

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1735-C-bis

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI,  
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: TASSI, di minoranza)

SULLA

### PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

APPROVATA, IN UN TESTO UNIFICATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,  
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

*il 14 ottobre 1992 (v. stampato Camera n. 1735)*

MODIFICATA, IN PRIMA DELIBERAZIONE, DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

*nella seduta del 3 dicembre 1992 (v. stampato Senato n. 373-385-512-527-603-B)*

APPROVATA, SENZA MODIFICAZIONI, NUOVAMENTE IN PRIMA  
DELIBERAZIONE, DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

*il 18 dicembre 1992*

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, ADALBERTO MINUCCI, SCIVOLETTO, SENESI, SMURAGLIA, SPOSETTI, VISCO, TRONTI (373); MANCINO, MAZZOLA, COLOMBO, AZZARÀ, BALLESI, MURMURA, CONTI, CREUSO, DI BENEDETTO, GIACOVAZZO, LAURIA, MANZINI, DARIA MINUCCI, RICCI, VINCENZO RUSSO, TANI, GUZZETTI, MORA, GRAZIANI, ORSINI, DI NUBILA, COLOMBO SVEVO, BERNASSOLA (385); GAVA, MAZZOLA, COLOMBO, BALLESI, CONTI, CREUSO, DI BENEDETTO, LAURIA, MANZINI, DARIA MINUCCI, RICCI, VINCENZO RUSSO, TANI, GUZZETTI (512); ACQUAVIVA, SCEVAROLLI, GIUGNI, COVATTA, CAPIELLO, CASTIGLIONE, CALVI, RIVIERA, ARDUINO AGNELLI, CIMINO, FRASCA, GANGI, SCHEDA, SELLITTI (527); PONTONE, MISSERVILLE, FILETTI, DANIELI, FLORINO, MAGLIOCCHETTI, MEDURI, MININNI-JANNUZZI, MOLTISANTI, POZZO, RASTRELLI, RESTA, SIGNORELLI, SPECCHIA, TURINI, VISIBELLI (603)

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera  
il 18 dicembre 1992*

Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale

*Relazione presentata alla Presidenza il 3 marzo 1993*

## RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, per la prima deliberazione, sulla proposta di legge costituzionale concernente « Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale », fu presentata da deputato Nania una relazione di minoranza, che era del seguente tenore: « Per anni si è sostenuta la necessità e l'urgenza di provvedere alla riforma delle nostre istituzioni. Il MSI-destra nazionale da sempre, anzi, ha avvertito che questa riforma doveva essere ampia, articolata ed organica. Si tratta di toccare quindi sia la forma di Stato sia la forma di Governo sia i criteri della rappresentanza nonché il rapporto tra i cittadini e le istituzioni: come dire il concetto stesso di sovranità.

Nel tempo, dopo un periodo in cui le posizioni riformatrici del MSI-destra nazionale venivano considerate come eversive, un diffuso e generale consenso ha interessato molte delle proposte suggerite dalla destra. Basti pensare per tutte alla proposta di elezione diretta del sindaco. Vi è stato perfino un partito di governo, il PSI, che ha parlato esplicitamente di grande riforma, invocando addirittura « una Costituzione per governare », lasciando intendere che quella in vigore lo vieta.

Per quasi dieci anni giorno dopo giorno si è discusso di cosa e come riformare. Già nel 1983 si parlò della Commissione bicamerale e nella IX legislatura fu istituita la « Commissione Bozzi », che in maniera complessiva affrontò il problema delle riforme pur limitandosi a svolgere

una attività di studio. Nella X legislatura, in più occasioni il tema delle riforme delle istituzioni fu presente nel dibattito, ora a causa delle posizioni dell'onorevole De Mita sulla legge elettorale, ora sotto la spinta dell'opinione pubblica che in maniera chiara dimostrava in tutti i sondaggi di preferire le soluzioni presidenzialiste a quelle meramente assembleari. È noto infatti che oltre il 70 per cento degli italiani preferisce l'elezione diretta del Capo dello Stato alla Repubblica dei partiti. E una percentuale ancora maggiore auspica un'elezione « vera » del sindaco.

Da ultimo e in maniera solenne il problema è stato affrontato, con un messaggio specifico nel luglio del 1991, dall'allora Presidente della Repubblica, senatore Francesco Cossiga, il quale si è preoccupato di mettere in evidenza quanto sia importante il « come » avviare e concludere il processo di modifica costituzionale.

*Articolo 138: epurato per promozione.*

Il Presidente Cossiga nel suo messaggio inviato alle Camere avvertì con squisita sensibilità costituzionale il bisogno di inserire comunque nel processo di revisione costituzionale il corpo elettorale, precisando come, se vi è una sovranità « dentro » la Costituzione, ve ne è comunque un'altra autentica e diretta che sta « prima » della Costituzione. Questo significa che in ogni caso il corpo elettorale deve essere chiamato a dire come la pensa sulle riforme istituzionali. Significa altresì che il ricorso al *referendum*, di indirizzo,

consultivo o confermativo che sia, rappresenta un passo al quale non ci si può sottrarre.

Da qui a mettere in discussione l'articolo 138 della Costituzione il passo è breve. Infatti questa norma, di fatto, rappresenta il lucchetto che è stato apposto dai costituenti per impedire ogni sostanziale e reale modifica costituzionale, specie se si tiene conto che non è possibile fuori dalle ipotesi dell'articolo 138 azionare i meccanismi del *referendum* abrogativo.

Eppure nella proposta di legge costituzionale n. 1735 di fatto è stata prevista una procedura che aggira, anzi viola, le disposizioni dell'articolo 138 della Costituzione.

Siamo in buona sostanza di fronte ad una contraddizione che non si può assolutamente ignorare. Infatti il costituente, prevedendo la modificazione delle disposizioni contenute nella Costituzione, disciplinò le procedure in maniera chiara delineando la normativa in questione che prevede procedure aggravate e maggioranze qualificate. Orbene, nell'unico caso in cui si sta ricorrendo alla revisione « organica » almeno della parte II della Costituzione, e dunque nell'unico caso in cui doveva scattare il meccanismo *ex* articolo 138, anziché applicarlo ... lo si epura per promozione.

E così, mentre di fatto si viola la procedura prevista per la modificazione delle disposizioni contenute nella Carta del 1948, contestualmente si considera l'articolo 138 non una norma costituzionale come le altre, ma una super-norma costituzionale, a tal punto che la si sottrae in maniera esplicita alla materia da riformare, all'articolo 1 della proposta di legge costituzionale n. 1735.

Prevede infatti l'articolo 1 che « la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali... elabora un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione, ad esclusione della sezione II del Titolo VI », ossia ad esclusione dell'articolo 138. Articolo 138 che, si ripete, mentre è epurato è promosso tra quelli sottratti all'intervento riformatore.

*Cambiare l'articolo 138.*

Il MSI-destra nazionale non è d'accordo sul punto e propone, come già è stato fatto con un emendamento specifico presentato nel corso dell'esame presso la Commissione Affari costituzionali, la soppressione dell'inciso contenuto all'articolo 1, comma 1, della proposta di legge costituzionale n. 1735.

Sia chiaro. L'abolizione da noi proposta non riguarda tanto la doppia lettura e la richiesta di maggioranze qualificate per l'approvazione della legge di modificazione costituzionale quanto il comma 3 dell'articolo 138, nella parte in cui impedisce ai cittadini di intervenire nel processo di riforma qualora la legge di modificazione sia stata votata dalle Camere con la maggioranza dei due terzi dei loro componenti.

Questa norma a protezione del Palazzo in verità, anziché ispirarsi alla sovranità dei cittadini, si ispira alla sovranità del Parlamento, per cui i deputati e i senatori non sono i rappresentanti nel Parlamento del popolo sovrano ma divengono i rappresentanti del Parlamento sovrano. Sovrano al punto tale che quanto maggiore è il consenso dei parlamentari sulla proposta di modificazione costituzionale, fino al punto da toccare i due terzi, tanto minore è lo spazio di libertà dei cittadini che in questo caso non possono azionare in nessun modo i meccanismi del *referendum* sospensivo confermativo di cui allo stesso articolo 138.

A nostro avviso, lo si ripete, i cittadini debbono obbligatoriamente ed automaticamente essere chiamati a dire come la pensano su ogni modificazione che riguarda la Costituzione e quindi l'assetto fondamentale delle istituzioni. Ancora, debbono essere messi in grado di azionare i meccanismi del *referendum* sulle stesse norme costituzionali, indipendentemente dalla loro modificazione da parte del Parlamento.

*Un referendum vero.*

Ma c'è di più. Secondo il gruppo del MSI-destra nazionale, così come è previsto

dalla proposta di legge costituzionale Fini ed altri, n. 1762, il corpo elettorale ora, ma non solo ora, deve essere chiamato a dire come la pensa e quindi ad entrare nel processo costituente, attraverso un *referendum* che sia veramente tale.

Ed infatti non siamo assolutamente d'accordo nel ritenere il meccanismo referendario in corso come quello più adatto a tradurre la volontà popolare.

In effetti il *referendum* che è previsto dalla Costituzione italiana sia per le leggi ordinarie che per le leggi costituzionali è, come è a tutti noto, un *referendum* meramente abrogativo, che segue la logica plebiscitaria molto spesso a parole denunciata come pericolosa e autoritaria.

A ben guardare la differenza tra il plebiscito ed il *referendum* abrogativo è davvero minima. Con il plebiscito il popolo è chiamato a dire « sì » o « no » al volere del « dittatore ». Con il *referendum* abrogativo il popolo può dire « sì » o « no » al volere del Parlamento. Dunque identico è il meccanismo come identica è la riduzione della possibilità d'intervento del corpo elettorale nella procedura costituente.

Ben diverso è il caso in cui si chiede ai cittadini non di esprimere un « sì » o un « no » ad una legge del Parlamento, bensì una scelta tra soluzioni alternative. Come dire una scelta tra Repubblica parlamentare e Repubblica presidenziale, tra elezione diretta del sindaco ed elezione assembleare del sindaco.

Proprio per questo, nella proposta di legge costituzionale n. 1762, all'articolo 3, è stato previsto il *referendum* preventivo istituzionale sui caratteri fondamentali della futura forma di Governo. Siano i cittadini, cioè, a dire se vogliono lasciare in piedi la Repubblica partitocratica o se vogliono costruire la Repubblica degli italiani, fondata su una democrazia autentica, diretta e di qualità.

*PSI: da partito delle grandi riforme a partito senza bussola.*

Sconcerta, bisogna pur dirlo, la posizione che sul tema delle riforme assume

giorno dopo giorno il Partito socialista italiano.

Fino a qualche tempo fa, con forza il PSI si annoverava tra coloro che invocavano una grande riforma. I socialisti erano perfino giunti al punto di sostenere una Repubblica presidenziale, anche se con forti connotazioni regionalistiche.

Proprio in occasione del dibattito sul messaggio del Presidente Cossiga, l'attuale Presidente del Consiglio, onorevole Amato, ribadì la necessità di consentire ai cittadini di pronunciarsi in qualche modo sulla forma di Governo e sottolineò l'opzione presidenzialista del suo partito. Ancora evidenziò il bisogno di modificare l'articolo 138.

L'onorevole De Mita, intervenendo nello stesso dibattito e rifacendosi esplicitamente all'intervento dell'onorevole Amato, paventando l'ipotesi della bocciatura del progetto di modificazione costituzionale, approvato in Parlamento e sottoposto al *referendum* previsto dall'articolo 138 della Costituzione, affermò che, a suo avviso, la bocciatura poteva essere intesa come una indiretta conferma del progetto minoritario che aveva raccolto i maggiori consensi in Parlamento. Come dire che una eventuale bocciatura del progetto di riforma parlamentare poteva significare una indiretta approvazione del progetto di riforma presidenziale.

S'intende che il ragionamento dell'onorevole De Mita aveva, ed ha a nostro avviso, una valenza del tutto politica non potendosi interpretare la soluzione come corretta dal punto di vista costituzionale.

Corretta invece è apparsa, e appare, la soluzione che era stata proposta dal partito socialista nella proposta di legge costituzionale Labriola ed altri n. 1459, che appunto ovviava all'obiezione prevedendo all'articolo 3, comma 2, il cosiddetto *referendum* alternativo. Di conseguenza i cittadini avrebbero potuto scegliere tra la proposta votata a maggioranza dalle Camere e quella minoritaria.

Ebbene, questa posizione è stata abbandonata in Commissione dai socialisti che dimostrano sempre più di essere allo sbando, privi di bussola e smaniosi di mantenere la rendita di posizione di cui godono.

Così, il processo riformatore previsto dalla proposta di legge costituzionale n. 1735, in effetti, sotto l'incalzare dell'emergenza e soprattutto sotto l'incalzare del pericolo dei *referendum*, altro non è che un processo denso di compromessi dove anziché misurarsi sulle grandi scelte di campo si finisce con il difendere lo *status quo*, magari rifacendone il trucco. E rifacendolo nel modo peggiore, violando il regolamento della Camera nella parte in cui tale proposta prevede il voto segreto in materia elettorale e violando lo stesso articolo 64 della Costituzione che attribuisce alle Camere il potere di modificare il proprio regolamento, nonché ledendo in maniera sostanziale e profonda lo stesso potere di emendabilità di ogni singolo parlamentare.

#### Conclusione.

Alla luce di quanto sopra è ovvio che, ad avviso del gruppo del MSI-destra nazionale, nessuna materia per principio andava sottratta alla procedura di revisione costituzionale perché solo a questa condizione un progetto di riforma poteva e può essere davvero organico.

Così come, ad avviso del gruppo del MSI-destra nazionale, non si può assolutamente sottrarre l'articolo 138 dalle norme riformabili.

Ancora di più ad avviso del gruppo del MSI-destra nazionale non si può assolutamente far fuori dal processo costituente il popolo sovrano, il quale deve essere chiamato a dire come la pensa con un *referendum* che sia tale davvero, ossia che presenti la possibilità di scelta tra almeno due opzioni.

Proprio per questo la proposta di legge costituzionale Fini ed altri si qualifica e caratterizza per la richiesta di un *referendum* istituzionale preventivo, all'articolo 3, sulla forma di Governo ed un *referendum* costituzionale confermativo, all'articolo 7.

I cittadini dovrebbero essere chiamati a rispondere ad un quesito del genere:

“Volete voi un Capo dello Stato eletto direttamente dal popolo e dotato di ampi e decisivi poteri di indirizzo politico e di coordinamento tra le pubbliche istituzioni che facciano del Presidente della Repubblica la figura centrale dell'intero ordinamento costituzionale e l'effettivo rappresentante dell'unità nazionale?”.

Solo quando e solo se i cittadini potranno dire l'ultima parola lo scettro sarà riconsegnato al popolo ed il processo costituente sarà autentico ».

Il gruppo del Movimento sociale italiano ha già dimostrato, sia al Senato sia alla Camera dei deputati e poi, ancora, al Senato, la sua contrarietà alla approvazione della proposta di legge costituzionale in esame. Infatti, la stessa è tardiva e contraddittoria, addirittura improponibile perché limita i poteri e le facoltà del singolo parlamentare, pure ancora e sempre garantiti dai regolamenti delle Camere che non possono essere modificati, se non dalle Camere stesse, per la evidente riserva in proposito stabilita dalla Costituzione della Repubblica a chiarissima lettera. Del resto non è nemmeno accettabile la tesi secondo cui, trattandosi nella specie di legge costituzionale, questa potrebbe modificare diritti sanciti dalla Costituzione stessa e fissati dal regolamento (nella specie) della Camera dei deputati. La tesi non è sostenibile, posto che non esiste né può esistere né può essere accettata e nemmeno semplicemente ipotizzata una modificazione implicita della Costituzione. Nella specie, tra l'altro, vengono eliminati diritti fondamentali e primari sia dei gruppi parlamentari sia dei singoli membri delle Camere sia sotto il profilo della possibilità di proporre pregiudiziali, sospensive, ordini del giorno di non passaggio agli articoli o addirittura emendamenti. Inoltre, la pessima prova data sino ad oggi dalla stessa Commissione parlamentare per le riforme istituzionali non può più spingere nessuno a tentare di incentivarne l'attività e la stessa esistenza. Le clamorose dimissioni dalla stessa, i gravi dissensi, la scarsa funzionalità, il pessimo agire, la stessa sua Presidenza

spingono ogni uomo di buona volontà a scindere le proprie responsabilità dalla « Bicamerale ». Pertanto, il gruppo del Movimento sociale italiano ritiene che debba essere riportata anche e soprattutto la riforma della Costituzione nell'ambito dei metodi e del sistema previsto dalla stessa Costituzione della Repubblica, sem-

pre che non si voglia, finalmente, sciogliere il Parlamento per richiamare il popolo sovrano alle urne con un quesito referendario che dia al nuovo Parlamento poteri « costituenti ».

Carlo TASSI, *Relatore  
di minoranza.*