

RESOCONTO STENOGRAFICO
Presidenza della vice presidente BONINO

Discussione dei disegni di legge costituzionale:

(2173) CUTRUFO. - Norme in materia di istituzione di un'Assemblea costituente per la revisione della parte II della Costituzione

(2563) SBARBATI. - Istituzione di una Commissione costituente per le riforme istituzionali

(3135) COMPAGNA ed altri. - Modifica all'articolo 138 della Costituzione, in materia di revisione della Costituzione mediante l'elezione di un'Assemblea costituente

(3229) LAURO. - Norme istitutive dell'Assemblea costituente per una revisione della Costituzione e per una riforma dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali

(3244) D'ALÌ. - Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio

(3287) SAIA. - Istituzione dell'Assemblea Costituente, riduzione del numero dei parlamentari e modifiche in materia di elettorato attivo e passivo per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica

(3288) SAIA ed altri. - Conferimento al Senato della Repubblica delle funzioni di Assemblea per la revisione della parte seconda e di altre disposizioni della Costituzione. Riduzione del numero dei parlamentari e modifiche in materia di elettorato attivo e passivo per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica

(3248) PERA ed altri. - Istituzione di un'Assemblea Costituente

(3384) FLERES ed altri. - Istituzione di un'Assemblea Costituente

(3413) RUTELLI ed altri. - Elezione di una Commissione per la riforma della Costituzione

(Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento) (Relazione orale) (ore 13,20)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge costituzionale nn. 2173, 2563, 3135, 3229, 3244, 3287, 3288, 3348, 3384 e 3413, nel testo unificato proposto dalla Commissione.

I relatori, senatori Rutelli e Viespoli, hanno chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni la richiesta si intende accolta.

Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore, senatore Rutelli.

RUTELLI, relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge che proponiamo all'attenzione dell'Assemblea ha delle importanti motivazioni politiche che saranno svolte nella relazione del collega Viespoli. Vorrei limitarmi a illustrare il senso, l'architettura e l'intento di modernizzare l'impianto istituzionale che è alla base di questa iniziativa.

Voglio ricordare che l'iniziativa ha un significato politico e istituzionale rilevante, alla luce dell'immane difficoltà di apportare riforme organiche alla Parte II della Costituzione. Voglio anche ricordare che l'esame di questi provvedimenti, sintetizzati nel modo possibile, allo stato della legislatura, nel testo che oggi illustriamo, tiene conto naturalmente del calendario, e siamo perfettamente consapevoli che è molto alta la probabilità che ci troviamo di fronte ad un'iniziativa del Senato che ci permetterà di attivare, all'inizio della prossima legislatura, ciò che è previsto dall'articolo 81 del nostro Regolamento, ovvero sia assicurare una priorità di legislazione al tema cruciale delle riforme della Costituzione. Troppe volte, nella storia recente

della nostra Repubblica, ciò è avvenuto in corso di legislature che hanno visto tumultuosamente o approvazioni a maggioranza o approvazioni *in extremis*, che dunque (salvo la vicenda del Titolo V che anch'io personalmente non giudico brillante né positiva) non hanno dato un frutto adeguato alle esigenze del Paese.

Come si articola il disegno di legge sulla definizione di un percorso nuovo per la revisione della Parte II della Costituzione che viene proposto all'Assemblea? Da una parte, esso non altera il disegno dei Costituenti, i suoi valori e i suoi principi fondamentali che sono alla base dell'ordinamento repubblicano; dall'altra, mira a un aggiornamento effettivo e di ampio respiro con una funzione unificante repubblicana.

Il testo prevede l'istituzione di una Commissione per la revisione della Parte II della Costituzione eletta a suffragio universale e diretto.

È questa la sintesi che abbiamo valutato di adottare non solo assieme al relatore Viespoli, ma al termine di una consultazione con le forze presenti nella 1^a Commissione permanente del Senato. Si tratterebbe di una Commissione che avrebbe fundamentalmente una funzione redigente per elaborare ed approvare un progetto che venga sottoposto alla Camera dei deputati e al Senato per il solo voto finale. Camera e Senato vengono chiamati ad approvare il testo predisposto dalla Commissione costituente a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, con lo stesso *quorum* previsto per la seconda deliberazione dall'articolo 138 della Costituzione.

Il procedimento di revisione costituzionale, delineato dall'articolo 138, non viene quindi alterato in modo radicale, ma si colloca al suo interno, pur nello spirito di una maggiore semplificazione, provvedendo cioè ad un'unica lettura. Si conserva, inoltre, lo strumento del *referendum* confermativo. La *ratio* di un procedimento del genere è evidente: mantenere inalterato e, anzi, potenziare le garanzie procedurali proprie della disciplina di revisione costituzionale, cercando di risolvere la criticità che forse ha concorso agli insuccessi dei procedimenti recenti di riforma della Costituzione.

Ricordiamo, signor Presidente, che l'Assemblea costituente del 1946 aveva una funzione costituente e non di legislazione ordinaria, che in larga misura era delegata al Governo, creandosi così una separazione positiva, in base all'esperienza storica, tra l'elaborazione della Costituzione - nel nostro caso si tratta di un aggiornamento - e l'ordinaria attività legislativa, così da consentire di svolgere liberamente l'impegno costituente rispetto agli elementi di condizionamento contingente e politico e di assicurare lo spirito più elevato che, nella rievocazione storica, tutti i costituenti di ogni parte politica hanno voluto e saputo riconoscere.

Siamo consapevoli che non sia possibile riprodurre quella condizione né quella formula, però l'intuizione di affidare ad un organo *ad hoc* che venga preservato dalle contrapposizioni politiche e permetta, per quanto possibile, l'elaborazione di un progetto condiviso per rivedere la Parte II della Costituzione ci sembra il punto cardinale della proposta che porta alla sintesi i numerosi disegni di legge presentati dai colleghi senatori in questa legislatura. La soluzione cerca di valorizzare l'elaborazione meditata, la pone in capo ad un organismo specifico, conserva la presenza di un'istanza politico-parlamentare che è chiamata alla decisione finale e valorizza la partecipazione diretta dei cittadini. Questo è il tentativo e questa è la scelta che abbiamo effettuato.

Per evitare che ci sia uno scollamento tra la composizione delle Assemblee parlamentari alla fine chiamate a varare il testo e la Commissione, l'elezione popolare avviene contestualmente all'elezione delle Camere. Per esaltare la rappresentatività di quell'organo, costituito da 90 componenti in carica per un anno, salvo proroga, l'elezione avviene con metodo proporzionale. La partecipazione popolare è valorizzata non solo con il *referendum* confermativo, che ho illustrato prima, ma anche con la previsione avanzata nella 1^a Commissione di un *referendum* preventivo. È un precedente che già si trova nell'esperienza repubblicana: mi riferisco al *referendum* consultivo che si tenne nel 1989, in parallelo con le elezioni europee e che immaginò di assegnare un mandato costituente ai parlamentari eletti in quella legislatura. Lo ricordo con particolare favore poiché fui il primo firmatario alla Camera dei deputati di quella iniziativa che ottenne un larghissimo consenso parlamentare e popolare, anche se non grandi risultati effettivi in quella legislatura europea.

Il *referendum* preventivo riguarda la forma di Governo.

Giustamente, su proposta della Commissione, si è valutato di chiamare i cittadini a scegliere l'opzione preferenziale tra le forme di Governo possibili: quella del Primo Ministro e quella

semipresidenziale. Preavviso che, come relatori, abbiamo proposto un emendamento che permetta - correttamente è stato sollevato il tema in Commissione - un'opzione preliminare riguardante la conferma invece dell'attuale forma di Governo.

Il testo all'esame ci sembra costituisca una sintesi equilibrata. Oltre al tema che ho appena accennato, ci sono alcuni profili suscettibili di perfezionamento nel corso di esame da parte dell'Assemblea. Ho detto del mantenimento della forma di Governo parlamentare. Vi è la necessità di non adottare procedure bizantine con un'ulteriore doppia lettura che scaturirebbe da un'adozione integrale della procedura dell'articolo 138 della Costituzione.

Un tema resta aperto ed è quello del regime di incompatibilità - e sarà l'Assemblea a scioglierlo - dei componenti della Commissione e, aggiungo, della loro retribuzione. Dichiaro subito che preferisco fortemente che non vi sia alcuna indennità per i membri della Commissione, ma un mero rimborso delle spese sostenute. Ma è chiaro che questo dipende preventivamente dallo scioglimento del nodo sulle incompatibilità possibili. È un tema che affronteremo in Aula.

Concludo osservando che, essendo noi tutti perfettamente consapevoli che i tempi che ci separano dalla conclusione ordinaria della legislatura appaiono proibitivi rispetto all'efficacia ovvero alla definitiva approvazione di questo provvedimento, a nessuno sfugge l'importanza politica che il Senato si possa pronunciare.

C'è un ultimo punto che avevo dimenticato e che non è meno importante. Tra gli indirizzi che vengono proposti come vincolanti per la Commissione vi è quello di adottare la riduzione del numero dei parlamentari come decisa dal Senato della Repubblica e purtroppo arenatasi alla Camera per motivazioni politiche, in modo da non potere avere, come sappiamo, una modifica della Costituzione come auspicato da tutto il Senato della Repubblica. Anche questo aspetto potrà essere individuato tra i compiti della Commissione così da spazzare ogni equivoco. Nel momento in cui parte un processo costituente, esso deve incorporare una riduzione del numero dei parlamentari che ancora questa volta non è stata possibile.

Ringrazio i colleghi per la loro attenzione. *(Applausi dal Gruppo Per il Terzo Polo:ApI-FLI e della senatrice Poli Bortone).*

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Viespoli.

VIESPOLI, relatore. Signor Presidente, colleghi, cercherò di integrare rapidamente le considerazioni e le valutazioni del senatore Rutelli, a partire da un approccio realistico, addirittura crudo, rispetto alla vicenda e alla questione che stiamo discutendo. Non c'è alcun dubbio che i tempi di calendarizzazione della proposta rischiano di fare apparire questo dibattito parlamentare come una sorta di decisione fuori tempo, almeno dal punto di vista tecnico-procedurale, tale da correre il rischio di far catalogare questo dibattito e questa iniziativa in una sorta di convegnistica parlamentare e non in una sorta di capacità del Parlamento e del Senato di dare risposta a un tema cruciale rispetto all'esigenza di modernizzazione del sistema Paese.

Signor Presidente, credo invece che il dibattito che si è sviluppato in particolare in Commissione abbia determinato una condizione che mi porta a dire che il confronto su questo testo del provvedimento non è inutile e non è fuori dal tempo. È fuori dal tempo tecnico e procedurale? Ma non è sostanzialmente fuori dal nostro tempo, dal tempo che viviamo, dalle contraddizioni che attraversiamo, dalle esigenze di orizzonte e di prospettiva che abbiamo rispetto al cambiamento delle istituzioni come fattore di modernizzazione del sistema Paese, come elemento di recupero di competitività del sistema produttivo e del rapporto tra cittadini e istituzioni, come risposta rispetto alla crisi della politica, della rappresentanza e delle forme della rappresentanza.

Dico questo perché, mentre credo sia doveroso dare atto ai tanti senatori che, nel corso dei mesi, hanno presentato disegni di legge sul tema dell'articolo 138 della Costituzione, a partire dai senatori Cutrufo, Sbarbati, Compagna, Lauro, D'Alì, Saia, Pera, Fleres e Rutelli - tanto per citare i primi firmatari dei diversi disegni di legge che nel tempo sono stati presentati - così credo che contestualmente bisogna dare atto del confronto in Commissione, che ha arricchito la proposta e che ha dato un segno a questo provvedimento, che va appunto nella direzione dell'attualità dello stesso. Infatti, paradossalmente, mentre discutiamo un testo che rischia di essere fuori dal tempo tecnico, si fornisce una sorta di risposta in tempo reale ad un'esigenza intervenuta proprio in questi giorni, in queste ore.

Mi riferisco, in particolare, al contributo fornito del senatore Ceccanti. Quest'ultimo, con il suo emendamento, ha determinato l'esigenza di rivedere complessivamente la stessa impostazione del testo e, ad esempio, mi ha convinto ad accettare la definizione di "Commissione" anziché di "Assemblea". In sostanza, egli ha collocato il processo di partecipazione, di sovranità e di decisione popolare all'inizio del percorso costituente, attraverso il *referendum* d'indirizzo. Guarda caso, proprio in questi giorni, in queste ore, un gruppo importante e significativo di intellettuali, politologi e giuristi ha sottoscritto un appello *bipartisan* ampio e esteso, che pone esattamente questo tema: si chiede alle istituzioni, ai Gruppi, ai partiti politici un *referendum* di indirizzo da collocare nella prossima legislatura come primo atto per avviare il percorso costituente. Cioè si chiede un *referendum* di indirizzo che va anche al di là dei quesiti posti dall'"emendamento Ceccanti", poi approvato e recepito all'interno del testo in discussione. Si chiede di decidere sulla forma di Governo, cioè su quale Repubblica adottare, che - come ha detto giustamente il senatore Rutelli - come emendamento dei relatori integreremo rispetto allo spettro dei quesiti posti dall'eventuale *referendum* d'indirizzo esattamente nel senso di scegliere tra la conservazione dell'esistente o l'innovazione attraverso il premierato o il semipresidenzialismo.

Pertanto, con questo provvedimento rispondiamo ad un'esigenza precisa perché il testo ha un suo rilievo non fosse altro che per questo: collabora e costruisce un percorso che determina una sorta di condizione per cui la prossima legislatura dovrà farsi carico di questo problema e di queste scelte rispondendo, attraverso il nostro lavoro, il nostro impegno, l'ulteriore confronto parlamentare, ad un'esigenza posta da vari intellettuali, da Guzzetta a Panebianco, a Campi. Parliamo di uno spettro ampio di provenienze culturali e di opzioni di schieramento che danno sostanza a questa esigenza di rispondere ad un tema per troppo tempo eluso ed evitato.

Proprio il dibattito svoltosi negli ultimi tempi al Senato della Repubblica e che ha caratterizzato tante volte il confronto in quest'Aula - mi rivolgo in particolare al presidente Nania per la sensibilità manifestata su questi temi nel corso del suo impegno politico - ha dimostrato l'esigenza di individuare un luogo costituente, di individuare cioè una scelta che consenta, come diceva il senatore Rutelli riprendendo l'intuizione del primo costituente, di dividere l'attività delle Camere da quella di una commissione o di un'assemblea capace di focalizzare tutta l'attenzione su un'organica riforma della Costituzione che dovrà affrontare il tema della forma di governo, della forma di Stato e così via.

In sostanza, ci siamo chiesti in quest'Aula come affrontiamo il tema della riforma del Titolo V della Costituzione, collocandola all'interno di una scelta di sistema; come affrontiamo il tema della forma di Governo, se non collocandola in una scelta di sistema organica e complessiva; come affrontiamo il tema della forma dello Stato collocandola in una riforma organica e complessiva. E potrei continuare a lungo, citando lo stesso dibattito sulle Province, sui cambiamenti istituzionali necessari, sulle aree metropolitane, sugli articoli 114 e 119 della Costituzione ed andare oltre.

Ci dicono che il Paese deve sciogliere subito questo nodo, tra uno o tra sei mesi. Ma se non lo si scioglie, non si affronta un tema cruciale per lo sviluppo del Paese ed il recupero della partecipazione popolare intorno alle vicende delle istituzioni, e non si riconcilia il rapporto tra popolo e Stato e tra popolo ed istituzioni.

Dunque, da ciò scaturisce l'importanza di individuare questo luogo, di dare vita ad una riforma organica della Costituzione e, quindi, di continuare il confronto parlamentare ed arricchirlo attraverso l'ulteriore dibattito e l'ulteriore contributo, per consentire a questo disegno di legge di non appartenere all'inutilità dei provvedimenti che non trovano tecnicamente conclusione. Deve rientrare nell'ambito dell'utilità di quei provvedimenti i quali, attraverso il dibattito, il confronto e la capacità e qualità della proposta, recuperano quel ruolo e quella funzione che purtroppo il Senato avrebbe potuto avere con maggiore incisività, ma che non è riuscito ad ottenere per tante ragioni che non è certamente questa la sede per affrontarle e considerarle tutte.

Ripeto, signor Presidente, e concludo davvero, che mi auguro che il provvedimento al nostro esame vada avanti, si arricchisca e trovi la condivisione unanime del Senato della Repubblica. Esso, in ogni caso, rappresenta un segnale importante sul terreno più significativo di questa fase su come recuperiamo la centralità della sovranità popolare e la capacità delle istituzioni di contribuire alla modernizzazione del sistema Paese. (*Applausi dai Gruppi CN:GS-SI-PID-IB-FI e Per il Terzo Polo:ApI-FLI e dei senatori Astore e Benedetti Valentini*).

PRESIDENTE. Come stabilito dal calendario dei lavori, il seguito della discussione dei disegni di legge in titolo è rinviato alla prossima settimana.