

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1057

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'ALEMA, VIOLANTE, FINOCCHIARO FIDELBO, PELLICANI, MARRI, BARBERA, BASSANINI, FORLEO, RECCHIA, ALFONSINA RINALDI, RODOTÀ, TORTORELLA, VIGNERI

Istituzione di una Commissione parlamentare per la revisione della Costituzione e per le riforme elettorali

Presentata il 19 giugno 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — I gruppi parlamentari del PDS condividono e accolgono la sollecitazione che il Presidente della Repubblica ha rivolto alle Camere nel suo discorso di insediamento, prospettando l'istituzione di una Commissione parlamentare « per la revisione organica della Costituzione ». Del resto questa stessa proposta era stata avanzata dalla Presidente della Camera dei deputati, onorevole Nilde Iotti, già nel corso della precedente legislatura, quando la discussione sul « percorso » per le riforme sembrava destinata (come effettivamente fu) a costituire un alibi per accantonare ogni decisione concreta.

Molti sono gli equivoci che si sono accumulati negli ultimi anni a proposito

del procedimento di revisione costituzionale che sarà doveroso ed utile seguire per restituire vigore e prestigio alle istituzioni democratiche. Purtroppo ha contribuito ad ingenerare confusione e dubbi anche il messaggio presidenziale del 26 giugno 1991. Sono perciò indispensabili alcuni chiarimenti preliminari.

La definizione di sedi istituzionali e di procedimenti parzialmente difformi da quanto stabilito in via generale dal combinato disposto degli articoli 72 e 138 della Costituzione non si giustifica, di per sé, con il superficiale argomento della « urgenza delle riforme ». Come è noto la disciplina vigente non ha impedito al Parlamento di approvare con grande rapidità tanto progetti di revisione della Costitu-

zione (da ultimo per gli articoli 96 e 134, in materia di reati ministeriali), quanto « altre leggi costituzionali » (come fu per l'indizione del referendum d'indirizzo sui poteri « costituenti » del Parlamento europeo). Nessuno del resto può seriamente immaginare che una profonda revisione dell'ordinamento costituzionale, disponibile persino a mettere in discussione la forma di governo, possa essere utilmente conclusa in tempi ancor più ridotti.

Quando poi con questo specioso argomento si vogliono contestare le maggioranze di garanzia prescritte dall'articolo 138, è fin troppo facile replicare che tali maggioranze qualificate, lungi dal costituire un ostacolo insormontabile alla revisione della Costituzione, rappresentano al contrario il necessario stimolo per la ricerca di larghe convergenze parlamentari, indispensabili per rinnovare il carattere di « patto fondamentale della Repubblica » che la Costituzione ha e deve mantenere, al di là degli interessi contingenti o di parte. Del resto il procedimento di revisione indicato dall'articolo 138 non è certo il più complesso e « garantista » nel panorama delle costituzioni contemporanee, che spesso prevedono il referendum obbligatorio o lo scioglimento del Parlamento nell'intervallo tra le due « letture », o maggioranze ancor più elevate. Tant'è vero che è sufficiente la maggioranza assoluta nelle due assemblee — la maggioranza che fisiologicamente sostiene il Governo — per deliberare la revisione della Costituzione, salva la prova di consenso esperibile con il referendum popolare. Se le riforme non sono state fatte non è dunque per « colpa » dell'articolo 138, bensì per l'incapacità politica, o per la non volontà, di parti consistenti delle forze parlamentari di giungere comunque ad una decisione.

Non è neppure fondato l'argomento, su cui insisteva il già ricordato messaggio dell'allora presidente Francesco Cossiga, secondo cui il procedimento di revisione sarebbe inadeguato dinanzi alla necessità di un profondo cambiamento dell'ordinamento della Repubblica. Non è così né in punto di diritto, né per logica politica. È ben vero che la più autorevole dottrina ha

riconosciuto l'esistenza di limiti impliciti al potere di revisione costituzionale, oltre l'espressa previsione dell'articolo 139. E la stessa Corte costituzionale ha puntualmente richiamato il legislatore costituzionale al rispetto di tali limiti (da ultimo, sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146). Ma con ciò si è voluto fare riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo o ai cosiddetti « super-principi » (principio democratico, pluralista, internazionalista, pacifista, lavorista, autonomista, e forse altri ancora), e non già alla concreta disciplina di singoli organi od istituti costituzionali (Dogliani, Pizzorusso).

Semmai un limite implicito risiede proprio nei tratti essenziali del procedimento di revisione costituzionale (Mortati, Barile), che contribuiscono a definire l'« identità essenziale » di una Costituzione, senza la quale risulterebbe evidente la soluzione di continuità con il precedente ordinamento. Proprio in ciò si cela la pericolosità di ogni ragionamento eccessivamente disinvolto sulle regole del « percorso per le riforme »: chi ha evocato un procedimento radicalmente diverso dal vigente, magari attraverso una speciale assemblea costituente o l'indizione di referendum *extra ordinem*, ha più meno consapevolmente superato la linea di confine che separa l'esercizio del potere di revisione costituzionale dall'« abisso insondabile » del *pouvoir constituant*, per sua natura libero da vincoli procedurali e da insormontabili parametri di valore.

Il PDS manifesta in proposito convinzioni di assoluta nettezza. Come già fummo costretti ad affermare nell'atto di accusa contro il Presidente della Repubblica, riteniamo che le regole costituzionali debbano essere scrupolosamente osservate e difese fintanto che siano vigenti, e che le necessarie riforme istituzionali, pur se incisive e radicali, debbano muoversi in un solco di continuità con i valori ed i principi della Costituzione repubblicana.

Da ciò non deriva l'assoluta intangibilità delle regole procedurali, sia pure in materia di revisione costituzionale. La migliore dottrina ci ha infatti ammonito a preservare il « nucleo essenziale » delle

garanzie disposte dagli articoli 72 e 138 (Barile), e non già a trasformare in feticcio ogni singolo aspetto tecnico. Del resto già nella settima legislatura il Parlamento italiano ebbe a discutere — senza scandalo alcuno — di alcuni progetti di revisione dell'articolo 138, relativi all'indizione del referendum popolare.

Muovendo da queste premesse, i gruppi parlamentari del PDS propongono dunque all'attenzione del Parlamento una proposta di legge costituzionale che, derogando parzialmente e *una tantum* all'articolo 72 della Costituzione, consenta l'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale con poteri referenti, per la revisione della Costituzione e le connesse riforme elettorali.

L'utilità della Commissione, come implicitamente ha sottolineato il Capo dello Stato, risiede da un lato nell'organicità della revisione costituzionale che in tale sede si potrà perseguire, e dall'altro dal vincolo di responsabilità che auspicabilmente ne deriverà per tutte le forze politiche. Non dunque inammissibili ed ingiustificate « scorciatoie », bensì una sede formale che costringa tutti a mettere sul tavolo le proprie proposte, a confrontarle con le altre, a convenire sulle decisioni più utili e realisticamente possibili per porre un argine al grave processo di degrado che sta investendo le istituzioni repubblicane.

Il tempo che abbiamo a disposizione non è molto. Segnali inequivoci indicano che il sistema politico-istituzionale è vicino al limite di guardia, oltre il quale la delegittimazione di regole e valori e la degenerazione della vita pubblica possono travolgere i fondamenti stessi della democrazia, allontanando parti grandi della società dalla politica e dalla speranza di un ordinato progresso democratico. La Commissione non potrà certo avere, da sola, effetti taumaturgici su una situazione tanto grave, ma sgombrerà il campo da qualche alibi, e costringerà ciascuno ad assumersi le proprie responsabilità, dinanzi al Parlamento e dinanzi al Paese.

Per far questo, naturalmente, occorre che non si ripeta la frustrante esperienza

dei « Comitati di studio » presieduti dall'onorevole Riz e dal senatore Bonifacio nell'ottava legislatura, o della successiva Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole Aldo Bozzi. Non serve più una commissione di studio, che anzi potrebbe favorire ulteriori tendenze al rinvio di ogni decisione stringente. È invece utile una Commissione, che superando nel caso concreto alcuni aspetti del bicameralismo perfetto (ma nel pieno rispetto della parità attuale delle due assemblee) renda più coerente ed ordinato il procedimento parlamentare.

È di evidente delicatezza la determinazione dell'ordine del giorno della Commissione. A tal fine suggeriamo un duplice passaggio: sarà la stessa legge costituzionale istitutiva a fissare i confini di massima, entro cui l'autonoma iniziativa dei gruppi e dei singoli parlamentari si incaricherà di precisare l'oggetto dell'attività referente della Commissione. Saranno così deferiti alla Commissione tutti i progetti di revisione costituzionale che siano relativi agli articoli 48, 49, 50 e 51, nonché al primo, secondo, terzo e quinto titolo della seconda parte della Costituzione, e che siano stati depositati alla Camera dei deputati od al Senato della Repubblica entro il 30 settembre 1992.

In tal modo non vogliamo escludere *a priori* che sia legittima, e persino auspicabile, la revisione di altre parti della Costituzione, tanto in materia di principi o di diritti e doveri dei cittadini, quanto in materia di garanzie giurisdizionali o costituzionali. Progetti in tal senso seguiranno l'ordinario *iter* previsto dagli articoli 72 e 138 della Costituzione e dai regolamenti parlamentari. La Commissione potrà invece concentrare tutto il proprio impegno sulla revisione della forma di governo, sulle attribuzioni, le funzioni e le reciproche relazioni degli organi costituzionali, e sul sistema delle autonomie territoriali. Lo « sbarramento » temporale (che evidentemente non preclude ulteriori possibilità emendative, né impedisce la presentazione successiva di altri progetti, destinati però a seguire l'*iter* ordinario) servirà inoltre ad un più stringente richiamo alla responsa-

bilità per tutte le forze politico-parlamentari. L'unica eccezione ammessa riguarderà i progetti di iniziativa popolare che, insieme alle audizioni previste dal terzo comma dell'articolo 2, ed assistiti dalle garanzie procedurali già oggi previste dal regolamento del Senato, favoriranno un limpido interscambio tra il Parlamento e la società civile in una fase istituzionale tanto delicata e decisiva per il futuro della Repubblica.

Resta infine da sciogliere il nodo relativo alle leggi elettorali: leggi ordinarie, e perciò formalmente ben distinte dalla « organica revisione della Costituzione » di cui ha parlato il Capo dello Stato. Con la proposta che illustriamo non si corre il rischio, talora paventato in altre discussioni, di una improvvida « costituzionalizzazione » delle leggi elettorali (il successivo *iter* parlamentare resterebbe in ogni caso ben distinto dal procedimento di revisione della Costituzione), ma ci si può imbattere in un'altra obiezione. Occorre infatti fare i conti con le scadenze imposte dai *referendum* abrogativi in materia elettorale (il cui svolgimento è previsto per la primavera del 1993), e con la conseguente possibilità politica che il Parlamento, magari ancora incapace di procedere alla compiuta revisione dell'ordinamento costituzionale, voglia e possa invece approvare in tempo utile la riforma delle leggi elettorali. In direzione contraria milita l'evidente connessione del sistema elettorale con la forma di governo che il Parlamento vorrà scegliere (si pensi alle diverse ipotesi di superamento del bicameralismo paritario e perfetto, alla prospettiva di una

« rifondazione regionalista » dello Stato, al ruolo che si vorrà attribuire al Presidente della Repubblica nella formazione dei governi). Ragioni di coerenza logica e di organicità del disegno riformatore consigliano pertanto, a nostro avviso, di deferire alla Commissione anche l'esame dei progetti di riforma elettorale. Prevediamo peraltro, nell'eventualità che si determinino le condizioni politiche necessarie, che la Commissione possa licenziare singoli progetti di legge, ordinaria o costituzionale, anche prima del termine dei propri lavori. In tal modo una rigorosa ipotesi procedurale non presta il fianco alla critica di aver voluto predeterminare quegli scenari che saranno le concrete dinamiche politiche ed istituzionali a precisare nei prossimi mesi.

Onorevoli colleghi, talora, nella vita delle istituzioni, occorre più coraggio per far le cose semplici, piuttosto che per vagheggiare arditi quanto improbabili sconvolgimenti. La proposta che avanziamo è in questo senso volutamente e consapevolmente misurata con il realismo che la drammatica situazione del paese impone. Sarebbe una grave responsabilità, a nostro avviso, se il Parlamento, respingendo nei fatti la domanda di cambiamento che muove dal paese, si attardasse con nuovi alibi procedurali. Confidiamo che il senso dello Stato prevalga su effimeri interessi di parte, affinché ciascuna forza politica, il PDS anzitutto, possa muovere dalle proprie legittime posizioni iniziali per confrontarsi con le altre e per aprire in tal modo le porte ad una nuova pagina nella vicenda democratica di questa Repubblica.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

(Istituzione della Commissione bicamerale).

1. È istituita la Commissione parlamentare per la revisione della Costituzione e per le riforme elettorali.

2. La Commissione è costituita da venticinque deputati e venticinque senatori nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica in modo che siano rappresentati tutti i gruppi parlamentari e che sia rispecchiata la proporzione tra i gruppi medesimi.

3. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico, in parti uguali, del bilancio della Camera dei deputati e del bilancio del Senato della Repubblica. Le Presidenze delle Camere assicurano alla Commissione il personale necessario.

ART. 2.

(Funzioni della Commissione).

1. Alla Commissione sono deferiti tutti i progetti di legge di revisione costituzionale, depositati alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica entro il 30 settembre 1992, che siano relativi al primo, secondo, terzo e quinto titolo della seconda parte della Costituzione, nonché i progetti di legge ordinaria relativi alla elezione del Parlamento.

2. La Commissione esercita i poteri attribuiti alle Commissioni permanenti in sede referente, secondo il regolamento della Camera dei deputati.

3. La Commissione può promuovere l'audizione di esperti italiani e stranieri, nonché di rappresentanti di associazioni e di organizzazioni sociali e culturali.

4. In deroga al termine disposto dal comma 1, alla Commissione sono comun-

que assegnati i progetti di legge di iniziativa popolare sulle materie indicate dal medesimo comma 1, che siano presentati alle Camere prima della conclusione dei lavori della Commissione. La Commissione può disporre l'audizione di un rappresentante dei promotori, ed è tenuta a deliberare nel merito del progetto di legge di iniziativa popolare.

5. Ai progetti di legge assegnati alla Commissione non si applicano le disposizioni del regolamento della Camera dei deputati relative ai pareri di altre Commissioni.

ART. 3.

(Conclusione dei lavori).

1. La Commissione deve ultimare i propri lavori entro il 30 settembre 1993, trasmettendo ai Presidenti delle Camere il testo dei progetti di legge costituzionale ed ordinaria approvati. Il Presidente della Commissione designa un deputato e un senatore per ricoprire dinanzi alle rispettive assemblee l'ufficio di relatore per uno o più progetti di legge.

2. Quando la Commissione lo ritenga opportuno, singoli progetti di legge costituzionale ed ordinaria possono essere trasmessi ai Presidenti delle Camere per il successivo procedimento anche prima del completamento dei lavori della Commissione.

3. Il procedimento di esame dei progetti di legge costituzionale ed ordinaria prosegue secondo quanto disposto dalla Costituzione e dai regolamenti delle Camere, esclusi la presentazione di questioni pregiudiziali ed il rinvio dei progetti di legge in Commissione. I Presidenti delle Camere assegnano di comune accordo i progetti di legge approvati dalla Commissione all'una o all'altra Camera, e deliberano sull'iscrizione all'ordine del giorno delle rispettive assemblee.

4. Per quanto non disposto dalla presente legge costituzionale, all'organizzazione e al funzionamento della Commissione si applica il regolamento della Camera dei deputati.