

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Mercoledì 2 dicembre 2009

alle ore 9,30 e 16,30

294^a e 295^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia – *Relatori* BETTAMIO e RAMPONI (*Relazione orale*). (1850)

II. Deliberazione per la costituzione in giudizio del Senato della Repubblica per resistere in un conflitto di attribuzione, sollevato dal Tribunale di Milano – Sezione VIII penale, in relazione a un procedimento penale riguardante dichiarazioni espresse da Raffaele Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti.

III. Deliberazione per la costituzione in giudizio del Senato della Repubblica per resistere in un conflitto di attribuzione, sollevato dal Tribunale di Monza – Sezione distaccata di Desio, in relazione a un procedimento penale riguardante dichiarazioni espresse da Raffaele Iannuzzi, senatore all’epoca dei fatti.

IV. Discussione di mozioni sulle riforme costituzionali (*testi allegati*) (*alle ore 16,30*).

V. Discussione congiunta, ai sensi dell’articolo 53, comma 3, penultimo periodo, del Regolamento, dei disegni di legge:

– AMATI ed altri. – Introduzione dell’articolo 593-*bis* del codice penale concernente il reato di tortura e altre norme in materia di tortura. **(256)**

– DELLA SETA ed altri. – Introduzione dell’articolo 593-*bis* del codice penale concernente il reato di tortura e altre norme in materia di tortura. **(374)**

– PORETTI ed altri. – Introduzione del reato di tortura. **(1237)**

– DI GIOVAN PAOLO ed altri. – Introduzione degli articoli 613-*bis* e 613-*ter* del codice penale in materia di tortura. **(1596)**

e dei disegni di legge:

– FLERES e FERRARA. – Introduzione dell’articolo 613-*bis* del codice penale e altre disposizioni in materia di tortura. **(264)**

– LI GOTTI ed altri. – Introduzione degli articoli 613-*bis* e 613-*ter* del codice penale in materia di tortura. **(1884)**

MOZIONI SULLE RIFORME COSTITUZIONALI

(1-00205) (24 novembre 2009)

FINOCCHIARO, D'ALIA, ZANDA, LATORRE, BIANCO, ADAMO, BASTICO, CECCANTI, DE SENA, INCOSTANTE, MARINO Mauro Maria, PROCACCI, SANNA, VITALI. – Il Senato,

premessi che:

da molti anni è in corso nel Paese un intenso dibattito sulla seconda parte della Costituzione, che nell'ultimo ventennio si è concretizzato in numerosi progetti di riforma fra loro differenziati per il grado di incisività o per la dimensione dello scostamento dall'ispirazione originaria della Costituzione;

la mancata ricerca di un ampio consenso parlamentare e politico su tali proposte ha contribuito a determinare il fallimento dei tentativi di riforma;

non è però scemata l'esigenza di un adeguamento del testo costituzionale, in quanto alcune delle scelte compiute oltre mezzo secolo fa dai padri costituenti in materia di ordinamento della Repubblica richiedono oggi un aggiornamento;

vanno dunque promossi interventi mirati e limitati sul testo della Costituzione che permettano di affrontare, nei tempi e con il respiro necessario, le altre grandi questioni istituzionali che il Paese si trova di fronte,

impegna il Governo:

ad incoraggiare, con spirito di leale collaborazione, un confronto parlamentare sui temi delle riforme istituzionali, a partire dalle proposte di modifica della Costituzione contenute nell'AC 553 e abb.-A della XV Legislatura, per giungere alla necessaria approvazione di un testo condiviso dalla più ampia maggioranza parlamentare;

a sostenere l'inserimento nel progetto di riforma di due temi sui quali esiste già larghissimo consenso tra le forze politiche: da una parte la riduzione del numero dei parlamentari, dall'altra il superamento del bicameralismo paritario, con l'attribuzione al Senato anzitutto della funzione normativa legata al territorio.

(1-00207) (1° dicembre 2009)

GASPARRI, BRICOLO, QUAGLIARIELLO, PISTORIO, VIZZINI, NANIA, PASTORE, BENEDETTI VALENTINI, GAMBA, FASANO, CORONELLA, DE LILLO. – Il Senato,

premessi che:

da molti anni è in corso nel Paese un intenso dibattito sulla seconda parte della Costituzione, che negli ultimi lustri si è concretizzato

in numerosi progetti di riforma fra loro differenziati per il grado di incisività o per la dimensione dello scostamento dall'impianto originario della Costituzione;

ogni parte politica si riconosce nel proprio patrimonio di progetti e di ipotesi di riforma ma, d'altro canto, la mancata ricerca di un ampio consenso parlamentare e politico su tali proposte ha contribuito a determinare il loro fallimento;

non è però diminuita l'esigenza di una revisione del testo costituzionale, in quanto alcune delle scelte compiute oltre mezzo secolo fa dai padri costituenti in materia di ordinamento della Repubblica richiedono oggi un adeguamento;

vanno dunque promossi interventi sul testo della Costituzione che permettano di affrontare, nei tempi e con il respiro necessario, alcune questioni istituzionali che il Paese si trova di fronte,

impegna il Governo:

ad incoraggiare, con spirito di leale collaborazione, un confronto parlamentare sui temi delle riforme istituzionali, per giungere alla necessaria approvazione di un testo condiviso dalla più ampia maggioranza parlamentare;

a sostenere la riduzione del numero dei parlamentari, tema sul quale esiste già un largo consenso tra le forze politiche;

a promuovere l'avvio della discussione sul rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, nell'ambito di una coerente ed equilibrata revisione della forma di governo;

a favorire il superamento del bicameralismo perfetto, anche in ragione dell'avvenuta approvazione del federalismo fiscale;

a stimolare una riforma delle norme di rango costituzionale che sovrintendono al funzionamento del nostro sistema giudiziario.

(1-00208) (1° dicembre 2009)

BELISARIO, PARDI, LI GOTTI, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, MASCITELLI, PEDICA. – Il Senato,

premessi che:

la Costituzione repubblicana come legge superiore e pietra angolare della legalità che regge l'unità nazionale, e non mito o ideologia di una parte politica, ha conservato il suo valore come testo unitario che, attraverso le trasformazioni realizzatesi in oltre sei decenni, ha dimostrato con la sua tenuta di possedere una prudente elasticità e attitudine a «comprendere» fenomeni non prevedibili dai padri costituenti, senza perdere di significato ed all'interno di un processo che si è sempre svolto secondo i principi del costituzionalismo maturato nella seconda metà del ventesimo secolo : personalismo, pluralismo, Stato democratico, libertà, giustizia sociale, organizzazione «diffusa» dei poteri che assicuri equilibrio e controllo reciproco, sistema di garanzie. Grazie a questo nucleo forte di costituzionalismo, coerentemente accolto nella nostra Costituzione, essa è stata

riconosciuta come legge superiore; per lungo tempo è stata sottratta sia al conflitto sia alla contrattazione tra parti ed i principi e l'architettura istituzionale nel loro complesso restano validi. La Costituzione è un corpo unitario, le cui parti si tengono l'una con l'altra e sempre deve essere percepita come la fonte vitale della Repubblica e della legalità democratica, adottando quel che si potrebbe definire come il «sentire di un maturo patriottismo costituzionale»;

tutte le Costituzioni sono opere dotate di senso unitario e lo sono per il concetto stesso di costituzione. Se non lo fossero – se cioè fossero scindibili in parti indipendenti – non «costituirebbero» unità politica ed istituzionale. Il senso di una parte potrebbe essere messo contro il senso dell'altra e, introducendosi «sensi» diversi, si farebbe opera non di costituzione ma di distruzione. Questo vale in generale e, in particolare, vale con riguardo alla distinzione tra la prima e la seconda parte della nostra Carta costituzionale. Non è vero che si può modificare una delle due parti, lasciando intatta l'altra. La prima parte della Costituzione, che contiene principi fondamentali di sostanza, non è indipendente dalla seconda, che contiene le norme organizzative che servono a farli valere o che, comunque, ne condizionano l'attuazione;

fermi i primi, sulle seconde si può certamente discutere, perché le modifiche e gli adeguamenti sono possibili e, in diversi casi, anche utili. Ciò che tuttavia va ribadito con forza è il mantenimento, nella sua essenza, dei valori supremi sottesi alla Costituzione repubblicana vigente;

in occasione del *referendum* costituzionale del giugno 2006, una larga maggioranza di cittadini ha voluto riaffermare che la Costituzione repubblicana resta il fondamento della nostra democrazia, la tavola dei principi, dei valori e delle regole che stanno alla base della convivenza comune. L'esito di quel *referendum* non preclude naturalmente limitate e puntuali modifiche costituzionali, purché coerenti con i principi e i valori della Costituzione repubblicana e compatibili con il suo impianto e i suoi equilibri fondamentali. Il *referendum* del 2006 ha inoltre sancito la condanna di riforme costituzionali «di parte», approvate a colpi di maggioranza;

sul piano del metodo, pertanto, la materia istituzionale, e quindi l'approvazione di leggi di revisione costituzionale (dunque di modifiche a disposizioni della Costituzione) richiede una larga condivisione, un largo confronto tra maggioranza ed opposizioni. Le regole del gioco non possono essere fissate da un solo giocatore. I diritti, le libertà, le regole democratiche, gli assetti e gli equilibri costituzionali non possono essere alla mercé dei vincitori delle elezioni politiche. Occorre, pertanto, ristabilire quella grande conquista del costituzionalismo democratico che è costituita dalla supremazia e dalla stabilità (e dunque dalla rigidità) della Costituzione: è la rigidità della Costituzione che dà a tutti – anche alle minoranze – la sicurezza che i diritti, le libertà e le regole fondamentali non sono modificabili a discrezione della maggioranza, non vengono messi in gioco dalle alterne vicende della competizione politico-elettorale. È questo un

principio di valore generale, che non deve dipendere dagli assetti istituzionali e dai sistemi elettorali adottati;

il dibattito culturale e politico degli anni più recenti è stato spesso dominato dall'illusione che le riforme istituzionali potessero essere la chiave universale, lo strumento necessario e sufficiente per risolvere gran parte dei problemi del Paese. Occorre invece essere consapevoli anche dei limiti delle riforme istituzionali. Non sono esse la panacea di tutti i mali. Non possono sostituire l'iniziativa dei partiti, la loro capacità di riformare se stessi e di ristrutturare, nel contempo, l'assetto del sistema politico nel suo complesso: i processi politici, compresi quelli di moralizzazione, possono produrre effetti anche più rilevanti di quelli prodotti dal cambiamento delle regole e degli assetti istituzionali;

considerato, inoltre, che:

in tema di riforme costituzionali, il risultato raggiunto in seno alla 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali) della Camera dei deputati nel corso della XV Legislatura potrebbe rappresentare un punto di condivisione su una riforma della Carta fondamentale volta a semplificare, razionalizzare e migliorare il funzionamento delle istituzioni della Repubblica e, soprattutto, a dare più forza ed efficienza al suo sistema decisionale ed a quello delle garanzie. Ripartire dalle convergenze già registrate nella scorsa Legislatura significa, dunque, valorizzare un approccio pragmatico e costruttivo nell'aggiornamento della Costituzione, con riferimento ad alcuni profili di scarsa funzionalità del sistema istituzionale: pur riconoscendo pienamente l'immenso ed imprescindibile patrimonio valoriale di riferimento della Costituzione repubblicana vigente. La scelta di interventi limitati ad alcune questioni, anche se di notevole portata, apparirebbe oltretutto conforme alla corretta lettura dell'art. 138 della Costituzione, che impone revisioni costituzionali circoscritte e dotate, comunque, di una matrice unitaria;

occorre dunque «aggiornare» l'assetto ordinamentale vigente, ferma restando la piena consapevolezza della validità del suo impianto complessivo ed i principi fondamentali ad esso sottesi, delineati con sapienza ed equilibrio dai nostri padri costituenti. Ecco perché gli interventi dovrebbero concentrarsi su alcune definite ma significative questioni come la riduzione del numero dei deputati e dei senatori, la limitazione dei mandati dei parlamentari, la modifica della composizione e delle funzioni del Senato della Repubblica e la conseguente modificazione del procedimento della formazione delle leggi, nonché una più puntuale delimitazione della decretazione d'urgenza a cui si aggiunge un consequenziale potenziamento del sistema delle garanzie, imprescindibile elemento di bilanciamento del rafforzamento del circuito della decisione politica;

rispetto al «testo-base» adottato nella XV Legislatura appare opportuno intervenire con alcune puntuali aggiunte, in parte già proposte dal Gruppo dell'Italia dei Valori in occasione dell'esame presso la 1^a Commissione permanente della Camera dei deputati, in parte di carattere innovativo. In particolare, nell'ambito della revisione della composizione, della struttura e delle funzioni del Senato appare inopportuna ogni deno-

minazione recante la parola «federale», poiché essa non rispecchierebbe la realtà giuridica e istituzionale del nostro Paese, per come essa si è configurata e storicamente determinata. La nostra forma di Stato è – e resta – caratterizzata da un «regionalismo differenziato» o «spinto», non delineando, in alcun modo, un ordinamento statale di tipo «federale» in senso classico, conosciuto nell'esperienza tedesca o – in modo ancora più evidente – in quella degli Stati Uniti d'America. Va evidenziato, inoltre, un aspetto fondamentale sotto il profilo funzionale e strutturale: il «nuovo» Senato che si vorrebbe costruire dovrebbe essere essenzialmente caratterizzato dalla sua funzione di raccordo e di sintesi tra le istituzioni centrali e periferiche della Repubblica, la quale è costituita, proprio ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione vigente, dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Assolutamente adeguata e tecnicamente ineccepibile in questo senso rimane, pertanto, la vigente denominazione «Senato della Repubblica», intesa come Camera di rappresentanza di tutte le «parti» che compongono lo Stato e che, tutte insieme, configurano una Repubblica delle autonomie;

è auspicabile, in particolare, proprio per accentuare la costituzione di un Senato a rappresentanza territoriale e, contestualmente, al fine di promuovere la riduzione significativa del numero dei senatori e dei «costi della politica», una seconda Camera quale organo di collegamento e di cerniera tra entità *sub* statali e Stato centrale, che costituisce un tassello indispensabile ed imprescindibile per la compiuta realizzazione di un vero decentramento cooperativo e funzionale. Nell'ambito della nostra forma di Stato, caratterizzata da un profilo altamente regionalista, in cui risulta peraltro costituzionalizzata una potestà legislativa di tipo concorrente, occorrerebbe garantire la partecipazione delle Regioni – e degli altri enti locali dotati di potestà amministrativa – ai processi legislativi e decisionali centrali, anche per sostanziare la concretezza applicativa delle norme statali. In questo contesto di democrazia articolata, ovvero di Repubblica decentrata, la presenza di un organo costituzionale capace di «portare al centro» le istanze degli enti *sub* statali a loro volta democraticamente legittimati nel proprio ambito di riferimento, non fa altro che conferire un senso compiuto all'assetto istituzionale della nostra Repubblica. Allo stesso tempo, ciò consente un aumento dell'efficienza del procedimento legislativo nel suo complesso, connesso ad un drastico abbassamento dei costi funzionali e gestionali della seconda Camera. Attraverso il «decentramento partecipativo», in quanto proprio la partecipazione delle Regioni a livello centrale costituisce l'elemento essenziale per la legittimazione stessa del regionalismo, si giustifica la responsabilizzazione delle Regioni e degli enti locali nella partecipazione all'ordinamento complessivo, e da ciò derivano una serie di obblighi comportamentali sintetizzabili nel concetto di «responsabilità decentrata cooperativa». Gli interessi particolari e diffusi delle Regioni devono confluire nella seconda Camera, all'interno del procedimento di formazione delle leggi: gli enti decentrati, dunque, devono assumere collegialmente la corresponsabilità nei confronti della gestione dello Stato, come sommatoria del livello regionale e di

quello centrale. In generale, peraltro, nel panorama comparato continentale, tutte le seconde camere tendono a fondarsi su una legittimità tradizionale distinta da quella democratica *stricto sensu* e rappresentano, pertanto, una soluzione di compromesso tra esigenze rappresentative di diversa natura: la Camera bassa come espressione del principio democratico puro ed, in tale veste, unico organo cui il Governo è legato dal rapporto fiduciario; la Camera alta come espressione del principio territoriale e di articolazione statale. Il punto di composizione (e di potenziale divergenza) tra i due principi nella loro «epifania» parlamentare si sostanzia nelle ipotesi di intervento del Senato della Repubblica nel procedimento legislativo decisionale centrale. L'obiettivo dell'istituzione di questo «nuovo» Senato è quello di dare finalmente vita ad un «regionalismo cooperativo» che consenta alle Regioni ed agli enti locali, le cui competenze sono aumentate in seguito alla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, un reale coinvolgimento nella determinazione degli indirizzi politico-legislativi nelle istituzioni della Repubblica. Centrale dovrebbe essere dunque, giova ripeterlo, la questione del bicameralismo da risolvere sotto il triplice profilo della rappresentanza del territorio, di semplificazione del processo legislativo e di contrazione dei «costi della politica»;

sempre rispetto alle riforme progettate nel corso della XV Legislatura, appare inoltre indifferibile accentuare anche la riduzione del numero dei deputati. L'obiettivo primario di tale riduzione è duplice: da un lato quello di rendere maggiormente efficiente il procedimento camerale nel suo complesso salvaguardando, nel contempo, il principio della rappresentanza parlamentare. Dall'altro quello di trasformare la Camera dei deputati in un'istituzione significativamente molto meno dispendiosa di risorse economiche, nell'ambito di un'auspicata maggiore sobrietà di tutte le istituzioni della Repubblica, anche in riferimento alle altre amministrazioni statali centrali e periferiche;

è imprescindibile, nel momento in cui si razionalizza la forma di governo, provvedere ad un primo rafforzamento del sistema delle garanzie, sia pure limitandosi ad incidere su alcuni degli aspetti del Titolo I della Parte II che più difficilmente sembrano compatibili con l'evoluzione assunta dalla forma di governo medesima. In particolare, senza pregiudizio di successivi, più ampi ed organici interventi, occorre limitarsi all'elevazione del *quorum* per l'approvazione dei regolamenti parlamentari, al superamento della non giustiziabilità del diritto parlamentare, alla giurisdizionalizzazione della verifica dei poteri e all'introduzione del ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale, indispensabile corollario di qualsiasi istituzionalizzazione del ruolo delle opposizioni;

valutato pertanto che emerge la necessità di riforme istituzionali che – seppur in spirito di condivisione – migliorino il funzionamento dell'istituzione parlamentare, determinino la riduzione dei costi della politica e delle amministrazioni statali nel loro complesso, con particolare riferimento alla riduzione del numero dei parlamentari, alla riduzione del numero dei consiglieri regionali, alla soppressione delle province, nonché

alla revisione del bicameralismo paritario, oltre che all'incremento del sistema delle garanzie costituzionali,

delibera di avviare – nelle sedi parlamentari proprie – un percorso volto a promuovere, in tempi rapidi, una riforma della Parte II della Costituzione che, in particolare, preveda:

1) il mantenimento dell'assetto costituzionale vigente sia in riferimento all'art. 68 che al Titolo IV della Costituzione, con riguardo all'ordinamento giurisdizionale ed alle norme sulla giurisdizione;

2) tra le cause di incandidabilità ed ineleggibilità al Parlamento la condanna con sentenza penale passata in giudicato, nonché l'irrigidimento delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità del mandato parlamentare con le cariche elettive e di governo locale e con i ruoli di amministrazione, di rappresentanza e di gestione di società concessionarie di servizi pubblici;

3) la drastica riduzione del numero dei deputati e, nell'ambito della riforma del Senato della Repubblica, da attuarsi attraverso la sua rappresentanza a carattere territoriale, nonché la significativa riduzione del numero dei senatori;

4) l'esercizio della potestà legislativa statale al fine di limitare la proliferazione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali;

5) la soppressione delle Province al fine di semplificare, razionalizzare e responsabilizzare le istituzioni amministrative locali;

6) la fissazione del numero massimo di mandati che ogni cittadino può essere chiamato a ricoprire in qualità di membro del Parlamento e dei Consigli regionali;

7) l'incremento delle garanzie costituzionali a favore delle opposizioni parlamentari, anche con l'innalzamento del *quorum* necessario all'adozione ed alla modifica dei regolamenti parlamentari;

8) la razionalizzazione della disciplina concernente la decretazione d'urgenza e la delegazione legislativa, costituzionalizzando i principi fondamentali contenuti nella legge n. 400 del 1988;

9) l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di nomina e di revoca dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio;

10) nell'ambito del *referendum* abrogativo, l'incremento del numero dei «cittadini richiedenti» e, contestualmente, la soppressione del *quorum* funzionale;

11) il divieto del rientro nei ruoli, a scadenza di mandato, dei magistrati già eletti in Parlamento.

