uniti nell'eliminare le garanzie saggiamente predisposte nel 1948 dai Costituenti emersi dalla Resistenza.

MARCHETTI, *relatore di minoranza*