CAMERA DEI DEPUTATI N. 1803

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato ADORNATO

Istituzione di una Commissione per la revisione della Costituzione

Presentata il 20 dicembre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Italia torna ad interrogarsi sui modi attraverso i quali sancire, finalmente, il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica. È inevitabile che questo interrogarsi sia scandito da nervosismi e inquietudini, fino al confine della guerra tra i diversi poteri dello Stato. A ben pensare sarebbe miracoloso il contrario. È da almeno venti anni, infatti, che una seconda fase della storia della Repubblica è avvertita come indispensabile da una società che, come lucidamente intuì Aldo Moro, già dalla fine degli anni Sessanta aveva maturato uno squilibrio tra la profondità delle sue modificazioni sociali e culturali e la vecchiezza del suo sistema politico-istituzionale. Vent'anni di ritardi sono tanti. Sono un'epoca nella storia di un Paese.

Del resto, al di là delle intuizioni dei singoli, è almeno quindici anni che questo tema sta scritto, a chiare lettere, nell'agenda politica italiana. Non bisogna dimenticare, infatti, che, prima di accumulare patrimoni in Svizzera, Craxi aveva accumulato un discreto consenso impostando, con Giuliano Amato, proprio sulla necessità di una grande riforma il nuovo corso socialista. E anche De Mita e la DC (sembra preistoria) su questo andavano ragionando.

Poi Craxi, con il « CAF », cambiò rotta: ma non cambiarono rotta i cittadini italiani. Che, infatti, con oltre l'80 per cento dei consensi appoggiarono le iniziative referendarie: contestando la lentezza e la paralisi di un Parlamento che non manifestava nessuna seria volontà riformatrice.

Ebbene, nonostante questa storia lunga vent'anni, noi abbiamo finora approvato solo due riforme, forse un ventesimo, delle regole necessarie a fondare un sistema politico più moderno e funzionale e, insieme, più democratico. Con l'aggravante

che, messa mano ad una singola riforma, si rendono subito evidenti grandi vuoti di garanzia. Ed è inevitabile: perché le trasformazioni avvengono in assenza di un disegno di insieme. Il fatto è che pochi pensano a costruire il tessuto organico di una nuova Repubblica. I più puntano, invece, a piegare questa o quella riforma alle proprie convenienze politiche. Continuando così l'Italia diventerà un colabrodo. Con cinque sistemi elettorali (comuni, province, regioni, Camera, Senato) l'uno diverso dall'altro e senza nuovi e moderni istituti di garanzia e di controllo.

Bisogna, al più presto, portare fuori l'Italia da questa colpevole anarchia. Ma francamente non credo che le due proposte che attualmente circolano nel dibattito politico, quella dell'Assemblea costituente e quella del « governo delle regole » siano soluzioni realistiche e coerenti. In linea astratta l'Assemblea costituente sarebbe la via più giusta. Se è vero, infatti, che ci troviamo nel mezzo di una transizione di regime è logico puntare alla solennità e alla formalità di una Costituente per delineare i futuri orizzonti istituzionali. E, forse, a questa soluzione, un Paese serio avrebbe dovuto ricorrere già cinque o anche dieci anni fa.

Ma oggi ci sono almeno due considerazioni che rendono impraticabile questa soluzione. La prima è di ordine temporale: anche ammettendo che tutte le forze politiche aderissero unanimemente a questa ipotesi (ed è evidente che non è così) il tempo di convocazione delle elezioni, quello di insediamento e di lavoro dell'Assemblea ruberebbero all'urgenza della riforma più di due anni. E non possiamo permettercelo.

La seconda è di ordine politico-costituzionale: l'Italia non ha bisogno di reinventare totalmente la sua Costituzione. Deve, invece, riscrivere radicalmente solo la seconda parte: quella relativa all'assetto dello Stato e alla forma di governo. E deve anche varare un organico pacchetto di leggi ordinarie in materia elettorale e di norme di garanzia sul funzionamento del maggioritario e del sistema informativo. Non tutte queste ultime, però, debbono essere necessariamente inserite in Costituzione. Ma come si fa a privare un'Assemblea costituente, sovranamente eletta, del potere di intervenire sulla prima parte della Costituzione o sovraccaricarla del potere di emanare leggi ordinarie ?

Quanto al « governo delle regole » esso appare una vera contraddizione in termini. Le regole non possono essere esclusiva di un governo. Esse debbono essere riscritte dal Parlamento. Del resto la medesima obiezione è stata perentoriamente e doverosamente mossa a questa maggioranza quando essa aveva tradito l'intenzione di procedere da sola sul terreno delle riforme istituzionali. Nessuna maggioranza e nessun governo, di qualsiasi colore, possono arrogarsi un diritto che è di tutto il popolo italiano.

Per questa ragione più di un commentatore ha letto, dietro l'ipotesi del governo delle regole, la volontà di procedere ad un « ribaltone » del risultato elettorale di marzo piuttosto che la seria determinazione ad affrontare il problema della grande riforma. Ed anche ove si arrivasse a immaginare una « grande coalizione del Presidente », che escludesse Alleanza nazionale e Rifondazione comunista, sarebbe arduo dimostrare che gli elettori di quelle due parti politiche siano cittadini svizzeri senza diritto a dire la loro sulle riforme. Quanto a regole si comincerebbe davvero male.

Non c'è dubbio, dunque, come è stato già rilevato, che il tavolo del governo vada tenuto rigorosamente distinto dal tavolo delle riforme istituzionali. E se le considerazioni fin qui svolte non sono peregrine ne consegue che occorre una soluzione che sappia conciliare la *via parlamentare* con la *via costituente*. Per queste ragioni proponiamo di dar vita ad una Commissione bicamerale straordinaria, una sorta di « *Forum* costituzionale », incaricato di presentare, entro dieci mesi, un organico progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, nonché delle leggi elettorali e delle norme di garanzia connesse.

Il *Forum* secondo la presente proposta di legge costituzionale è composto dalle due Commissioni Affari costituzionali di

Camera e Senato, rese più ricche dalla presenza dei principali *leader* politici, e da un certo numero di membri esterni al Parlamento, scelti tra personalità di rilievo del pensiero costituzionale italiano. Alcuni di questi membri esterni sono indicati dalla Conferenza Stato-regioni e altri dai Presidenti delle Camere d'intesa con i gruppi parlamentari, scelti fra coloro che hanno esercitato le funzioni di giudice della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, i professori ordinari di università e illustri cittadini.

A differenza della vecchia bicamerale questa Commissione è dotata di poteri redigenti e cioè, al termine dei dieci mesi, dovrebbe portare alle Camere, elaborato da una maggioranza dei due terzi, un testo organico di riforma. All'aula spetta, poi, solo, di approvare o di respingere senza perdere altro tempo. E, alla fine, si svolgerebbe un *referendum* popolare confermativo.

Per questa via, entro un anno e mezzo, l'Italia potrebbe sciogliere tutti i nodi irrisolti, dal federalismo al presidenzialismo, alle regole del sistema informativo, che attualmente paralizzano la sua dialettica democratica. E potrebbe averlo fatto nella sede più naturale: il Parlamento.

Come la si pensi nel merito non c'è nessun dubbio che una mediazione tra la *via parlamentare* e la *via costituente* è l'unica possibilità ragionevole rimasta a questo Paese di evitare un muro contro muro ideologico-istituzionale che regalerebbe periodi ancora più traumatici alla nostra democrazia e alla nostra economia. Proponiamo questa via pur essendo consapevoli che, molto probabilmente, questa legislatura non offrirà al Parlamento il tempo necessario per seguirla. Ma è nostra ferma convinzione che anche le prossime Camere si troveranno di fronte il medesimo problema.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

(Istituzione di una Commissione per la revisione della Costituzione).

1. È istituita una Commissione per la revisione della Costituzione, incaricata di definire una proposta organica di riforma della parte II della Costituzione della Repubblica, le connesse proposte di legge in materia elettorale, nonché norme di garanzia adeguate al funzionamento del sistema maggioritario, anche nel caso non comportino modificazioni della Costituzione o di leggi costituzionali.

2. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica assegnano alla Commissione i disegni e le proposte di legge costituzionale ed ordinaria relativi alle materie indicate al comma 1, presentati entro la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

3. La Commissione ha sede presso la Camera dei deputati. Le Presidenze delle due Camere assicurano alla Commissione il personale necessario.

4. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico, in parti uguali, del bilancio interno della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

5. La Commissione cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione delle leggi costituzionali ed ordinarie approvate ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

ART. 2.

(Composizione della Commissione).

1. La Commissione per la revisione della Costituzione è nominata dal Parlamento in seduta comune.

2. La Commissione è composta da:

a) i componenti delle Commissioni Affari costituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

b) dieci membri non parlamentari indicati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

c) venti membri prescelti al di fuori del Parlamento fra coloro che hanno esercitato le funzioni di giudice della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, i professori ordinari di università e illustri cittadini. Tali componenti sono indicati dai Presidenti delle due Camere d'intesa con i presidenti dei gruppi parlamentari.

3. La Commissione elegge tra i propri componenti il presidente, due vice presidenti e due segretari che insieme formano l'ufficio di presidenza.

ART. 3.

(Membri non parlamentari).

1. La qualità di membro non parlamentare della Commissione è incompatibile con qualsiasi altro mandato elettivo.

2. I membri non parlamentari della Commissione che rivestano un incarico pubblico sono collocati d'ufficio in aspettativa.

3. Il trattamento economico dei membri non parlamentari della Commissione è stabilito con deliberazione congiunta degli uffici di presidenza delle due Camere.

ART. 4.

(Procedimento di revisione costituzionale in Commissione).

1. La Commissione esamina i disegni e le proposte di legge costituzionale ed ordinaria, ad essa assegnati, secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati, in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge costituzionale.

2. Entro il termine di dieci mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, la Commissione per la revisione della Costituzione approva a maggioranza di due terzi dei suoi componenti le proposte relative alle materie assegnate alla sua competenza e le trasmette, con una o più relazioni scritte, ai Presidenti delle due Camere.

3. La Commissione dopo cinque mesi di lavoro è tenuta ad informare le Camere sullo svolgimento delle proprie attività. Sulle comunicazioni del presidente della Commissione si svolge una discussione di verifica in entrambe le Camere, le quali hanno la facoltà di indicare, con appositi ordini del giorno, i criteri informatori a cui la Commissione dovrà attenersi nel proseguimento dei suoi lavori.

ART. 5.

(Approvazione da parte del Parlamento in seduta comune).

1. Il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica, convoca il Parlamento in seduta comune entro trenta giorni dal ricevimento delle proposte approvate dalla Commissione, di cui all'articolo 4, comma 2.

2. Le proposte della Commissione sono approvate dal Parlamento in seduta comune con deliberazione unica.

3. Dopo la discussione generale, si passa alla votazione finale, con dichiarazioni di voto.

4. Nel corso della discussione non sono ammessi emendamenti né ordini del giorno, né lo stralcio di una o più norme. Non sono ammesse neppure questioni pregiudiziali, sospensive o per il rinvio in Commissione; può essere richiesto un rinvio a breve termine, sul quale decidono inappellabilmente i Presidenti delle due Camere, d'intesa tra di loro.

5. La Commissione è rappresentata nella discussione dinanzi al Parlamento in seduta comune dal proprio presidente, con funzioni di relatore.

ART. 6.

(Referendum *popolare*).

1. La proposta organica di revisione costituzionale, le connesse proposte in materia elettorale, nonché le norme di garanzia approvate dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sono sottoposte a *referendum* popolare entro tre mesi dalla data della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

2. Qualora le proposte, di cui al comma 1, siano state approvate dal Parlamento in seduta comune a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali.

3. Le proposte sottoposte a *referendum* sono promulgate se approvate dalla maggioranza dei voti validi, e se alla votazione hanno partecipato la maggioranza degli aventi diritto.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-1803
Lire 500