

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MARTEDÌ 26 GIUGNO 2012
406^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
VIZZINI

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini.

IN SEDE REFERENTE

(24, 216, 873, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2319, 2784, 2875, 2941, 3183, 3204, 3210 e 3252-A) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - Modifiche alla Parte seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo, limitatamente all'articolo 2 e ai relativi emendamenti, nonché ad altri emendamenti rinviati in Commissione dall'Assemblea nella seduta antimeridiana del 21 giugno 2012
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 25 giugno.

Il senatore **BENEDETTI VALENTINI** (PdL) illustra il subemendamento 7.0.200/1: la proposta è finalizzata a introdurre la possibilità, per le minoranze parlamentari, di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale questioni di legittimità anche nei confronti di disposizioni contenute in un decreto legislativo ove si ravvisi eccesso di delega o violazione della legge di delega. Tale previsione appare a suo avviso coerente con la scelta, contenuta nell'emendamento 12.0.500, proposto dai senatori Gasparri e Quagliariello e da lui condiviso, di consentire il ricorso alla Corte costituzionale, da parte di un quarto dei componenti di ciascuna Camera, contro leggi approvate dal Parlamento.

Si sofferma quindi sul subemendamento 9.0.506/1, relativo al potere di scioglimento attribuito al Presidente della Repubblica. In particolare, segnala che la proposta mira a circoscrivere tale potere presidenziale alla sola ipotesi in cui le Camere non siano in condizioni di adempiere alle loro funzioni. Inoltre, in base al terzo comma, la facoltà non può essere esercitata nei confronti delle Camere elette dopo l'elezione del Presidente della Repubblica, salvo che siano esse stesse a farne richiesta. *Laratio* di tale previsione risiede nella presunzione di maggiore legittimità da attribuire all'organo eletto successivamente a suffragio universale. Quanto al subemendamento 9.0.506/3, sottolinea che la disposizione ivi prevista mira a sottoporre agli stessi limiti la facoltà di scioglimento riconosciuta al Presidente del Consiglio nell'ipotesi, contenuta nel nuovo articolo 94 della Costituzione, in cui il Parlamento neghi la fiducia.

Interviene il senatore **BOSCETTO** (PdL), il quale esprime alcune perplessità sulla soluzione contenuta nell'emendamento 12.0.500, volta riconoscere a una minoranza parlamentare la possibilità di adire la Corte costituzionale per sollevare questione di legittimità costituzionale di leggi approvate dal Parlamento. Tale istituto, modellato su alcune delle funzioni attribuite al *Conseil constitutionnel*, si espone a molteplici rilievi critici, fondati anche sulle disfunzioni segnalate, in proposito, dalla dottrina costituzionalistica francese. Infatti, una

facoltà di tale natura rischia di diventare uno strumento potente a vantaggio delle opposizioni per condizionare l'esercizio della funzione legislativa. D'altra parte le medesime preoccupazioni spinsero la Commissione, durante l'esame in sede referente, a rigettare l'ipotesi di rinvio parziale delle leggi: la volontà politica che si manifesta in Parlamento appare infatti non coercibile né sanzionabile, se non in ipotesi tassative e all'interno di procedimenti puntuali e garantiti. Ritiene, inoltre, che, nell'ordinamento italiano, considerando il ruolo svolto dalla Corte costituzionale, soprattutto negli ultimi anni, l'introduzione del ricorso alla Consulta da parte delle minoranze parlamentari è suscettibile di produrre uno stato permanente di conflittualità istituzionale.

Il senatore **PASTORE** (*PdL*) illustra l'emendamento 9.0.501/2, volto ad abolire l'istituto dei senatori a vita, prevedendo contestualmente l'accesso di diritto e a vita alla Corte costituzionale per i Presidenti della Repubblica, al momento della cessazione della carica. Tale scelta appare, a suo avviso, coerente con l'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto per la suprema carica dello Stato: infatti, dal momento che il sistema semipresidenziale converge fisiologicamente verso la ricerca di omogeneità tra la maggioranza che esprime il Presidente e la maggioranza parlamentare, la nomina di senatori a vita potrebbe trasformarsi in uno strumento, in mano al Capo dello Stato, per alterare, a suo favore, la composizione delle Camere.

Si sofferma, quindi, sul subemendamento 9.0.504/1, riguardante i poteri del Presidente della Repubblica. In primo luogo, la proposta introduce espressamente che la nomina del Primo ministro deve aver luogo tenendo conto dei risultati delle elezioni delle Camere, ipotesi già contenuta nel testo licenziato dalla Commissione bicamerale D'Alema. Inoltre, viene espressamente disciplinata la facoltà, in capo al Primo ministro nominato, di presentarsi alle Camere o a una di esse per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia: in una forma di governo semipresidenziale, ove, al momento della sua formazione, il Governo non deve ricevere la fiducia del Parlamento, la previsione di un istituto di tale natura consente al Primo ministro di verificare se in Parlamento esista una maggioranza a lui favorevole ovvero se tale maggioranza persista nel tempo. Conseguentemente sono soppresse quelle disposizioni, contenute agli articoli 92 e 94 della Costituzione, che appaiono incompatibili con il modello costituzionale così concepito.

In riferimento al subemendamento 9.0.507/1, osserva che la disposizione ivi prevista mira a chiarire il tema, assai sensibile, della responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti estranei all'esercizio delle sue funzioni. In particolare, si prevede espressamente che, per tali atti, il Capo dello Stato risponda personalmente, previa autorizzazione deliberata dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei suoi componenti.

Il senatore **DIVINA** (*LNP*) segnala alcune criticità contenute nell'emendamento 12.0.500, d'iniziativa dei senatori Gasparri e Quagliariello, concernente il ricorso alla Corte costituzionale da parte di minoranze parlamentari. In proposito, paventa il rischio che tale istituto sia utilizzato strumentalmente per impedire - o, in ogni caso, ritardare - la entrata in vigore di disegni di legge approvati dalla maggioranza. Ritiene, invece, più razionale l'ipotesi di un ricorso parlamentare alla Corte nei confronti degli atti con forza di legge adottati dal Governo.

Il senatore **QUAGLIARIELLO** (*PdL*), pur comprendendo, alla luce dell'esperienza costituzionale italiana, le perplessità manifestate circa l'istituto del ricorso alla Corte da parte delle minoranze parlamentari, osserva come la possibilità, per un numero qualificato di deputati e senatori, di sollevare la questione di legittimità costituzionale delle leggi approvate rappresenti un opportuno bilanciamento rispetto ai poteri attribuiti al Presidente della Repubblica, conseguenti alla sua diretta legittimazione popolare. Infatti, nei sistemi semipresidenziali vi è una convergente volontà del sistema di creare un *continuum* tra maggioranza parlamentare e Capo dello Stato. Ciò è confermato dalla scelta di far coincidere la durata del mandato presidenziale con quello della legislatura e di prevedere la priorità temporale dell'elezione del Presidente della Repubblica rispetto a quella del Parlamento. A fronte di una tale impostazione maggioritaria e presidenzialista, l'ordinamento necessita di adeguati *checks and balances*: tra questi, oltre a un adeguato statuto dell'opposizione, appare razionale, anche alla luce dell'esperienza costituzionale francese, introdurre la facoltà delle

minoranze parlamentari di adire, entro un termine limitato, la Corte costituzionale contro leggi approvate dalla maggioranza.

Il senatore **PARDI** (*IdV*) illustra l'emendamento 7.0.200 finalizzato a consentire che un quarto dei componenti di ciascuna Camera possa promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte. Al riguardo, osserva che, nelle forme di governo parlamentari, le sedi della sovranità popolare sono esclusivamente le Camere elettive; pertanto, la presenza di un sindacato di costituzionalità sulle leggi si configura come un'istanza di garanzia, sempre accompagnata da adeguati filtri giurisdizionali. Nei sistemi presidenziali o semipresidenziali, invece, la legittimazione diretta del Capo dello Stato determina una torsione di natura decisionista e carismatica che impone un bilanciamento effettivo. Ciò giustifica, come confermato dall'esperienza costituzionale francese, la necessità di attribuire alle opposizioni il diritto di appellarsi a un organo imparziale per contrastare le decisioni adottate dalla maggioranza parlamentare governativa.

Dopo aver illustrato il subemendamento 9.0.500/1, si sofferma sul subemendamento 9.0.500/2, il quale sopprime la norma che attribuisce al Presidente della Repubblica eletto dal popolo il compito di garantire l'indipendenza della Nazione. Rileva, in proposito, che tale attribuzione è mutuata dall'ordinamento francese, ove però essa aveva una sua precisa funzione, soprattutto in riferimento alla vicenda delle terre d'Oltremare, in particolare la questione algerina.

Quanto all'emendamento 9.0.500/4, esprime la contrarietà del suo Gruppo all'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica, evidenziando come la soluzione sia assolutamente incompatibile con l'esperienza costituzionale italiana modellata, per ragioni storiche e ideali, sull'esaltazione del Parlamento come luogo della rappresentanza popolare e sul rifiuto di ogni forma di esercizio monocratico del potere. L'introduzione di una forma di governo semipresidenziale, anche in ragione delle vicende politiche italiane degli ultimi anni, potrebbe determinare, a suo avviso, effetti nefasti quanto alla tenuta degli istituti democratici.

L'oratore rileva quindi come l'elezione diretta del Capo dello Stato non sembra conciliarsi con il panorama costituzionale italiano, risultando opportuno, a suo avviso, ponderarne attentamente l'introduzione nell'ordinamento senza farsi influenzare da visioni politiche eccessivamente ottimistiche. Considerato, poi, il particolare ruolo rivestito dalla carica del Presidente della Repubblica, la soluzione preferibile rimarrebbe comunque - a suo avviso - quella di mantenere l'attuale istituto dell'elezione parlamentare, che mai, nella storia repubblicana, ha dato luogo a particolari problematiche, né istituzionali, né politiche.

Conclude riservandosi di intervenire in sede di dichiarazione di voto per eventuali ed ulteriori precisazioni sui subemendamenti a sua firma.

Il **PRESIDENTE**, quindi, osserva, in merito alle votazioni da svolgere sugli emendamenti rinviati in Commissione, che nella circostanza il dispositivo di rinvio va interpretato e applicato in modo funzionale, ovvero - secondo il Regolamento - "nell'interesse della discussione" (articolo 100, comma 11). Pertanto, riguardo all'articolo 2, saranno messi in votazione solo gli emendamenti che non hanno già formato oggetto di esame in Commissione, con le deliberazioni già adottate: si tratta, dunque, dei soli emendamenti 2.210, del senatore Nespoli, che propone di demandare alla legge la determinazione del numero di senatori, e 2.550 (testo 2), con i relativi subemendamenti, che propone un modello di Senato federale diverso da quello già discusso in Commissione. Quanto agli altri emendamenti all'articolo 2, si intende che la loro votazione in Assemblea non sarà minimamente pregiudicata, perché l'eventuale approvazione di uno degli emendamenti citati, ancorché sostitutivi dell'intero articolo, sarebbe una proposta di emendamento della Commissione, da riferire come tale al testo già definito in sede referente, con le stesse qualità di ogni altro emendamento.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

Sui predetti emendamenti, il **RELATORE** esprime un parere contrario, il rappresentante del **GOVERNO** si rimette alla Commissione.

L'emendamento 2.210 è dichiarato decaduto per l'assenza del proponente.

Per dichiarazione di voto sull'insieme di subemendamenti all'emendamento 2.550 (testo 2) interviene quindi il senatore **BRICOLO** (*LNP*): egli esprime, a nome della propria parte politica, un avviso contrario (con contestuale invito al ritiro rivolto ai presentatori), su tutti i subemendamenti riferiti all'emendamento 2.550 (Testo 2), ad eccezione della proposta 2.550 (Testo 2)/1.

Il senatore **QUAGLIARIELLO** (*PdL*) invita i senatori Benedetti Valentini e Pastore a ritirare i rispettivi subemendamenti (salvo il 2.550 (testo 2)/1), che comunque potranno essere presentati e discussi in Assemblea.

I senatori **BENEDETTI VALENTINI** (*PdL*) e **PASTORE** (*PdL*) aderiscono all'invito del senatore Quagliariello e ritirano i propri emendamenti all'emendamento 2.550 (testo 2), salvo il 2.550 (testo 2)/1.

Su quest'ultimo si procede alla votazione, previa verifica del numero legale.

La Commissione non approva.

Si passa alla votazione dell'emendamento 2.550 (testo 2).

Dopo prova e controprova, l'emendamento risulta non approvato.

Il **PRESIDENTE**, quindi, avverte che si passerà alle votazioni sugli emendamenti rinviati in Commissione concernenti la proposta di eleggere il Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto e le proposte connesse e conseguenti, compresi i subemendamenti presentati in Commissione.

In proposito, nell'interesse della discussione, propone di accantonare gli emendamenti che precedono il 9.0.500 e i relativi subemendamenti.

Non facendosi obiezioni, così rimane stabilito.

Su proposta del senatore **CECCANTI** (*PD*), si conviene quindi di votare per parti separate l'emendamento 9.0.500, a cominciare dalla disposizione che propone di introdurre, nell'articolo 83 della Costituzione, l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

Il **PRESIDENTE** avverte che sulla disposizione in questione vi è un solo subemendamento (9.0.500/5) del senatore Pardi e di altri senatori: esso propone che il Presidente della Repubblica sia eletto dal Parlamento in seduta comune, senza l'integrazione con i delegati regionali, come previsto dalla Costituzione vigente.

Prima che si passi alla votazione del subemendamento 9.0.500/5, seguono alcuni interventi sull'ordine dei lavori.

Il senatore **BRICOLO** (*LNP*) rammenta che nelle discussioni già svolte sull'ordine dei lavori si era convenuto di tenere distinte, anche nella collocazione temporale delle sedute, le votazioni sul Senato federate da quelle sul semipresidenzialismo. Pertanto ritiene più conforme a tali indicazioni un rinvio delle votazioni sugli emendamenti in esame.

Anche i senatori **BIANCO** (*PD*), **D'ALIA** (*UDC-SVP-AUT: UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) e **VALDITARA** (*Per il Terzo Polo: Apl-FLI*) sostengono tale soluzione, che consentirebbe di compiere nel frattempo le necessarie valutazioni politiche.

Il senatore QUAGLIARIELLO (*PdL*) rammenta che la discussione già svolta in Assemblea e quella, successiva, in Commissione hanno rivelato un legame diretto, di carattere politico e normativo, almeno per una parte rilevante dei gruppi parlamentari, tra la proposta di istituire il Senato federale e quella di adottare un sistema di governo di tipo semipresidenziale, fondata sull'elezione popolare e diretta del Presidente della Repubblica. Considerato l'esito della votazione appena svolta sulla proposta concernente il Senato federale, ritiene opportuno rinviare le determinazioni della Commissione sugli emendamenti in esame a un momento successivo a quello in cui il Senato avrà deliberato sull'articolo 2 del disegno di legge, nel testo proposto dalla Commissione, concernente la composizione del Senato.

La proposta del senatore Quagliariello è messa in votazione e approvata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.