

XVII legislatura

**RIFORMA
COSTITUZIONALE:
IL PROCEDIMENTO**

Precedenti

Iniziativa governativa (A.S. n. 813)

Dibattito in Costituente

giugno 2013
n. 23



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**RIFORMA
COSTITUZIONALE:
IL PROCEDIMENTO**

Precedenti

Iniziativa governativa (A.S. n. 813)

Dibattito in Costituente

giugno 2013
n. 23

a cura di: L. Borsi

INDICE

NOTA DI LETTURA

Il procedimento legislativo costituzionale: le diverse stagioni	7
Avvio della XVII legislatura: l'iniziativa del Governo (A.S. n. 813)	11
Uno sguardo indietro: il dibattito presso l'Assemblea Costituente	22

ALLEGATI

Mozioni relative all'avvio del percorso delle riforme costituzionali, approvate dal Senato nella seduta del 29 maggio 2013	29
Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica (estratto)	35
XVI legislatura, disegno di legge costituzionale: testo proposto dalla Commissione Affari costituzionali (A.S. n. 2173 e abb.-A), come emendato (fino all'articolo 4 incluso) dall'Assemblea del Senato nel novembre 2012	37
Legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 (<i>Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali</i>)	41
Legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1 (<i>Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale</i>)	45
Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, trasmesso il 26 giugno 1991 (estratto).....	47

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COSTITUZIONALE: LE DIVERSE STAGIONI

La modificazione della Costituzione e l'approvazione delle leggi costituzionali si sono a lungo mantenute, nella storia della Repubblica italiana, entro l'alveo procedimentale disegnato dall'articolo 138 della Costituzione.

Per quarantacinque anni, dal 1948, è stato applicato il procedimento dell'articolo 138 senza variazione (con la seconda deliberazione conforme delle due Camere che fu - sino al 1970, allorché venne introdotta la disciplina dell'istituto del referendum - sempre a maggioranza di due terzi dei componenti: ottemperandosi così alla condizione costituzionalmente prevista per la non sottoponibilità a referendum popolare confermativo, della legge costituzionale approvata dal Parlamento).

Ad essere dibattuto fu in avvio un profilo limitato (ma rilevante sul piano pratico, incidendo sulla tempistica procedimentale) ossia se la doppia deliberazione da parte di ciascuna Camera (ad intervallo non minore di tre mesi) dovesse intendersi come consecutiva entro ciascuna Camera o alternativa tra le due Camere. Prevalse per un tratto la prima interpretazione (due deliberazioni conformi consecutive da parte della medesima Camera, a tre mesi di intervallo, perché iniziasse analogo iter presso l'altra Camera). Con la III legislatura, dal 1958, si radicò la diversa interpretazione (recepita nelle disposizioni dei regolamenti parlamentari) di una deliberazione dei due rami del Parlamento in alternanza (onde scongiurare una accentuata onerosità come tempi del procedimento).

Nei primi anni Novanta - in una temperie storica percorsa da una crisi del sistema politico e dei partiti, e da un'istanza di loro rilegittimazione quali Costituenti - si avviava una diversa stagione.

Il tema delle riforme istituzionali (affacciatosi nell'agenda governativa e parlamentare già in apertura del decennio precedente, nel quale si era altresì svolta l'esperienza della Commissione bicamerale 'Bozzi') fu ritenuto dovesse importare una deroga - pur temporanea - rispetto al procedimento dell'articolo 138 della Costituzione.

Tale deroga fu intesa in una duplice direzione: lo snellimento procedurale, onde 'alleggerire' l'iter quale configurato dall'articolo 138, nel convincimento esso fosse macchinoso o comunque non calibrato nel modo più funzionale, là dove si tratti di approntare un progetto costituzionale riformatore di ampia estensione; il coinvolgimento della deliberazione

referendaria quale necessario (non già eventuale), ai fini di una legittimazione popolare diretta della revisione costituzionale.

Questi profili, in particolare la partecipazione popolare al procedimento di revisione, erano oggetto di vaglio nel messaggio del Presidente della Repubblica sen. Cossiga, trasmesso al Parlamento il 26 giugno 1991. Quel messaggio presidenziale dedicava marcata attenzione al 'metodo' delle riforme istituzionali (suscitando per questo riguardo commenti articolati, nella dottrina costituzionalistica).

La via della riforma costituzionale mediante un procedimento derogatorio *ad hoc* rispetto all'articolo 138 della Costituzione, fu indi percorsa così dalla legge costituzionale n. 1 del 1993 (relativa alla Commissione bicamerale cd. 'De Mita-Iotti', la quale già era stata istituita, da ciascuna Camera con un proprio atto di indirizzo) come dalla legge costituzionale n. 1 del 1997 (approvata, questa a differenza dell'altra, a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione parlamentare, istitutiva della Commissione bicamerale cd. 'D'Alema').

Le due leggi erano accomunate da una medesima impostazione. Ossia delineavano un procedimento speciale derogatorio, imperniato su: la concentrazione della sede referente nell'organo bicamerale appositamente istituito, predisponente entro un termine predeterminato il progetto (uno o più) di riforma; il referendum comunque obbligatorio sul complessivo progetto.

Esauritisi senza risultato ultimo i tentativi di riforma esperiti con le due Bicamerale degli anni Novanta, si tornava negli anni successivi entro il binario dell'articolo 138.

Secondo il procedimento di questo, si approvarono più modificazioni costituzionali (giusto processo; voto e rappresentanza degli Italiani all'estero; parità di genere; abolizione della pena di morte anche nei casi previsti dalle leggi militari di guerra; pareggio di bilancio).

Due sopra tutte furono le modificazioni incidenti su un più ampio assetto ordinamentale: la revisione del Titolo V; la riforma costituzionale approvata in duplice deliberazione dal Parlamento nel corso della XIV legislatura e sottoposta (ai sensi dell'articolo 138, comma 3 della Costituzione) a referendum, che si svolse il 25-26 giugno 2006.

Quei due interventi costituzionali ebbero in comune il duplice tratto di essere 'grandi riforme', non già modificazioni puntuali di poche disposizioni della Carta, e di essere 'a maggioranza', approvate cioè da una maggioranza parlamentare senza la condivisione dell'opposizione.

Incideva, per questo secondo aspetto, l'intervenuto mutamento in senso maggioritario del sistema elettorale, con l'abbandono (nel 1993) della

legge pienamente proporzionale - che era poi la cornice (almeno per quanto concerne la composizione della Camera dei deputati) entro la quale i Costituenti avevano inteso agisse il *quorum* di deliberazione sancito dall'articolo 138. Il raggiungimento di una intesa con l'opposizione non parve più elemento dirimente.

E non a caso, innanzi ad ambedue le riforme del 2001 e del 2006 fu promosso e indetto un referendum costituzionale *ex* articolo 138 (mai sino ad allora svoltosi, anche dopo la legge sul referendum del 1970).

Di là del suo diverso esito - che fu, nel 2001, di conferma della deliberazione parlamentare; nel 2006, di reiezione - il referendum dispiegava così la sua valenza di garanzia per la minoranza parlamentare, quale era stata intesa dal Costituente. Al contempo, con nettezza emergeva il profilo della univocità e omogeneità del quesito referendario, allorché il corpo elettorale sia chiamato ad esprimersi su una 'grande riforma' costituzionale.

Incompiutasi la riforma costituzionale del 2006 - approvata 'a maggioranza' e rigettata dal corpo referendario - la scorsa legislatura XVI ereditava un lascito di esperienze assai articolato, sul quale condurre la sua riflessione.

Vivida era tuttavia l'eco della recente vicenda, nella quale, se nulla si era prodotto che fosse fuori della prefigurazione del Costituente che scrisse la Carta, pure si era registrata una contrapposizione tra deliberazione parlamentare e deliberazione referendaria, da taluni avvertita come, in qualche sorta, lacerante.

Seguiva la presentazione di più disegni di legge (in tutto dieci, presso il Senato), numerosi dei quali proponenti una Assemblea costituente ad elezione popolare diretta. La legittimazione popolare preventiva (fermo restando, in molte proposte, il successivo referendum sul progetto di riforma costituzionale che l'Assemblea avesse elaborato) pareva poter sciogliere quella possibile giustapposizione.

Il tema di un'Assemblea costituente (già presente nel messaggio presidenziale del 1991 sopra ricordato, e di lì talora affiorante nel dibattito politico e di opinione sulle riforme istituzionali) tornava così in evidenza. Peraltro, la Commissione Affari costituzionali del Senato, impegnata nel vaglio referente, giungeva ad una distinta opzione.

Il testo che essa trasmetteva all'Assemblea del Senato (A.S. n. 2173 e abb. - A, legislatura XVI; mandato al relatore conferito nella seduta del 14 novembre 2012) prevedeva che fosse ad elezione popolare diretta (su base proporzionale) una Commissione per la revisione (eletta contestualmente all'elezione delle Camere).

In simultanea con l'elezione della Commissione si sarebbe tenuto un referendum d'indirizzo, circa la forma di governo da prescegliere: parlamentare, premierato, semi-presidenziale.

Sulla scorta di tale determinazione popolare, la Commissione avrebbe predisposto un disegno di riforma costituzionale, da sottoporre (una sorta di sede redigente) ai due rami del Parlamento per il solo voto finale, ciascun ramo per una sola lettura, con approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (si da rendere effettuabile un referendum confermativo a richiesta, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione).

L'Assemblea del Senato indi esaminava (nelle sedute tra il 15 ed il 29 novembre 2012) il testo unificato predisposto dalla Commissione Affari costituzionali, approvando alcuni emendamenti (ad esempio in tema di incompatibilità dei membri della Commissione per la revisione costituzionale). Non giungeva però a concludere l'esame, posta l'imminente cessazione della legislatura.

Invero, nonostante la deliberazione della procedura di urgenza (nella seduta d'Assemblea del 1° agosto 2012), non erano state elevate le probabilità di una definitiva approvazione del disegno di legge costituzionale nel tempo a disposizione prima della fine della legislatura. L'intendimento affermato nel corso del dibattito però - non andato a buon fine - era di approvare almeno in Senato in prima lettura un testo, sì da poterne condurre nella legislatura a venire un esame secondo il procedimento 'accelerato', previsto dal Regolamento del Senato (suo articolo 81) per i disegni di legge riprodotto immutato un testo già approvato dal solo Senato nella precedente legislatura.

L'idea di una Commissione 'redigente' per la revisione della Parte II della Costituzione, appositamente istituita dietro elezione popolare diretta, si manteneva tuttavia desta, nei mesi immediatamente a seguire. Nel lessico giornalistico, era il tema di una 'Convenzione' per le riforme.

Per questo riguardo, il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, profilava (tuttavia registrando al suo interno la *dissenting opinion* del prof. Onida) una Commissione mista, composta, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari, avente funzioni redigenti, eventualmente previo referendum d'indirizzo, salvo un referendum confermativo obbligatorio sul testo approvato dal Parlamento, distinto per singole parti omogenee.

AVVIO DELLA XVII LEGISLATURA: L'INIZIATIVA DEL GOVERNO (CON L'A. S. N. 813)

Il tema delle riforme costituzionali e del loro 'metodo' ricevevano trattazione, in avvio della presente XVII legislatura, nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, rese presso i due rami del Parlamento il 29 aprile 2013 (così come figuravano, va da sé, nella successiva esposizione del Ministro per le riforme costituzionali sulle linee programmatiche del suo dicastero, rese presso le Commissioni Affari costituzionali congiunte il 22 maggio 2013).

A seguire si svolgeva un dibattito in Assemblea nei due rami del Parlamento, conclusosi il 29 maggio 2013 con l'approvazione di alcune mozioni, così presso la Camera come presso il Senato. L'indirizzo espressivo impegnava il Governo alla presentazione (entro il mese di giugno) di un disegno di legge costituzionale, recante previsione, per l'approvazione della riforma costituzionale, di una procedura straordinaria rispetto a quella prevista dall'articolo 138 della Costituzione, tale da "agevolare il processo di riforma, favorendo un'ampia convergenza politica in Parlamento". Nelle mozioni erano indicati puntuali criteri per l'organizzazione della procedura, "con l'obiettivo di garantire che l'esame parlamentare sui disegni di legge di riforma si concluda entro 18 mesi dall'avvio".

In adempimento a quegli indirizzi parlamentari, giunge all'esame del Senato, trasmesso il 10 giugno 2013, il disegno di legge n. 813, d'iniziativa del Governo.

Elaborato nella congiuntura cd. delle 'larghe intese', esso colloca nel Parlamento il luogo della riforma costituzionale. Disciplina un procedimento speciale in deroga dell'articolo 138 della Costituzione. Prospetta tuttavia una deroga 'temperata', per così dire (seguendo l'indirizzo espresso nelle mozioni parlamentari approvate il 29 maggio 2013).

Per il saliente riguardo dell'intervento di una deliberazione popolare entro il procedimento di revisione costituzionale: essa non è declinata quale elezione diretta di un organo ad *hoc* (sia questo Commissione o Assemblea), preposto all'elaborazione e/o approvazione di un progetto; o quale referendum d'indirizzo; o successivo referendum reso obbligatorio. E' invece figurata in termini di *sottoponibilità al referendum costituzionale a richiesta (ex articolo 138) del progetto, anche qualora sia stato approvato dal Parlamento in seconda lettura a maggioranza dei due terzi.*

Sul versante del procedimento parlamentare: è mantenuta la doppia approvazione dei due rami del Parlamento, ed essa non è limitata ad un 'prendere o lasciare' un progetto approntato da un organo istruttorio redigente. E' invece *concentrata la sede referente in un apposito organo bicamerale; e si riduce da tre mesi ad un mese l'intervallo tra la prima e la seconda approvazione parlamentare.*

Il disegno di legge reca una analitica, *dettagliata disciplina del procedimento 'in deroga' dell'articolo 138 della Costituzione, sì da predeterminare la tempistica del suo svolgimento (nonché conclusione, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale) in Parlamento.*

Il titolo pertanto - "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali" - descrive solo una parte del contenuto del disegno di legge (*tanto più che il Comitato è definito, dall'articolo 1, "per le riforme costituzionali ed elettorali"*). Coglie tuttavia un profilo significativo, ove si consideri come nei mesi antecedenti fosse ricorso nel dibattito politico il tema della 'Convenzione', rispondente a diversa impostazione.

Si tratta qui di un Comitato parlamentare bicamerale paritetico (venti senatori e venti deputati, nominati tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali), esclusivo titolare della funzione referente.

L'opzione per un comitato siffatto è parsa la più rispondente (rispetto, ad esempio, alla mera riunione delle due Commissioni Affari costituzionali) per assicurare - nell'esercizio di una funzione parlamentare attribuita 'in esclusiva' - un concorso bicamerale, oltre che comune, *paritario* (posta la effettuale differenziazione nella composizione politica dei due rami del Parlamento, emersa dopo due tornate elettorali su tre, vigente l'attuale legge elettorale n. 270 del 2005, per la diversità di applicazione del premio di maggioranza, il quale è un premio a livello nazionale per la Camera dei deputati, è tanti premi distinti quanti sono le regioni per il Senato).

Al contempo, nel delineare i criteri di rappresentatività del Comitato, si prevede, oltre alla commisurazione della sua composizione alla consistenza numerica dei Gruppi parlamentari (sulla quale incide il premio di maggioranza), un concorrente criterio: il consenso elettorale conseguito (come numero di voti ottenuti) nell'antecedente tornata elettorale nazionale dalla lista o coalizione di liste "riconducibili" ai Gruppi.

L'individuazione del rapporto tra liste o coalizioni di liste e Gruppi (titolari questi ultimi della designazione dei membri del Comitato) si

realizza attraverso il criterio - di cui non parrebbe scontata l'univocità - della "riconducibilità".

Ancora: ogni Gruppo parlamentare ha assicurato entro il Comitato almeno un esponente (nella presente legislatura, oltre ai quattro Gruppi parlamentari presenti in ambedue le Camere, vi sono due Gruppi costituiti solo presso la Camera, due Gruppi costituiti solo presso il Senato).

Il disegno di legge non si sofferma sul Gruppo misto, la cui composizione è assai diversificata nella presente legislatura tra Camera e Senato (si ricorda altresì che il Regolamento del Senato non conosce la figura delle componenti politiche del Gruppo misto, diversamente dalla Camera).

Ed un esponente del Comitato è un "rappresentante" delle minoranze linguistiche.

Il disegno di legge non si sofferma sugli effetti della cessazione dalla Commissione Affari costituzionali di appartenenza, di un membro del Comitato.

Trattandosi di componenti di nomina presidenziale, i membri del Comitato non sono sostituibili per singole sedute in caso di loro impossibilità a partecipare ai lavori, pare di aggiungere.

La nomina dei componenti il Comitato spetta ai Presidenti di Camera e Senato, su designazione dei Gruppi (la quale deve intervenire entro quindici giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale), nonché "previa intesa tra i Presidenti di Gruppo", circa l'ottemperanza ai diversi criteri di composizione (consistenza numerica dei Gruppi; numero di voti conseguiti nell'elezione politica; partecipazione minima assicurata a ciascun Gruppo). In assenza di designazione da parte dei Gruppi, i Presidenti di Camera e Senato procedono d'ufficio (*il disegno di legge non specifica ulteriori criteri, oltre a quelli meramente quantitativi, nell'ipotesi di nomina presidenziale senza previa designazione*).

Il Comitato è presieduto congiuntamente dai Presidenti delle due Commissioni Affari costituzionali, suoi membri di diritto (*così configurandosi una Presidenza 'duumvirale' paritetica*). *Parrebbe di intendere che rispetto ai quaranta membri del Comitato, i quali sono nominati, i due Presidenti si aggiungano, in quanto non nominati ma membri di diritto (ma parrebbe profilo suscettibile di chiarimento, se il numero complessivo dei componenti il Comitato sia pari a quarantadue o quaranta - e se i due Presidenti siano da computare ai fini dei parametri di rappresentatività del Comitato, come non parrebbe, riferendosi l'articolo 1, comma 2 solo ai nominati).*

Il Comitato si avvale di un Ufficio di Presidenza (due vicepresidenti e quattro segretari, eletti al suo interno con voto limitato e su base

paritetica). E' autorizzato a riunirsi anche quando siano in corso i lavori di Assemblea (come si desume dalla previsione secondo cui, in tal caso, i membri del Comitato impegnati nei suoi lavori non siano computati ai fini del numero legale delle Assemblee).

La prima riunione del Comitato ha luogo non oltre trenta giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale sua istitutiva.

Nel timing così previsto, non si direbbe prefigurata una antecedente costituzione del Comitato (mediante atto d'indirizzo di ciascuna Camera, come fu per le prime due Bicamerali, la 'Bozzi' e la 'De Mita-Iotti', quest'ultima conducente una attività sostanziale prima del perfezionamento della legge costituzionale che la disciplinasse). Il tempo di 'attesa' parrebbe destinato ad altro vaglio (simultaneo allo svolgimento dell'iter del disegno di legge costituzionale), condotto in altra sede, la Commissione di docenti e altri esperti, prescelti dal Presidente del Consiglio il 4 giugno 2013, con compiti consultivi per il Governo.

Funzioni e competenze del Comitato paritetico sono disciplinati dall'**articolo 2** del disegno di legge.

Il Comitato ha funzione referente esclusiva (dunque integralmente sostitutiva rispetto alle due Commissioni Affari costituzionali).

La funzione referente del Comitato si esercita in materia di revisione degli articoli della Costituzione relativi al Parlamento, al Presidente della Repubblica, al Governo, alle Regioni Province Comuni (sono i Titoli I, II, III e V della Parte seconda della Carta) nonché in materia di riforma dei sistemi elettorali. Non è dunque annoverato il Titolo IV, relativo alla Magistratura.

L'esclusività della funzione si traduce nella assegnazione al solo Comitato di tutti i disegni di legge (costituzionali od ordinari) presentati dall'avvio della XVII legislatura. L'assegnazione (o riassegnazione, se si tratti di disegni di legge già presentati prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale) permane da parte dei Presidenti delle due Camere.

Il testo reca, a proposito dei disegni di legge riservati all'esame referente esclusivo del Comitato, *la dicitura "coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali" (articolo 2, comma 1), che pare voler circoscrivere, rispetto alla generale materia elettorale, un più ristretto novero di iniziative legislative.* Il termine "coerenti" pare indicare (almeno) la correlazione di una riforma della legge elettorale, con la riforma costituzionale che si vada ad approntare. Là dove quella correlazione non si ponga, la funzione referente pare permanere propria delle Commissioni Affari costituzionali.

'Giudice' della "coerenza" paiono i due Presidenti di Assemblea, all'atto dell'assegnazione o meno del disegno di legge al Comitato (diverso profilo, su cui non è qui possibile fornire annotazione, è se la "coerenza" si proietti quale requisito non del solo disegno di legge 'in entrata' nel Comitato, bensì anche del testo deliberato da esso: siffatto elemento pare accennato nella relazione governativa che illustra il disegno di legge, là dove fa riferimento alla rapporto tra modifiche costituzionali ed elettorali).

Analogamente alle Commissioni parlamentari, il Comitato non può decidere su questioni pregiudiziali, sospensive o di non passaggio agli articoli. Ad evitare un complesso raccordo con una deliberazione di Assemblea su tali questioni, esse non sono ammesse in Comitato *tout court* (ne è ammessa però la presentazione in Assemblea).

La modalità di vaglio referente da parte del Comitato si svolge secondo la puntuale disciplina predisposta nel disegno di legge e secondo il regolamento della Camera dei deputati (con le eventuali "ulteriori" norme, che il medesimo Comitato disponga, a maggioranza assoluta dei componenti, per lo svolgimento dei suoi lavori e circa il proprio funzionamento, *secondo previsione che non specifica maggiormente il rapporto, se definibile meramente integrativo, di tali norme di auto-organizzazione rispetto alle disposizioni del Regolamento parlamentare*).

Ne segue l'applicabilità dell'organizzazione dei tempi (con eventuale loro contingentamento) alla discussione referente del Comitato (profilo, questo dell'organizzazione dei tempi non in Assemblea, su cui i Regolamenti parlamentari della Camera e del Senato albergano non lievi asimmetrie tra loro).

Il disegno di legge prevede che sia il Comitato ad assegnare un termine per la presentazione delle relazioni ai disegni di legge sottoposti al suo esame ed un termine per la loro votazione finale (diversamente da quanto avviene nel raccordo programmatico tra sede referente e sede di Assemblea, nell'ordinario svolgimento dei lavori parlamentari).

A completare la disciplina del procedimento referente sono alcune disposizioni recate entro l'**articolo 4** del disegno di legge.

Vi si scandisce che l'esame referente presso il Comitato disponga di quattro mesi di tempo per svolgersi. Questo termine decorre dalla prima seduta del Comitato (la quale, a sua volta, deve tenersi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge).

Possono contribuire al vaglio referente tutti i parlamentari, mediante emendamenti (presentati entro un termine fissato dai Presidenti di Senato e Camera d'intesa) a quei testi che siano andati delineandosi dopo "l'esame preliminare" da parte del Comitato (la formulazione del

disegno di legge qui riflette la configurazione del processo emendativo in Commissione come disciplinato presso la Camera dei deputati). Il Comitato si pronuncia sugli emendamenti. *Il disegno di legge non si sofferma sulle modalità di illustrazione o comunque intervento dei presentatori di emendamenti al Comitato, che di questo non siano membri* (talché questo profilo parrebbe rimesso alla disciplina del Regolamento della Camera o alle norme di organizzazione che il Comitato si dia).

Entro i quattro mesi, il Comitato consegna alle Assemblee i disegni di legge costituzionale che esso abbia approvato (tutti corredati di relazione illustrativa e di eventuali relazioni di minoranza). Medesimo apparato illustrativo correda i disegni di legge ordinaria di riforma del sistema elettorale che esso abbia approvato (*per i quali, invero, l'articolo 4, comma 5 del disegno di legge non pare scandire con pari nettezza il termine di quattro mesi per l'approvazione*).

Per i disegni di legge costituzionali, ove il Comitato non giunga a deliberare un testo conclusivo, comunque trasmette un testo (*non figura invero la specificazione di un progetto per materia, nel dettato dell'articolo 4, comma 2, ultimo periodo del disegno di legge*), scelto tra quelli assegnatigli (eventualmente modificato con gli emendamenti che esso abbia fino ad allora approvato).

E' a notare come la riforma costituzionale sia prevista articolarsi in più disegni di legge, "ciascuno omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico". L'intento pare quello di agevolare l'univocità di una eventuale deliberazione referendaria successiva.

Conclusosi l'esame referente, si avvia *l'esame in Assemblea*, presso i due rami del Parlamento.

Esso si articola (*per i progetti di riforma costituzionale*) in (almeno) due letture presso ciascun ramo, sì da giungere ad una doppia deliberazione sul medesimo testo. Per questo riguardo, la struttura procedimentale disegnata dall'articolo 138 non è mutata.

Dove il disegno di legge interviene è nella predeterminazione dei tempi (oltre che in una analitica disciplina della fase emendativa).

Rilevano qui le disposizioni recate dagli **articoli 3 e 4 (e 2, comma 6)** del disegno di legge.

Intanto, si è rammentato, il complessivo iter parlamentare (dunque comprensivo della doppia deliberazione conforme) è previsto abbia *la durata massima di diciotto mesi*. Dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame alla seconda deliberazione conforme, tale è il lasso temporale massimo consentito.

Pare suscettibile di approfondimento, quale sia l'effetto di un eventuale vano decorso di quel termine di diciotto mesi. Non parrebbe del tutto chiaro, se questo sia configurabile o meno quale 'riespansione' del procedimento legislativo costituzionale ex articolo 138, all'iter svoltosi sino a quel momento (interpretazione che dovrebbe confrontarsi con la previsione della permanenza in funzione del Comitato fino alla pubblicazione delle leggi di riforma).

Entro quel termine massimo complessivo di diciotto mesi, si pone altresì un termine massimo per le prime deliberazioni, pari a tre mesi per ciascuno dei due rami del Parlamento. Questo termine decorre dalla data di trasmissione del testo, dal Comitato o dall'altra Camera.

E' inoltre previsto che l'intervallo tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera sia non inferiore ad un mese (con deroga alla previsione costituzionale vigente, la quale prescrive un intervallo non inferiore a tre mesi).

Per le prime deliberazioni e per l'intervallo tra esse e le seconde deliberazioni, il disegno di legge medesimo individua, dunque, i tempi in cui si scandisca il procedimento. Per le seconde deliberazioni (e le altre che si rendessero necessarie per arrivare alla 'doppia conforme'), il disegno di legge rimette ai Presidenti di Senato e Camera d'intesa l'individuazione dei termini - da calibrarsi comunque in modo da rispettare il termine complessivo di diciotto mesi. Dunque è esclusivamente presidenziale (non già rimessa alle correnti sedi programmatiche dei lavori) la determinazione dei tempi.

Del pari i Presidente di Senato e Camera d'intesa stabiliscono i termini per l'esame dei disegni di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali. Tali termini sono stabiliti "in coerenza" con i quelli di conclusione dell'esame dei progetti costituzionali.

Il criterio della "coerenza" pare qui riferirsi alla tempistica di esame, non già a coerenza contenutistica (di cui alla diversa previsione dell'articolo 2, comma 1), entro la correlazione tra progetti riformatori costituzionale da un lato ed elettorale dall'altro.

L'esame referente presso il Comitato si conclude comunque con la trasmissione all'Assemblea di una delle due Camere di un testo, sia esso elaborazione di pugno del Comitato, unificazione di più progetti (con eventuale emendazione da parte del Comitato) o mera indicazione di una fra più proposte per l'Aula (il disegno di legge non si sofferma su quest'ultimo punto - né, si è accennato, su una unicità per materia, della proposta indicata dal Comitato in assenza di sua approvazione).

O più esattamente, l'esame referente presso il Comitato si conclude comunque con la trasmissione di *più testi*, ciascuno omogeneo, e relativo pare di intendere o alla forma di Stato (dunque incidente sul Titolo V della Parte seconda della Costituzione) o alla forma di governo o al bicameralismo.

I testi sono così trasmessi ad uno dei due rami del Parlamento, secondo le "opportune intese" fra i due Presidenti di Assemblea.

Nel silenzio del disegno di legge, sono da ritenersi ammissibili in Assemblea questioni pregiudiziali, sospensive, di non passaggio agli articoli, di rinvio in Comitato (diversamente da quanto previsto dalle leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997, che ponevano al riguardo un espresso divieto; per il resto, la disciplina recata dal disegno di legge che ora si va ad esporre, ricalca l'impostazione di quelle precedenti leggi costituzionali, le quali avevano come 'modello' procedimentale la sessione di bilancio quale disciplinata dai Regolamenti parlamentari).

I testi trasmessi dal Comitato per la prima deliberazione dell'Assemblea, sono emendabili da parte di ciascun parlamentare (oltre che dal Governo e dal Comitato, beninteso).

E qui si apre una *disciplina della fase emendativa*, volta a *maîtriser* il flusso emendativo in Assemblea.

Il *termine per la presentazione degli emendamenti* dei parlamentari per l'esame in Assemblea è cinque giorni prima dalla data di inizio della discussione generale.

L'emendabilità non è piena e incondizionata: il parlamentare può presentare *solo emendamenti già presentati presso il Comitato* nella fase referente e da questo respinti - *oppure emendamenti "in diretta correlazione" con le modifiche* che il Comitato abbia apportato in corso di esame referente, nel vagliare i diversi emendamenti presentatigli.

Dunque il parlamentare ha un duplice vincolo per la sua attività emendativa: temporale e contenutistico.

Il termine per la presentazione degli emendamenti in Assemblea è più ampio per il Governo e per il Comitato: due giorni prima dell'inizio della seduta in cui sia prevista *la votazione* degli articoli (o degli emendamenti) cui si riferiscono.

In tal caso, si apre una fase sub-emendativa. Dopo la immediata stampa e distribuzione degli emendamenti governativi o del Comitato, possono essere presentati sub-emendamenti solo entro un termine definito: il giorno precedente l'inizio della seduta in cui sia prevista la votazione degli emendamenti cui si riferiscono.

Il parlamentare ha un vincolo per la sua attività sub-emendativa: egli agisce non come singolo ma insieme con altri (i sub-emendamenti

sono infatti ammessi se presentati da *almeno dieci senatori o venti deputati* - o se presentati dal *Presidente di un Gruppo*).

L'esame in Assemblea (in cui il Comitato è 'rappresentato' da un sottocomitato: suoi Presidenti, relatori, "senatori e deputati in rappresentanza di tutti i Gruppi") si svolge secondo il Regolamento parlamentare della Camera di appartenenza, e si conduce con deliberazioni *a voto palese*.

Un mese per la costituzione e prima seduta del Comitato; quattro mesi per l'esame referente da parte del Comitato; tre mesi per la prima approvazione di un'Assemblea; tre mesi per la prima approvazione dell'altra Assemblea: questi i termini (massimi) per la prima deliberazione parlamentare.

Sulle successive fasi procedimentali, il disegno di legge è più parco di disposizioni (ponendo un triplice ordine di previsioni, si è ricordato: intervallo tra le deliberazioni di una medesima Camera, non inferiore ad un mese; determinazione dei termini per la conclusione dell'esame nelle due Assemblee, attribuita ai due Presidenti d'intesa; termine ultimo per la conclusione dell'iter di revisione costituzionale nonché di riforma elettorale, fissato in complessivi diciotto mesi; inoltre ribadimento della maggioranza speciale prescritta dalla Costituzione per la seconda deliberazione, pari alla maggioranza assoluta dei componenti).

La 'minore' attenzione dedicata alla seconda deliberazione pare intendersi alla luce della disciplina già presente nei Regolamenti parlamentari. Questi già pongono per tale procedimento una disciplina differenziata rispetto a quello legislativo ordinario (e legislativo costituzionale in prima deliberazione). La 'specialità' della disciplina regolamentare si traduce in un esame di Assemblea articolantesi in discussione generale e votazione finale per l'approvazione nel complesso del testo - senza che siano ammissibili emendamenti, ordini del giorno, stralci, questioni pregiudiziali e sospensive.

Quanto all'esame referente per la seconda deliberazione, il disegno di legge non vi si sofferma: pare profilo suscettibile di approfondimento (se debba ritenersi eliso o attribuito al Comitato, e se in tale secondo caso in termini analoghi all'attività di una Commissione parlamentare allorché riesamini un disegno di legge costituzionale per la seconda lettura onde riferirne all'Assemblea).

Il tema del coinvolgimento della deliberazione popolare nel procedimento di revisione costituzionale è declinato dal disegno di legge alla stregua della sottoponibilità a referendum della legge costituzionale

(una o più) approvata dal Parlamento, qualunque sia la maggioranza parlamentare di approvazione (fermo restando il requisito costituzionalmente sancito di una maggioranza almeno assoluta).

Dunque il raggiungimento di una maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione di un medesimo testo da parte di ciascuna Camera, non preclude l'indicibilità del referendum (diversamente da quanto prevede l'articolo 138 della Costituzione).

E' circoscritta a questo, la deroga prevista dall'**articolo 5** del disegno di legge, la quale per il resto ribadisce il dettato costituzionale vigente circa l'iniziativa del referendum; il termine perché essa si dispieghi; il *quorum* di approvazione nella deliberazione referendaria.

Dunque, perché la modificazione costituzionale si perfezioni, il tempo minimo richiesto (oltre quello necessario perché il presente disegno di legge sia approvato qual legge costituzionale con doppia deliberazione conforme delle due Camere) è pari a diciotto mesi più tre mesi (il termine per la richiesta di referendum).

Può valere ricordare, per inciso, come in occasione del referendum costituzionale del 2001, il Governo allora in carica ritenne (cfr. comunicato sulla Gazzetta ufficiale del 7 maggio 2001) si dovesse attendere l'esaurimento dei tre mesi, per la eventuale raccolta delle firme per una richiesta popolare del referendum, sebbene già si fossero attivate le minoranze parlamentari al fine di richiedere la deliberazione popolare referendaria.

Il procedimento legislativo, costituzionale od ordinario (quest'ultimo per gli interventi riformatori del sistema elettorale), disciplinato dal disegno di legge, si applica solo ai disegni di legge assegnati al Comitato, esplicita l'**articolo 6**.

Così, per fare un ipotetico esempio, un disegno di legge che volesse modificare la legge elettorale per dettare disposizioni in materia di parità di genere, parrebbe seguire l'iter ordinario di un comune disegno di legge (e sarebbe competenza delle Commissioni Affari costituzionali, non del Comitato), posta l'assenza di una immediata correlazione (la "coerenza" cui fa cenno il disegno di legge) con la riforma costituzionale.

Ed una volta approvata una legge (costituzionale ed ordinaria) secondo il procedimento previsto dal presente disegno di legge, la successiva modificazione che il Parlamento intendesse deliberare, avviene secondo i procedimenti correnti, senza dover nuovamente attivare il procedimento speciale (*anche qualora si fosse all'interno dei diciotto mesi, parrebbe secondo il dettato di questo articolo*).

Chiudono il disegno disposizioni relative alla cessazione delle funzioni del Comitato (la quale interviene alla pubblicazione delle leggi di riforma costituzionale o elettorale - *non pare esplicitato quale pubblicazione, se la prima notiziale o la definitiva seguente alla promulgazione, in caso di legge costituzionale* - o in caso di scioglimento delle Camere: **articolo 7**), di ripartizione tra le due Camere delle sue spese di funzionamento (**articolo 8**), di entrata in vigore della presente legge (il giorno successivo alla pubblicazione seguente alla promulgazione).

UNO SGUARDO INDIETRO: IL DIBATTITO PRESSO L'ASSEMBLEA COSTITUENTE

Nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, il dibattito su quello che sarebbe stato l'articolo 138 della Carta non fu particolarmente accidentato, pur se non mancarono alcuni mutamenti di rotta.

Nella sede della *Seconda Sottocommissione* (della Commissione dei Settantacinque), dopo un rapido cenno sulla revisione costituzionale presente nella esposizione di CONTI relatore sul potere legislativo (4 settembre 1946), il dibattito si aprì (il 10 gennaio 1947, nella *Prima Sezione* di quella Sottocommissione) con la esposizione di Paolo ROSSI, relatore sullo specifico tema della revisione della Costituzione.

La sua proposta era calibrata su alcuni esperienze costituzionali comparate (la Costituzione belga del 1921, quella spagnola del 1931) ed era incentrata su: una prima deliberazione (a maggioranza assoluta) delle due Camere; lo scioglimento parlamentare in caso di approvazione della modificazione costituzionale; la nuova deliberazione da parte delle nuove Camere (entro un termine prestabilito, senza emendamenti, a maggioranza non qualificata).

Il coinvolgimento popolare era dunque inizialmente prospettato come partecipazione al voto nelle elezioni generali, posto l'automatico scioglimento parlamentare previsto.

La proposta Rossi riscuoteva assenso presso alcuni (FABBRI, EINAUDI) ma anche marcati dissensi da parte di NOBILE e TOSATO, critici verso la commistione che si veniva a profilare tra modificazione costituzionale, scioglimento parlamentare, campagna elettorale.

PERASSI - uno dei Costituenti costituzionalisti, oltre tutto studioso di referendum in alcuni scritti giovanili - interveniva a favore di una doppia deliberazione delle due Camere, intervallata da un opportuno periodo di riflessione, e di una sottoponibilità a referendum, solo quando la modificazione costituzionale non fosse stata approvata da una maggioranza parlamentare particolarmente elevata. MORTATI (favorevole ad una doppia approvazione parlamentare, della quale la prima fosse alla stregua di 'presa in considerazione', nonché ad un referendum confermativo) si soffermava sulla iniziativa legislativa costituzionale, che voleva attribuita anche al popolo.

Dopo un intervento del Presidente TERRACINI, a fronteggiarsi erano quattro proposte, formulate da: Rossi (con scioglimento parlamentare, dunque, all'intervenuta prima approvazione parlamentare, con definitiva deliberazione da parte delle nuove Camere); da Nobile e

Perassi (primo embrione del testo del futuro articolo 138); da Tosato (approvazione a maggioranza qualificata dalle due Camere congiuntamente in Assemblea Nazionale, e referendum obbligatorio); da Mortati (disciplinante la iniziativa, seguita da una presa in considerazione e, ad intervallo di tempo, dalla deliberazione di ciascuna Camera, con referendum obbligatorio).

Dopo un ulteriore scorcio di dibattito (altri intervenuti, oltre ad alcuni già ricordati, furono VANONI, LUSSU, PICCIONI), la Sottocommissione deliberava riguardo l'iniziativa legislativa costituzionale, l'organo della deliberazione parlamentare (le due Camere, non già l'Assemblea Nazionale), la partecipazione popolare al procedimento di revisione (che fu approvata). Fu però respinta (in quella prima discussione) la proposta che tale partecipazione avvenisse con referendum: dunque era data per approvata l'altra opzione, quella delle elezioni - ed era approvato lo scioglimento delle Camere.

Ma di lì la discussione si avviluppava, nel vaglio del rapporto tra prima deliberazione delle Camere indi sciolte e seconda deliberazione delle nuove Camere. La seconda deliberazione avrebbe potuto modificare nel merito la prima, ovvero solo approvarla o respingerla?

Nella successiva seduta del 16 gennaio 1946, il nodo era ancora insoluto, ed anzi aggrovigliatosi.

La Prima Sezione decise in ultimo di tornare sulle proprie decisioni, deliberando che la partecipazione popolare dovesse avvenire mediante referendum (dunque senza la sequenza scioglimento-elezioni).

Tale opzione dunque prevalse (nuovamente caldeggiata nel dibattito di quel giorno da NOBILE e PERASSI, i quali raccoglievano il consenso di LUSSU, di FUSCHINI, di TOSATO sul punto del referendum, di PICCIONI; invece ROSSI, EINAUDI, FABBRI, TERRACINI si mantenevano favorevoli alla proposta del relatore; MORTATI e GRIECO intervenivano per il circoscritto profilo della relazione tra prima e seconda deliberazione, se resa quest'ultima da Camere nuove elette, le quali non avrebbero dovuto essere vincolate dalla prima decisione, essi ritenevano).

La formalizzazione di un nuovo testo da parte di Perassi fu seguita da uno spedito dibattito (Fuschini, Piccioni, Nobile, LAMI STARNUTI, Fabbri, Rossi, gli intervenuti), al termine del quale fu deliberato un testo assai prossimo all'attuale articolo 138 della Costituzione.

Nobile (proponente altresì, senza successo, un elevamento del *quorum* di richiesta del referendum, se muovente da un certo numero di elettori) e Perassi formularono infine la richiesta di referendum potesse muovere anche da un quinto delle Assemblee regionali; fu (in questa fase) respinta.

In *Assemblea plenaria*, il dibattito si avviava (salvo gli accenni svolti in un precedente intervento di Gaetano MARTINO, nella seduta pomeridiana dell'11 novembre 1947) nella seduta pomeridiana del 14 novembre 1947.

Ad aprirlo era Paolo ROSSI, che riferiva dei profili discussi e deliberati in Seconda Sottocommissione. "Ci siamo ritrovati tutti d'accordo nel ritenere che la nuova Costituzione italiana debba essere una Carta costituzionale rigida", egli rilevava. Il dibattito era stata su quali garanzie assicurarle a tal fine, sì da coniugare "le istanze opposte di certezza e costanza della legge costituzionale e di adattabilità al tempo che preme con le sue continue mutevoli esigenze. La Costituzione non deve essere un masso di granito che non si può plasmare e che si scheggia; e non deve essere nemmeno un giunco flessibile che si piega ad ogni alito di vento. Deve essere, dovrebbe essere, vorrebbe essere una specie di duttile acciaio che si riesce a riplasmare faticosamente sotto l'azione del fuoco e sotto l'azione del martello di un operaio forte e consapevole!".

La scelta era ricaduta su una doppia approvazione delle due Camere, intervallata da tre mesi, "perché una cosa tanto seria come la riforma costituzionale non sia il prodotto d'impulsi momentanei e demagogici o, comunque, non ben confermati e meditati"; su una approvazione a maggioranza assoluta, "per evitare colpi di mano minoritari, sempre deplorabili, pericolosi, deplorabilissimi e pericolosissimi nella suprema materia costituzionale"; sul ricorso "alla fonte stessa della sovranità: il *referendum* popolare"; sulla richiesta del referendum da parte di un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o di sette (sarebbero divenuti cinque, in prosieguo di quella discussione) Consigli regionali, perché in tal modo "anche i diritti della minoranza - di una modesta minoranza - sono tutelati efficacemente, restando aperto l'appello al popolo, anche ad opera di una parte comparativamente piccola della pubblica opinione"; su un termine di tre mesi per la richiesta referendaria, "per non lasciar troppo nell'indefinito le norme costituzionali".

La richiesta referendaria era esclusa nel caso di approvazione parlamentare con maggioranza di due terzi dei componenti. "E' opportuna questa norma?", si domandava Rossi. "A me pare di sì, avuto riguardo alla concreta realtà politica, al concreto panorama politico del nostro Paese. Noi facciamo la Costituzione della Repubblica italiana, non la Costituzione d'Utopia o della Città del Sole di Campanella. In un paese dove vigesse il sistema del collegio uninominale, o dove le correnti politiche si polarizzassero intorno a due soli partiti, una maggioranza qualificata di due terzi potrebbe eventualmente non rispondere alla maggioranza reale del paese; potrebbe accadere, come è accaduto talora in Inghilterra, che un

partito che pure ha vinto in quasi tutti i collegi, cinque anni prima, sia in netta minoranza, poco dopo le elezioni nel paese, mentre conserva, in Parlamento, la quasi totalità dei mandati. Ma in Italia, dove abbiamo il sistema della proporzionale e dove i partiti purtroppo, me ne rammarico, sono anche soverchiamente frammentati, una maggioranza che raccolga in Parlamento i due terzi raccoglierà certamente nel paese una proporzione anche maggiore di consensi. Quindi è parso giusto, per evitare inutili agitazioni e tentativi faziosi di minoranze infime, impedire il ricorso al *referendum* quando la legge sia stata approvata dalle due Camere con la maggioranza di due terzi. Ma supponiamo che anche questa garanzia sia fallace. Supponiamo, in estrema ipotesi, che un Parlamento, che duri tutti i cinque anni, si discosti completamente dalla pubblica opinione, talchè la maggioranza parlamentare dei due terzi non risponda più alla maggioranza reale del Paese; ebbene, una estrema valvola di sicurezza resta aperta: ci saranno le elezioni generali; quella maggioranza, quel Governo, quel Parlamento saranno rovesciati dal suffragio universale e con relativa facilità, come primo atto del nuovo Parlamento, quella determinata riforma impopolare sarà facilmente revocata.

"Col sistema che vi proponiamo, io non so veramente se si possa parlare, in termini costituzionalistici, di una Costituzione rigida. Io vorrei che gli illustri maestri che sono qui me lo dicessero. Personalmente temo alquanto che non si possa più parlare di Costituzione rigida; si potrebbe forse parlare di una Costituzione semi-rigida o piuttosto di una Costituzione garantita da un serio e severo congegno di revisione costituzionale.

"Ma queste sono questioni teoriche, che interessano relativamente. Nella Commissione siamo tutti d'accordo. Abbiamo la tranquilla coscienza di avere escogitato un metodo che concili, in composita armonia, le esigenze in conflitto, che si presentano ugualmente imperiose.

"Finisco con l'esprimere un'opinione ed un augurio. Abbiamo il più profondo rispetto della legalità, ma non abbiamo alcun feticismo per il contenuto intrinseco d'ogni singola legge, d'ogni singola norma, sia pure costituzionale.

"Ci siamo sforzati, nel costruire la nostra Costituzione, di raggiungere il meglio, ma sapevamo tutti di non poter conseguire un *optimum* assoluto, immutabile nel tempo. Il tempo, in verità, corre veloce e crea bisogni sempre nuovi e sempre diversi. Se in un futuro non molto lontano il congegno della revisione costituzionale dovrà essere messo in moto, nessuno scandalo, anche se dovrà essere messo in moto con qualche frequenza. Ciò che è davvero essenziale è un'altra cosa, è che le norme costituzionali siano mutate quando occorra, senza ancoraggi

conservatoristici e senza facilonerie avveniristiche, ma siano formalmente, sostanzialmente ed intrinsecamente rispettate finché sono in vita. Abbiamo visto molte Costituzioni rimanere in vita per lungo tempo ed essere cinicamente violate o - il che è peggio - ipocritamente eluse. Auspichiamo, per le fortune della nostra Repubblica, l'aprirsi di un periodo in cui la legge si possa mutare e si muti solo con la legge, ed in cui la legge, finché è legge, sia religiosamente osservata".

La discussione in Assemblea plenaria riprendeva, su questa materia, nella seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947.

Interveniva, a riannodare le fila del dibattito, PERASSI, illustrando una sua nuova formulazione dell'articolo (recante solo alcune 'limature', rispetto al testo già definito). Tornava, nella suo intervento, l'immagine della Costituzione come un metallo duro ma plasmabile, e l'idea della rigidità della Costituzione, non implicante tuttavia la sua immutabilità.

PRETI sollevava l'interrogativo se i disegni di legge costituzionale fossero o meno suscettibili di rinvio da parte del Presidente della Repubblica. Come precisato in una risposta datagli da Perassi, si optava per lasciare questa questione alla prassi costituzionale.

Per suo conto BENVENUTI formulava la proposta che si avesse diniego di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, in caso di disegni di legge costituzionale non ottemperanti al procedimento (e alle maggioranze) di revisione. Dopo un contraddittorio con Rossi, la proposta era respinta.

Ancora Benvenuti proponeva la immodificabilità con revisione costituzionale delle disposizioni della Carta poste a garanzia dei diritti di libertà. Qui si innescava un più ampio dibattito, con interventi di merito di LACONI (favorevole, estendendo quella 'super-garanzia' anche ai diritti del lavoro), Rossi, RUSSO PEREZ, MORO, RUINI, CAPPUGI. A prevalere nello scrutinio (segreto) fu l'orientamento contrario, ossia il convincimento che una previsione costituzionale di inviolabilità dei diritti fondamentali in sede di disciplina del procedimento di revisione sarebbe stata garanzia solo formale, essendo quei diritti già pienamente sanciti negli articoli della Costituzione loro relativi (ed anzi una loro espansione avrebbe potuto richiedere aggiornamenti del dettato costituzionale), ed investendo la loro inviolabilità un ambito extra-giuridico, non contenibile entro una disposizione limitativa della revisione.

Si concludeva così un dibattito costituente che, salvo un mutamento di avviso entro l'iniziale discussione presso Prima Sezione della Seconda Sottocommissione, si era rivelato concorde, nelle scelte di fondo che presiedono all'impianto dell'articolo 138 della Carta.

ALLEGATI

**MOZIONI RELATIVE ALL'AVVIO DEL PERCORSO
DELLE RIFORME COSTITUZIONALI,
APPROVATE DAL SENATO NELLA SEDUTA DEL 29 MAGGIO 2013**

(1-00047) ZANDA, SCHIFANI, SUSTA, FERRARA Mario, ZELLER, FINOCCHIARO, BRUNO, MARTINI, ESPOSITO Giuseppe, LO MORO (*).

- Il Senato,
premessi che:

il tema delle riforme istituzionali, che accompagna il dibattito politico italiano dalla fine degli anni '70, si intreccia oggi con le esigenze di rilancio della crescita economica e di rafforzamento della coesione sociale, ponendosi con esse al centro dell'attenzione del Parlamento e del programma di Governo;

l'ammodernamento delle istituzioni repubblicane è condizione essenziale per favorire la stabilità del sistema politico e rendere più efficienti i circuiti decisionali di un sistema di governo multilivello tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali assai più complesso e articolato che nel passato, elevando, per questa via, la qualità della vita democratica, la partecipazione dei cittadini e la trasparenza delle istituzioni;

per avviare una stagione di riforme costituzionali di ampio respiro, occorre definire un metodo che consenta di affrontare, secondo un disegno coerente, le principali questioni sinora irrisolte, da ultimo richiamate nel discorso programmatico tenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri innanzi alle Camere, concernenti la forma di Stato, la forma di Governo, il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari e la riforma del sistema elettorale, la quale, naturalmente, non potrà che essere coerente e contestuale con il complessivo processo di riforma costituzionale. Qualora si realizzino le condizioni che rendono urgente un intervento in materia, occorrerà che lo stesso sia ampiamente condiviso;

rilevata, pertanto, la necessità di definire tempestivamente, attraverso l'approvazione di un'apposita legge costituzionale, una procedura straordinaria di revisione costituzionale che permetta di avviare un lavoro comune dei due rami del Parlamento, di programmare una tempistica certa e in linea con le attese del Paese dell'esame dei progetti di legge di revisione della Parte seconda della Costituzione, di assicurare un più largo consenso parlamentare in sede di approvazione degli stessi e di potenziare il controllo dei cittadini sul risultato finale del processo riformatore; una procedura, dunque, idonea a valorizzare il ruolo del Parlamento e ad assicurare la partecipazione diretta dei cittadini;

preso atto dell'intendimento del Governo di avvalersi di una commissione di esperti per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale e di estendere il dibattito sulle riforme alle diverse componenti della società civile, anche attraverso il ricorso a una procedura di consultazione pubblica;

valutato con favore il lavoro che stanno portando avanti i competenti organi delle Camere, al fine di pervenire in tempi rapidi all'approvazione di una riforma dei regolamenti parlamentari idonea a dare una prima efficace risposta alla domanda di modernizzazione delle nostre istituzioni, nella prospettiva di una piena valorizzazione

del Parlamento, di un efficace controllo sull'operato del Governo e di un più stretto raccordo con le istanze della società civile, anche al fine di elevare la qualità della produzione legislativa. In particolare, occorrerà superare l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza e a votazioni di fiducia su maxi emendamenti, salvaguardando al contempo le prerogative del Governo, cui deve essere riconosciuta la facoltà di attivare procedure che, senza comprimere il ruolo delle Camere, garantiscano tempi certi per l'approvazione dei disegni di legge di attuazione del suo programma, nonché a rafforzare i diritti dei Gruppi d'opposizione e lo statuto regolamentare delle iniziative legislative popolari;

richiamate le considerazioni espresse dal Presidente della Repubblica nel suo messaggio al Parlamento, formulato nel giorno del suo giuramento, circa la necessità di non "sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana",

impegna il Governo:

a) presentare alle Camere, entro il mese di giugno 2013, un disegno di legge costituzionale, che in coerenza con le finalità e gli obiettivi indicati nelle premesse, preveda, per l'approvazione della riforma costituzionale, una procedura straordinaria rispetto a quella di cui all'articolo 138 della Costituzione, che tenda a agevolare il processo di riforma, favorendo un'ampia convergenza politica in Parlamento. Il disegno di legge dovrà, altresì, prevedere adeguati meccanismi per un lavoro comune delle due Camere. In particolare, occorrerà prevedere:

a) l'istituzione di un comitato, composto da 20 senatori e 20 deputati, nominati dai rispettivi Presidenti delle Camere, su designazione dei Gruppi parlamentari, tra i componenti delle Commissioni Affari Costituzionali, rispettivamente, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, in modo da garantire la presenza di ciascun Gruppo parlamentare e di rispecchiare complessivamente la proporzione tra i Gruppi, tenendo conto della loro rappresentanza parlamentare e dei voti conseguiti alle elezioni politiche e presieduto congiuntamente dai Presidenti delle stesse Commissioni, cui conferire poteri referenti per l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale dei Titoli I, II, III e V della Parte seconda della Costituzione, afferenti alla forma di Stato, alla forma di Governo e all'assetto bicamerale del Parlamento, nonché, coerentemente con le disposizioni costituzionali, di riforma dei sistemi elettorali;

b) l'esame dei progetti di legge approvati in sede referente dal comitato bicamerale alle Assemblee di Camera e Senato, secondo intese raggiunte fra i due Presidenti;

c) modalità di esame, in sede referente e presso le Assemblee, dei progetti di legge che, fermo restando il diritto di ciascun senatore e deputato, anche se non componente il comitato o componente del Governo, di presentare emendamenti, assicurino la certezza dei tempi del procedimento, con l'obiettivo di garantire che l'esame parlamentare sui disegni di legge di riforma si concluda entro 18 mesi dall'avvio;

d) fermi restando i *quorum* deliberativi di cui all'articolo 138 della Costituzione, la facoltà di richiedere comunque, ai sensi del medesimo articolo, la sottoposizione a *referendum* confermativo della legge ovvero delle leggi di revisione costituzionale approvate dal Parlamento.

(*) *Firma aggiunta in corso di seduta*

Nella seduta del 29 maggio 2013 la Camera dei Deputati ha approvato la mozione 1-00056 (Speranza, Brunetta, Dellai, Pisicchio) avente identico testo.

(1-00031) (testo 3) CALDEROLI, BITONCI, VOLPI, DIVINA, ARRIGONI, BELLOT, BISINELLA, STEFANI, TREMONTI, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DAVICO, CENTINAIO, CANDIANI, MUNERATO, STUCCHI. -

Il Senato delibera di dare attuazione alle dichiarazioni programmatiche rese, in relazione alle riforme costituzionali, al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei ministri, e sulle quali ha ottenuto la fiducia e in particolare:

a) "Al fine di sottrarre la discussione sulla riforma della Carta fondamentale alle fisiologiche contrapposizioni del dibattito contingente, sarebbe bene che il Parlamento adottasse le sue decisioni sulla base delle proposte formulate da una Convenzione, aperta alla partecipazione anche di autorevoli esperti non parlamentari e che parta dai risultati della attività parlamentare della scorsa legislatura e dalle conclusioni del Comitato di saggi istituito dal Presidente della Repubblica. La Convenzione deve poter avviare subito i propri lavori sulla base degli atti di indirizzo del Parlamento, in attesa che le procedure per un provvedimento costituzionale possano compiersi. Dal momento che questa volta l'unico sbocco possibile per questo tema è il successo nell'approvazione delle riforme che il Paese aspetta da troppo tempo, fra 18 mesi verificherò se il progetto sarà avviato verso un porto sicuro. Se avrò una ragionevole certezza che il processo di revisione della Costituzione potrà avere successo, allora il nostro lavoro potrà continuare. In caso contrario, se veti e incertezze dovessero minacciare di impantanare tutto per l'ennesima volta, non avrei esitazioni a trarne immediatamente le conseguenze";

b) "Dobbiamo superare il bicameralismo paritario, per snellire il processo decisionale ed evitare ingorghi istituzionali come quello che abbiamo appena sperimentato, affidando ad una sola Camera il compito di conferire o revocare la fiducia al Governo. Nessuna legge elettorale è infatti in grado di garantire il formarsi di una maggioranza identica in due diversi rami del Parlamento. Dobbiamo quindi istituire una seconda Camera - il Senato delle Regioni e delle Autonomie - con competenze differenziate e con l'obiettivo di realizzare compiutamente l'integrazione dello Stato centrale con le autonomie, anche sulla base di una più chiara ripartizione delle competenze tra i livelli di governo con il perfezionamento della riforma del Titolo V";

c) "Bisogna altresì chiudere rapidamente la partita del Federalismo fiscale, rivedendo il rapporto fiscale tra centro e periferia salvaguardando la centralità dei territori e delle Regioni. Si può anche esplorare il suggerimento del Comitato di saggi istituito dal Presidente della Repubblica per la eventuale riorganizzazione delle Regioni e dei rapporti tra loro".

Nella seduta del 29 maggio 2013 la Camera dei Deputati ha approvato la mozione n. 1-00055 (Giancarlo Giorgetti, Bossi, Fedriga, Busin, Borghesi, Molteni, Marcolin,

Attaguile, Pratavia, Grimoldi, Invernizzi, Allasia, Caon, Rondini, Buonanno, Caparini, Gianluca Pini, Matteo Bragantini) avente identico testo

(1-00044) (testo 2) ZELLER, LANIECE, BERGER, FRAVEZZI, LONGO Fausto Guilherme, NENCINI, PALERMO, PANIZZA. -

Il Senato,
premessi che:

è ormai evidente la necessità di una riforma della seconda parte della Costituzione che, nel corso dell'ultimo ventennio e fino a poco prima della conclusione della XVI Legislatura, si è concretizzata nella presentazione e nell'esame di numerosi progetti di legge, nell'una e nell'altra Camera, il cui fallimento è stato determinato dalla mancanza di un ampio consenso politico;

il dibattito da tempo in atto all'interno del Paese richiede che, seppur nel rispetto e nella consapevolezza della validità dell'impianto complessivo dell'ordinamento vigente, si riorganizzi in maniera efficace, e non più procrastinabile, l'assetto dei poteri e il funzionamento delle istituzioni con spirito di leale collaborazione e sulla base di un confronto parlamentare di sistema sui temi delle riforme istituzionali che conduca alla necessaria approvazione di un testo ampiamente condiviso da maggioranza e opposizioni;

lo stesso Presidente della Repubblica, nel suo messaggio al Parlamento in seduta comune, formulato in occasione del suo giuramento, ha richiamato la necessità di un'impellente riforma delle istituzioni rappresentative e dei rapporti intercorrenti tra le stesse, subordinando al rinnovamento degli organi e dei poteri dello Stato la sopravvivenza e il progresso della democrazia e della società italiana;

al fine di venire incontro alle mutate esigenze all'interno del Paese, si rendono necessari interventi volti, in particolar modo, alla riduzione del numero dei parlamentari, al superamento del bicameralismo paritario e simmetrico con la trasformazione del Senato della Repubblica in camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, alla revisione della forma di Governo in relazione al mutato contesto politico-istituzionale, alla modifica della legge elettorale coerentemente con il modello istituzionale prescelto;

l'ampia portata del processo di riforma istituzionale cui si vuole dare avvio necessita della partecipazione e del coinvolgimento di tutte le forme ed espressioni di pluralismo presenti all'interno del Paese, valorizzando e rafforzando in modo sinergico le componenti della democrazia rappresentativa e della partecipazione popolare, comprese le minoranze linguistiche, nei confronti delle quali l'articolo 6 della Costituzione riconosce un obbligo imprescindibile di tutela;

per attuare le suddette riforme è opportuno istituire un Comitato, composto da 20 senatori e 20 deputati, nominati dai rispettivi Presidenti delle Camere su designazione di ciascun gruppo parlamentare, tra membri componenti delle Commissioni Affari Costituzionali, in modo da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i Gruppi, tenendo conto della loro rappresentanza parlamentare e del numero di voti conseguiti alle elezioni politiche, al quale conferire poteri referenti per l'esame dei progetti di legge di revisione istituzionale,

delibera che, nella designazione dei 20 senatori membri del suddetto Comitato, venga comunque garantita la presenza di almeno un senatore eletto in una lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, anche tra membri non componenti della 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione).

Nella seduta del 29 maggio 2013 la Camera dei Deputati ha approvato la Risoluzione 6-00011 (Alfreider, Gebhard, Plangger, Schullian, Ottobre, Bressa, Dellai, Gnechi, Nicoletti, Marguerettaz, Blazina), il cui testo é identico, tranne che per l'ultimo periodo qui sottolineato, (assente nel testo approvato dalla Camera).

Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica

(composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante)

12 aprile 2013

(...)

Capitolo II Del metodo delle riforme

12. La Commissione redigente. Il processo di revisione costituzionale, per quanto possibile, deve essere tenuto al riparo delle tensioni politiche contingenti che attraversano quotidianamente la vita del Parlamento e dei partiti. La revisione costituzionale necessita di coesione e disponibilità all'ascolto delle ragioni di tutti; proprio per questo diventa il luogo ove si sono sistematicamente scaricate, a partire dalla commissione Bozzi (1985), le tensioni politiche e i dissensi tra i partiti. Per questa ragione, il Gruppo di lavoro propone che la revisione costituzionale si compia attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari. La Commissione può avviare immediatamente il proprio lavoro (che dovrebbe durare pochi mesi) sulla base di documenti parlamentari che indichino i punti oggetto di revisione (la Commissione Bozzi fu istituita con una risoluzione alla Camera dei Deputati e un ordine del giorno al Senato). Contestualmente alla presentazione delle mozioni dovrebbe essere presentata una legge costituzionale per formalizzare il lavoro della Commissione.

Ad avviso di alcuni componenti della Commissione, tali mozioni potrebbero, eventualmente, demandare la scelta fra più opzioni su alcune questioni significative ad un referendum di indirizzo rigorosamente disciplinato dalla stessa legge istitutiva della Commissione¹. Questa, in dialogo con le Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato, redigerà un testo di riforma e lo presenterà al Parlamento che lo voterà articolo per articolo senza emendamenti. Il Parlamento, prima di votare, può approvare ordini del giorno vincolanti per la Commissione, per chiedere (e ottenere) la correzione del testo. La Commissione resta in funzione sino a quando il

¹ Luciano Violante è contrario al referendum d'indirizzo su materie costituzionali.

Parlamento non abbia deliberato. Sarebbe previsto in ogni caso il referendum confermativo del testo approvato dal Parlamento, distinto per singole parti omogenee. Si tratta di un organismo del tutto diverso dalla cosiddetta Assemblea Costituente perché non avrebbe potere di deliberare al posto del Parlamento, ma solo il potere di proporre un testo sul quale il Parlamento potrà liberamente deliberare. Le modalità di nomina dei componenti della Commissione estranei al Parlamento verranno decise nei documenti istitutivi. E' evidente, invece, che i componenti parlamentari dovrebbero essere eletti dalle Camere con criteri proporzionali².

² Riserva di Valerio Onida. Dissente dalla proposta di istituire una commissione redigente mista, costituita su base proporzionale da parlamentari e non parlamentari, per le revisioni costituzionali, che seguirebbero un procedimento speciale in deroga all'art. 138 Cost. A suo giudizio si rischierebbe così di innescare un processo "costituente" suscettibile di travolgere l'insieme della Costituzione, che è bensì opportuno modificare in punti specifici, attraverso il procedimento di cui all'articolo 138, ma mantenendo fermi i suoi principi, la sua stabilità e il suo impianto complessivo; e si rischierebbe di favorire progetti di revisione "totale" da votare "in blocco". Si dovrebbero invece approvare con il procedimento di cui all'art.138 distinte leggi costituzionali per ognuno degli argomenti affrontati, in modo da consentire che su ciascuna di esse si esprimano prima le Camere e poi gli elettori con il referendum. Una modifica dell'art. 138 – ma a regime, non come deroga una tantum – sarebbe a suo giudizio opportuna per stabilire che le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali debbano essere approvate sempre a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione delle Camere, e che possa in ogni caso chiedersi il referendum confermativo.

XVI LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE AFFARI
COSTITUZIONALI
(A.S. n. 2173 e abb.-A), COME EMENDATO (fino all'articolo 4 incluso)
DALL'ASSEMBLEA DEL SENATO

*Istituzione di una Commissione per la revisione dell'ordinamento della
Repubblica*

Art. 1.

(Commissione per la revisione della Parte II della Costituzione)

1. È istituita una Commissione per la revisione della Parte II della Costituzione e, conseguentemente, per la redazione della nuova legge elettorale, nonché il relativo coordinamento tra le norme per l'elezione delle Camere e la forma di governo e di Stato prescelta, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione, composta da novanta membri, è eletta a suffragio universale e diretto, con voto eguale, libero e segreto attribuito a liste concorrenti di candidati. Ogni lista è formata, a pena di inammissibilità, in modo che ciascuno dei due sessi non sia rappresentato in misura superiore a due terzi, con arrotondamento all'unità più prossima.

Art. 2.

(Elezione della Commissione)

1. Con il primo decreto di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione delle Camere successivo alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale sono indetti, per lo stesso giorno, l'elezione della Commissione nonché il referendum popolare di indirizzo sulla forma di governo di cui all'articolo 3.

1-bis. Qualora le elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica si siano svolte nei dodici mesi precedenti all'entrata in vigore della presente legge, l'elezione della Commissione ed il contestuale referendum di indirizzo di cui all'articolo 3 si svolgono simultaneamente alle elezioni per il Parlamento europeo o, comunque, in occasione del primo turno elettorale generale.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è assegnato un seggio a ogni regione e provincia autonoma, ciascuna delle quali costituisce una circoscrizione elettorale; i rimanenti seggi sono ripartiti tra tutte le regioni in proporzione alla popolazione residente, quale risulta dall'ultimo censimento generale.

3. I seggi sono ripartiti su base nazionale fra le liste di candidati **presentate in ciascuna circoscrizione regionale con un numero di candidati non superiore ai seggi assegnati alla regione**, con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. Per l'assegnazione dei seggi alle liste si applicano in quanto compatibili le disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361. I candidati di ciascuna lista sono eletti secondo l'ordine di presentazione.

Art. 3.

(Referendum di indirizzo sulla forma di governo)

1. Il referendum popolare di indirizzo sulla forma di governo, di cui all'articolo 2, comma 1, ha per oggetto il seguente quesito: **"Ritenete voi che la forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione debba essere riformata?"**, **nonché il seguente quesito:** «Ritenete voi che, in sede di revisione costituzionale della forma di governo parlamentare, si debba preferire la forma di governo del Primo Ministro (soluzione A) ovvero la forma di governo semi-presidenziale (soluzione B)?». Sulla scheda per il referendum sono riportate le specificazioni di cui all'allegato 1.

2. Hanno diritto di voto tutti i cittadini che, alla data di svolgimento del referendum, sono elettori per la Camera dei deputati. Per tutto ciò che non è espressamente previsto nella presente legge costituzionale si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al titolo I della legge 30 giugno 1970, n. 352, e successive modificazioni.

Art. 4.

(Membri della Commissione)

1. Sono eleggibili alla commissione tutti i cittadini italiani che abbiano i requisiti per l'elezione alla Camera dei deputati.

1-bis. La carica di membro della Commissione è incompatibile con quella di:

- a) **membro del Governo;**
- b) **parlamentare europeo;**
- c) **presidente di regione, consigliere o assessore regionale;**
- d) **parlamentare nazionale.**

1-ter. Si applicano ai membri della Commissione le ulteriori disposizioni in materia di incompatibilità previste dalla legge per i membri del Parlamento nazionale.

1-quater. Qualora si verifichi una delle situazioni di incompatibilità di cui ai commi 1 e 2, il rappresentante risultato eletto alla Commissione deve dichiarare, entro trenta giorni, quale carica sceglie. Qualora il

rappresentate non vi provveda, è dichiarato decaduto ed è sostituito con il candidato che nella stessa lista e circoscrizione segue l'ultimo eletto.

2.La Commissione giudica sui titoli di ammissione dei propri membri.

3.Ai membri della Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 67 e 68 della Costituzione.

3-bis. Durante l'esercizio della funzione costituente, i membri che rivestano un incarico pubblico sono collocati d'ufficio in aspettativa.

Art. 5.

(Funzionamento della Commissione)

1.La prima seduta della Commissione ha luogo entro trenta giorni dalla data della sua elezione.

2.La Commissione adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Elegge tra i suoi membri il presidente, due vice presidenti e due segretari, che costituiscono l'ufficio di presidenza. Le sedute sono pubbliche.

3.Le risorse e il personale occorrenti per il funzionamento della Commissione sono messi a disposizione in parti uguali dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica.

4.La Commissione rimane in carica dodici mesi, decorrenti dalla data della prima seduta. Può essere prorogata una sola volta con deliberazione adottata dal Parlamento in seduta comune delle due Camere.

Art. 6.

(Procedimento legislativo)

1.Sono esaminati dalla Commissione i disegni di legge di revisione costituzionale concernenti la Parte II della Costituzione presentati a norma della Costituzione e quelli presentati dai membri della stessa Commissione.

2.Il disegno di legge costituzionale approvato dalla Commissione articolo per articolo è sottoposto alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il solo voto finale e approvato a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1

Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali

Art. 1.

(Istituzione della Commissione)

1. E' istituita una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, composta di trentacinque deputati e trentacinque senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica su designazione dei Gruppi parlamentari, rispettando la proporzione esistente tra i Gruppi medesimi. Se nei cinque giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale tale designazione non e' pervenuta, i Presidenti delle Camere provvedono direttamente alla nomina.

2. I componenti della Commissione possono per la durata dei lavori essere anche permanentemente sostituiti, a richiesta, nelle Commissioni permanenti cui appartengono. Nelle sedute di aula, i componenti della Commissione assenti, in quanto impegnati nei lavori della Commissione stessa, non sono computati per fissare il numero legale.

3. I Presidenti delle Camere convocano la Commissione per una data compresa entro i dieci giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Nella prima seduta la Commissione elegge a voto segreto il Presidente. Nell'elezione, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede immediatamente al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, e' proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano per età.

Immediatamente dopo, la Commissione elegge un ufficio di presidenza composto di tre vicepresidenti, con voto segreto e limitato ad uno, e quattro segretari, con voto segreto e limitato a due. Risulta eletto chi ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, risulta eletto il più anziano per età.

4. La Commissione elabora progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie.

5. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica assegnano alla Commissione i disegni e le proposte di legge costituzionale relativi alle materie di cui al comma 4, presentati entro la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

Art. 2.

(Lavori della Commissione)

1. La Commissione esamina i disegni e le proposte di legge ad essa assegnati in sede referente, secondo le norme della presente legge costituzionale e del regolamento della Camera dei deputati, in quanto applicabili. La Commissione può adottare, a maggioranza assoluta dei componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori.

2. La Commissione nomina uno o più deputati o senatori con funzioni di relatore. Possono essere presentate relazioni di minoranza. La Commissione assegna un termine per la presentazione delle relazioni, ed un termine entro il quale pervenire alla votazione finale.

3. Non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli. Il voto è palese.

4. La Commissione, entro il 30 giugno 1997, trasmette alle Camere un progetto di legge di riforma della parte II della Costituzione, corredato di relazione illustrativa e di eventuale relazione di minoranza; ovvero più progetti di legge, ciascuno dei quali riferito ad una o più delle materie indicate nell'articolo 1, comma 4, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza. Al fine di rispettare questo termine, il Presidente della Commissione ripartisce, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati relative all'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea. Qualora entro tale data per uno o più progetti non si pervenga all'approvazione definitiva, la Commissione trasmette comunque alle Camere, per ciascuna delle materie di cui all'articolo 1, comma 4, un disegno o una proposta di legge fra quelli assegnati ai sensi dell'articolo 1, comma 5, nel testo eventualmente emendato dalla Commissione stessa.

5. Entro trenta giorni dalla trasmissione di cui al comma 4 ciascun deputato o senatore, anche se componente del Governo, può presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti, sui quali la Commissione si pronuncia nei successivi trenta giorni.

Art. 3.

(Lavori delle Assemblee)

1. I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge all'ordine del giorno delle Assemblee.

2. La Commissione è rappresentata davanti alle Assemblee da un Comitato formato dal Presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i Gruppi.

3. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Il voto è palese. Non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive, di non passaggio agli articoli, di rinvio in Commissione. Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possono presentare emendamenti al testo della Commissione, in diretta correlazione con le parti modificate, e ripresentare gli emendamenti respinti dalla Commissione. La Commissione può presentare emendamenti o subemendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. Agli emendamenti della Commissione, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di un presidente di Gruppo o di almeno venti deputati o

dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui e' prevista la votazione di tali emendamenti.

4. Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvati articolo per articolo dalle Camere senza voto finale su ciascun progetto, ma con un voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti. Nella seconda deliberazione per il voto unico finale è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

*Art. 4.
(Referendum)*

1. La legge costituzionale approvata con unico voto finale ai sensi dell'articolo 3, comma 4, è sottoposta ad unico referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione ed e' promulgata se al referendum abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto e sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi.

*Art. 5.
(Applicabilità del procedimento)*

1. Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai disegni ed alle proposte di legge assegnati alla Commissione.

2. Per la modificazione della legge costituzionale approvata secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme di procedura previste dalla Costituzione.

*Art. 6.
(Cessazione)*

1. La Commissione cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione della legge costituzionale approvata ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

*Art. 7.
(Spese di funzionamento)*

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

*Art. 8.
(Entrata in vigore)*

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione.

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto

obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1
*Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e
disciplina del procedimento di revisione costituzionali*

Art. 1.

1. La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, istituita con deliberazioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 23 luglio 1992, elabora un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione, ad esclusione della sezione II del titolo VI, nonché progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei consigli delle regioni a statuto ordinario.

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, presentati entro la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

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

4. La Commissione, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, comunica alle Camere i progetti di legge di cui al comma 1 corredati da relazioni illustrative. Entro trenta giorni ciascun deputato o senatore, anche se componente del Governo, può presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti, sui quali la Commissione si pronuncia nei successivi trenta giorni.

5. E' in facoltà della Commissione trasmettere alle Camere, anche prima del termine di cui al comma 4, i progetti di legge da essa predisposti.

6. I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione dei progetti di legge all'ordine del giorno delle Assemblee e stabiliscono la data entro la quale ciascuna Camera procede alla votazione finale.

7. La Commissione nomina uno o più deputati e senatori con funzioni di relatore. Possono essere presentate relazioni di minoranza. La Commissione e' rappresentata nella discussione dinanzi alle Assemblee da un Comitato formato dal Presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i gruppi.

Art. 2.

1. Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai disegni e alle proposte di legge assegnati alla Commissione.

2. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio all'esame degli articoli o per il rinvio in Commissione. Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i

componenti della Assemblea possono presentare emendamenti al testo della Commissione, in diretta correlazione con le parti modificate, e ripresentare gli emendamenti respinti dalla Commissione. La Commissione può presentare emendamenti o subemendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui e' prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono.

Agli emendamenti della Commissione, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di almeno un presidente di gruppo o di almeno dieci deputati o cinque senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui e' prevista la votazione di tali emendamenti.

Art. 3.

1. Il progetto di legge costituzionale e' approvato da ciascuna Camera in seconda deliberazione, ad intervallo non minore di tre mesi dalla prima, a maggioranza assoluta dei componenti e sottoposto a referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione.

2. La legge costituzionale e' promulgata se nel referendum popolare sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 4.

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

Art. 5.

1. Per la modificazione delle leggi costituzionale od ordinarie, approvate secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme di procedura rispettivamente previste dalla Costituzione.

Art. 6.

1. 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.

Art. 7.

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, successiva alla sua promulgazione.

La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

MESSAGGIO ALLE CAMERE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

(A norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione)

TRASMESSO ALLE PRESIDENZE IL 26 GIUGNO 1991

(. . .)

1.9. Certamente non appartiene al Presidente della Repubblica la scelta fra le varie e possibili soluzioni di riforma - ciò infatti equivarrebbe ad appoggiare l'adozione dell'uno o dell'altro specifico, composito modello delle forze politiche -, ma certamente costituisce diritto e dovere del Capo dello Stato indicare quali esigenze debbano essere soddisfatte affinché, all'opera di riforma delle istituzioni, si senta interessata e partecipi la parte più larga possibile della comunità nazionale ed anche esprimere valutazioni di congruità o di non congruità e, soprattutto, di conformità o non conformità dei modelli proposti ai principi costituzionali ed ai valori dello Stato democratico.

La disfunzione delle istituzioni; l'appannamento dei valori di credibilità dello Stato e degli altri soggetti del potere pubblico; l'affievolimento dell'autorità effettiva dello Stato stesso in alcune zone del Paese; le carenze e le lentezze nell'amministrazione della Giustizia, sia civile che penale, ed i sospetti di partigianeria politica che su di essa a volte si sono fatti gravare; l'insufficiente risposta dei servizi alla domanda sociale della gente; l'apparire sempre di più i partiti, più che quali organizzatori del consenso per l'affermazione di organici programmi, quali gestori di

potere; tutto ciò rischia di allontanare il cittadino e di indebolire la sua fiducia, il suo sostegno, la sua adesione, il suo rispetto delle istituzioni democratiche repubblicane, che sono il presidio delle civiche libertà e della democrazia.

Insieme ad una crescente disaffezione dal nostro sistema di governo, c'è il grave pericolo che questo malessere si esprima, presto o tardi, in un comune sentimento di non accettazione dei principi di «legittimità» che prima ancora di quelli di «legalità» sono il fondamento reale dell'osservanza della legge e dell'autorità dello Stato. D'altro canto, la vita della comunità civile, per fantasia, laboriosità, gusto del rischio nell'impresa economica industriale e agricola; responsabilità, solidarietà, intelligente e consapevole e produttività nel campo del lavoro e dell'artigianato; fioritura di inventiva e di intuizione nell'arte e nella scienza; più maturo e partecipato interesse della gioventù ai problemi della società; rinascita autentica del senso religioso e dell'impegno spirituale; sviluppo rigoglioso del volontariato, inteso come strumento ed espressione di reale e solidale *comunicazione-comunione* fra gli uomini; più generale interesse per i problemi della vita e dello sviluppo e per le lotte di libertà, di liberazione e di progresso delle altre nazioni e degli altri continenti: *tutte queste cose* consentono di misurare la crescita umana, culturale e civile della nostra comunità nazionale.

È quindi la distanza fra istituzioni e società civile che occorre ridurre, è questo pericolo di allontanarsi e disaffezionarsi del cittadino dalle sue istituzioni che occorre evitare.

La recente prova referendaria ha dimostrato un largo interesse dei cittadini alla espressione immediata e reale della propria volontà, senza intermediazione di gruppi, gestione di partiti, mediazioni esterne ed interne, a volte avvertite come vere e proprie *fonti eterogenee* alle proprie scelte e come *fattori* di possibili manipolazioni delle proprie opzioni.

Di tutto ciò la classe politica non potrà non tener conto, posta di fronte al problema della riforma delle istituzioni. Di tutto ciò occorrerà che il Parlamento tenga conto nella scelta dei modi e delle procedure attraverso i quali ammodernare le nostre istituzioni. Sono importanti, certamente, le scelte di merito: presidenzialismo, semipresidenzialismo, cancellierato, Governo del Primo Ministro e così via. Ma altrettanto importanti sono, sotto il profilo dell'acquisizione di un reale consenso alle istituzioni che si vanno a costituire, le scelte delle procedure attraverso le quali operare le scelte di merito.

Guai se le opzioni da adottare fossero intese come accordi contrattualistici di potere fra i partiti ! Guai se le scelte da attuare fossero sentite come ispirate non dall'interesse generale, ma dalla volontà pervicace di conservare e gestire comunque la quota di potere

conquistato e mantenuto, magari sotto forma *di rendita* di un sistema che, allora sì, sarebbe destinato ad tiri rapido e non rimpianto declino!

La volontà di partecipazione attiva della gente alle scelte fondamentali che riguardano l'assetto del nostro sistema, e quindi l'avvenire della nostra comunità, è questo un valore essenziale, un sentimento condiviso che dovrà essere tenuto ben presente, in particolare quando si deciderà sui modi *e sulle forme della partecipazione popolare al procedimento di rinnovamento delle istituzioni* e, quindi, sul modo di riconoscere e di affermare in concreto *la naturale e primigenia preminenza della sovranità popolare* ed il "carattere *originario dell'essere il popolo* in democrazia *l'unico e vero sovrano reale*.

Nel momento in cui ci si preoccupa di colmare il fossato fra società civile e istituzioni non sarebbe facile spiegare ai cittadini, dopo aver lodato la loro partecipazione al recente *referendum*, come forma di alto civismo e di acuto senso dello Stato, che le riforme istituzionali debbano, o forse è più *prudente*, invece, che vengano fatte senza, una loro diretta partecipazione; non sarebbe facile spiegare alla gente comune che, dopo averla chiamata a decidere sulla unicità del voto di preferenza, in vista di assicurare maggiore genuinità e trasparenza alla formazione della rappresentanza nazionale, si servirebbe meglio l'interesse generale se, sui problemi quali le *forme di governo*, cioè il modo in cui il Paese deve essere governato, si procedesse senza la diretta utilizzazione delle sue scelte, senza la immediata efficacia del suo voto!

Una società moderna, aperta, informata, matura come la nostra non comprenderebbe tutto ciò, se non, ahimè ! nella chiave interpretativa di una ostinata volontà di conservazione degli equilibri esistenti e di difesa dell'attuale assetto del potere politico.

Pur avvertendo questi pericoli, e desiderando scongiurarli, impegnato nel promuovere il rinnovamento, che è oggetto della corale richiesta della gente comune, al Presidente della Repubblica *nulla di più è consentito*, in relazione a questo problema, che «*consigliare, incoraggiare, ma anche ammonire*», secondo un'antica regola del costituzionalismo britannico. Secondo la Costituzione e *la regola morale di servizio* di cui essa è strumento, questo è diritto incontestabile, dovere e responsabilità indeclinabile del Capo dello Stato: ad altri operare, scegliere, deliberare secondo le proprie attribuzioni e secondo il dettato della propria coscienza e la corretta interpretazione e la genuina espressione della volontà popolare.

Non sembri eccessivo il giudizio sullo stato presente delle istituzioni: ché né rigore né pessimismo hanno mai impedito alla « buona volontà » né indulgente e prudente realismo, né ottimismo e decisione nell'agire.

(. . .)

Il metodo delle riforme.

4.0. Le proposte delle forze politiche sui grandi temi delle riforme scorrono, tuttavia, per molti aspetti, su binari paralleli destinati, ove non vengano operate le opportune convergenze, a non incontrarsi. Si è in sostanza determinata una situazione di paralisi della volontà politica riformatrice. Quando, perciò, durante le consultazioni a seguito della crisi del sesto Governo Andreotti, i rappresentanti di tutte le forze politiche mi espressero la convinzione che si dovesse procedere a superare questa posizione di stallo, presi la risoluzione, come espressamente dichiarai, di conferire all'onorevole Andreotti il mandato di ricercare se già all'interno delle forze che andavano a costituire il Governo « si potesse trovare un accordo naturalmente da offrire anche alle altre forze parlamentari, per avviare concretamente, almeno nei metodi, le riforme istituzionali ».

Come è noto, il nuovo Governo — ed io non potei come Capo dello Stato che prenderne atto — si assegnò il compito più limitato di coltivare alcune già iniziate riforme istituzionali, mentre non fu raggiunto l'accordo per fare del Governo stesso l'organo di proposizione di norme di modifica dell'articolo 138 della Costituzione.

D'altra parte, il problema delle riforme istituzionali, come già sopra lumeggiato, rimane nella sua interezza, completezza ed ineludibilità, perché nasce dall'esperienza politica, economica, civile e sociale del quarantennio ed è riconosciuto come urgente da tutte le forze politiche e parlamentari. Da questa constatazione trassi l'idea di cui detti pubblico annuncio proprio a conclusione della crisi di Governo, di utilizzare il potere conferitomi dall'articolo 87, secondo comma, della Costituzione, di inviare un **messaggio** alle Camere del Parlamento.

L'articolo 138 della Costituzione rappresenta l'unica via legittimamente percorribile per riformare la nostra carta fondamentale. Ciò anche nell'ipotesi che la portata delle riforme da introdurre induca a ritenere necessaria una vera e propria fase costituzionale.

Su tale materia il Presidente della Repubblica non esprime alcuna personale preferenza per l'una o l'altra delle soluzioni politiche o tecniche - se mai di soluzioni tecniche si possa parlare - che possano essere adottate. Si tratta, infatti, di una scelta di competenza del Parlamento e delle forze politiche che lo compongono e, in istanza suprema, del popolo cui la sovranità appartiene.

Ma il Capo dello Stato ha il dovere indeclinabile di prospettare la necessità che qualunque procedimento venga prescelto, tenuto conto dell'importanza fondamentale delle opzioni che stanno di fronte alle forze politiche, **sia sempre garantita l'espressione della libera e sovrana volontà popolare.** Essa è l'autentico fondamento del nostro Stato, è il titolo di legittimazione giuridica della Costituzione stessa in cui sono racchiuse le norme fondamentali elaborate dall'Assemblea Costituente, conformemente ad un

mandato ispirato ai grandi valori di libertà, di democrazia e di giustizia sociale testimoniati dal sacrificio dei martiri della Resistenza e dei caduti della Guerra di liberazione, convalidato e ratificato dal voto popolare.

4.1. Nell'orizzonte della problematica vasta e complessa della riforma delle istituzioni della nostra Repubblica, in coerenza con i principi « naturali » di una moderna democrazia, accanto al tema della individuazione e della scelta delle materie e degli oggetti istituzionali cui l'impegno riformatore debba applicarsi, ed accanto al problema dei « modelli » che sia maggiormente utile ed opportuno adottare, e cioè degli istituti e procedure che occorra correggere, riformare o rifondare, in un disegno coerente ed organico, elaborato e radicato nella realtà viva della società italiana moderna, collegato ai suoi reali bisogni ed espressione dei valori più attuali, comuni e partecipati, si pongono i problemi del « metodo » per l'individuazione e la scelta di queste « materie ed oggetti », e quindi per l'elaborazione e l'adozione dei relativi nuovi modelli.

Il problema del « metodo », pertanto, è il problema non tanto dei criteri storici, politici, sociologici e culturali ed anche degli interessi economici, che debbono illustrare ed illuminare queste individuazioni e queste scelte, quanto dell'elaborazione e dell'adozione di « modelli », della ricerca di materie ed oggetti ed opzioni di valori ed interessi, posti come « fine » ontologico della riforma e da attuare, almeno nella prospettiva del loro sviluppo e della loro affermazione, in una legittima dialettica politica nella società ed in una dialettica produttiva di « beni » delle e nelle istituzioni pubbliche.

Ma il problema del « metodo » è anche problema della determinazione delle istituzioni, nuove o rifondate, delle norme da rinnovare da emanare e delle procedure cui affidare sul piano istituzionale tale individuazione, tale scelta, e tale elaborazione, in un quadro unitario ed omogeneo, secondo una « progettualità » organica, e coerente, per giungere ad adeguate soluzioni normative fondanti nuove ed arricchenti istituzioni e norme di condotta.

4.1.1. È questo, a ben vedere, forse il problema centrale e fondamentale del processo riformatore in atto, sotto il profilo non solo tecnico, ma anche storico, etico, politico e di autenticità dell'impegno riformatore che deve affrontarsi: problema storico, poiché, nella storia costituzionale delle Nazioni e anche del nostro Paese, non solo « che cosa » occorresse riformare, ma « chi » dovesse provvedervi, fu sempre questione essenziale.

La storia liberale e democratica del nostro Paese, e, del resto, l'intera storia del costituzionalismo europeo è ricca di controversie sul potere primigenio legittimato a fondare l'ordinamento dello Stato dei cittadini o del potere sovrano: il popolo attraverso un'assemblea costituente da esso « fondata e legittimata », il popolo direttamente, anche in collegamento

con l'assemblea da esso eletta, o il « sovrano » per atto unilaterale (le cosiddette « costituzioni *octroyées* »- o anche quelle accordate contrattualmente, sulla base di un ipotetico contratto fra sovrano titolare primigenio della sovranità ed il popolo che veniva a parteciparvi o, che concorreva alla titolarità, secondo alcuni, ovvero, secondo altri, al solo esercizio della sovranità stessa).

Non dimentichiamo il progetto ed il sogno dell'Assemblea Costituente nel corso del Risorgimento, come strumento della fondazione I della Nazione in Stato unitario, progetto promosso e sogno vissuto con passione e sacrificio dalla parte più democratica del movimento per la Causa nazionale; non dimentichiamo, nella Germania dell'800, che ricercava l'unità della Nazione tedesca, per la sua ispirazione liberale e nazionale, frutto del clima patriottico della guerra contro Napoleone e che questa guerra sentiva come guerra popolare, nazionale e per la libertà, il moto che portò alla creazione della prima assemblea nazionale germanica nella chiesa di San Paolo a Francoforte sul Meno, anche se sfortunata e breve fu la sua vita e infruttuoso il suo esito.

Il problema del «metodo» è quindi un importante problema politico, ma anche giuridico-istituzionale, perché attiene alla «legittimazione» di un istituto e di nuove norme: poiché la scelta delle istituzioni e delle procedure, come più avanti compiutamente si dirà (corpo elettorale, attribuzione di funzioni costituenti alle Camere del Parlamento nazionale che si andranno ad eleggere o Assemblea Costituente, ed eventuale collaborazione-integrazione dell'iniziativa, dell'attività, della capacità decisionale di questi soggetti con il diretto intervento del corpo elettorale), con cui procedere alle « riforme », non è problema solo tecnico, ma problema etico-politico e politico 'in senso stretto. Problema etico-politico poiché attiene al concetto ed al contenuto etico della democrazia, non intesa semplicemente come tecnica per conciliare autorità e popolo, in una concezione in cui il regime di governo è caratterizzato dal governo delle «*élites*», anche se scelte o confermate dal popolo, ma come visione nella quale soggetto della democrazia, direi soggetto « manzoniano » della Storia e quindi della vita istituzionale, sociale, ed economica che caratterizza uno Stato democratico è il popolo, nelle sue varie espressioni: il corpo elettorale nell'ordinamento istituzionale, le chiese, le associazioni, i sindacati dei lavoratori e le associazioni degli imprenditori, le università, le cooperative e le altre forme di libero associazionismo sul piano della società civile.

Quanto ho affermato potrà ritenersi appartenere all'ambito astratto della scienza politica; *ma esso invece appartiene oggi, molto concretamente, alla realtà della politica attuale*, appartiene cioè al problema della dislocazione delle forze politiche, economiche e sociali, al loro essere presenti nella società, alla volontà, non diversa talvolta nella maggioranza

e nell'opposizione, di voler tutto prevedere e *contrattare* per quanto attiene al governo del Paese.

L'attribuzione quindi alle assemblee rappresentative o al popolo inteso come corpo elettorale, in vario grado di combinazione anche tra «decisione rappresentativa» e «decisione diretta», non è un problema di semplice ingegneria costituzionale, **ma un problema che attiene al modo etico e politico e non solo tecnico, di concepire la democrazia, lo Stato, la vita sociale, la stessa Storia.** Alessandro Manzoni, indicando come soggetto della sua « storia », che era storia vera di uomini concreti, non solo Spagna, Francia ed Impero, ma Renzo, Lucia, Fra' Cristoforo, l'Innominato, il Cardinale Federigo Borromeo, Don Abbondio ed anche, mi sembra appropriato citarlo, l'Azzeccagarbugli; le masse che saccheggiarono i panifici di Milano e l'umanità dolorante e morente nei lazzaretti degli appestati, creò il primo « romanzo democratico » dell'Italia moderna, in coerenza con il suo essere cattolico per impegno religioso e spirituale, e liberale per impegno civile e «religioso».

E lo scontro tra le due ipotesi procedurali o sul grado di combinazione di esse è scontro non solo tra scuole di pensiero scientifico, ma scontro concreto tra sistemi di potere e tra la concezione di fondazione ed uso democratico del potere medesimo.

4.1.2. In materia di metodo, il primo problema, non solo storico-pratico, ma anche di valore, affonda le sue radici tanto nella storia del costituzionalismo, antico e moderno, quanto, come già detto, sul piano politico-istituzionale, nella realtà concreta della nostra società fra « rappresentanza » e « popolo », come sedi privilegiate del processo non solo politico, ma istituzionale delle riforme, il problema di una distinzione fra metodo, per ridurre la semplificazione agli estremi; « decisionale » da un lato, e « compromissorio o contrattualistico » dall'altro, per l'elaborazione e l'attuazione del disegno riformatore.

4.1.3. Si può ben dire che il problema delle riforme sia quindi intimamente collegato al problema del governo nel nostro Paese ed alla concezione che si ha delle linee attraverso cui esso si deve sviluppare nella sua vita democratica e culturale. Dovrà essere quindi nostro dovere e nostra cura saper cogliere, evidenziare e tenere in conto queste questioni e le implicazioni che esse pongono per i rapporti fra i vari poteri.

Un primo tipo di riformismo è quello che ritiene che la Costituzione del 1948 sia tuttora pienamente valida, anche nella sua parte istituzionale, e che occorra perciò soltanto limitarsi ad alcune opportune ed essenziali, nel senso di limitate, correzioni. Un altro riformismo si domanda invece se la Costituzione - fatto naturalmente salvo il suo grande valore storico e direi *simbolico e sacrale*, soprattutto per quanto attiene alla parte relativa ai principi fondamentali riguardanti i diritti e

le libertà dei cittadini - nella parte in cui vengono disciplinati i pubblici poteri sia ancora valida o non vada invece adeguata ai reali bisogni istituzionali dell'attuale società italiana ed alla domanda, che sempre più prepotentemente si alza, da essa, in relazione alle sue obiettive esigenze economiche, sociali e civili ed a tutti i livelli, di «governo», democratico, di diritto, garantito e responsabile, ma di governo.

Così, la differenza fra il privilegiare la sede della «rappresentanza» e la sede dell'«intervento popolare di retto» corrisponde non solo, al limite, a due diverse configurazioni della democrazia, ma al convincimento che il confronto e la dialettica in una assemblea siano più agibili ed utili che non il confronto e la dialettica nel corpo elettorale a livello di società. Tale differenza si collega inoltre da un lato ad una logica «contrattualistica», «consociativa» e «compromissoria» della politica e specificatamente della *pratica di governo* a livello di esecutivo, di legislativo e di amministrazione, che si contrappone a quella del «confronto», e cioè quella della normale convenienza, ma anche della piena legittimità delle decisioni in base al principio di maggioranza: ritorna a ben vedere il discorso della legittimità o preferenzialità del principio maggioritario in alternativa a quello «contrattualistico» e «compromissorio».

Il Presidente della Repubblica non può esprimersi qui per l'una o per l'altra concezione del riformismo: non gli compete, almeno in questa fase. Egli, peraltro, pur rievocando quanto il metodo compromissorio sia stato imprescindibile e prezioso in periodi cruciali della vita democratica del nostro Stato e della nostra comunità, non può non sottolineare la piena legittimità, nella doverosa ricerca del più ampio consenso, del «principio maggioritario» e del suo carattere di ordinamento del processo democratico e della propensione ad esso legata a conferire un certo grado di preminenza alla sovranità popolare. Ciò anche per effetto del venir meno, oggi, della *conventio ad excludendum* e della corrispondente e compensativa *conventio ad consociandum*, per cui si è avuto in passato insieme un regime di responsabilità con potere, di responsabilità senza potere, di potere con responsabilità ed anche di potere senza responsabilità, di «governo senza opposizione» e di «opposizione con attribuzione di governo», con nello sfondo rilevanti riferimenti a sistemi politico-militari contrapposti.

4.2. Da un punto di vista teorico le strade conformi alla Costituzione, per addivenire ad un dibattito, ad un confronto e ad una decisione in tema di riforme istituzionali, sono fondamentalmente tre:

a) l'esercizio da parte del Parlamento, di quello attuale o da parte delle Camere che si andranno ad eleggere, del potere di adottare leggi di revisione costituzionale o altre leggi costituzionali in forza e con la procedura prevista nell'articolo 138 della Costituzione, e la eventuale partecipazione referendaria del popolo contemplata dalla stessa

disposizione;

b) attribuzione da parte delle Camere in funzione ad esse medesime, o alle Camere che verranno ad essere elette dopo di esse, di veri e propri poteri costituenti, e cioè del potere non "vincolato nel suo esercizio dalle procedure dell'articolo 138 della Costituzione, di modificare le norme costituzionali o di approvarne altre con procedure più snelle rispetto a quelle previste e disciplinate da l'citato

articolo 138;

c) elezione di una Assemblea Costituente dotata di veri e propri poteri costituenti e quindi senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente. Questa Assemblea Costituente procederebbe quindi all'approvazione di leggi costituzionali, modificative o integrative della Costituzione vigente, nelle forme proprie della legislazione ordinaria, salvo, come si vedrà più appresso, l'eventuale intervento del popolo in una delle forme di *referendum* ipotizzabili.

4.2.1. In relazione a questi tre modelli deve però tenersi a mente che:

a) né l'attribuzione alle future Camere, né l'autoattribuzione alle attuali Camere, di poteri di revisione o di approvazione di leggi costituzionali con procedure diverse, ad esempio semplificate nei *quorum* o nell'obbligo della doppia lettura o nei termini temporali attualmente previsti per una approfondita « meditazione » della opportunità della revisione, ***può avvenire se non con la rigorosa e piena osservanza dell'articolo 138 della Costituzione nonché, per quanto attiene all'eventuale perfezionamento delle deliberazioni parlamentari con voto popolare, nelle forme del referendum confermativo, previsto dalla stessa norma.***

Del rispetto di queste procedure e dell'osservanza di queste norme, il Presidente della Repubblica ha la coscienza di dover essere e sarà il necessario garante;

b) dovrà attentamente valutarsi, come parte della dottrina costituzionalistica ritiene, essendo il potere di revisione costituzionale o di approvazione di nuove leggi costituzionali previsto dall'articolo 138 della Costituzione, non un « *potere costituente* », ma un « *potere costituito* », se esso non trovi nel suo esercizio non solo il limite sostanziale esplicito (articolo 139 della Costituzione), *ma anche altri limiti sostanziali impliciti*, connessi ai principi strutturali del nostro ordinamento costituzionale, così come approvato dall'Assemblea Costituente nel 1948: ad esempio il principio del bicameralismo e forse anche quello del bicameralismo così detto *paritario*, il limite della forma di governo parlamentare nella forma classica, come adottata dal nostro costituente; ciò che sarebbe certamente di ostacolo all'introduzione nel nostro ordinamento, con una semplice legge di revisione costituzionale, non solo di un regime presidenziale, ma anche di regimi che, inquadrando in un procedimento « automatico » per effetto del voto

popolare o di diretta espressione parlamentare la nomina del Capo dell'Esecutivo, implichino la soppressione della funzione di arbitro e garanzia che si volle propria del Presidente della Repubblica e che ne giustificò l'adozione dell'istituto: Capo dello Stato;

c) la scelta della via dell'elezione di una Assemblea Costituente richiede una disciplina - peraltro già sperimentata e collaudata nel regime provvisorio e transitorio in vigore in Italia tra il 1945 e il 1948 - dell'esercizio della funzione ordinaria legislativa da parte del Governo, non potendosi per motivi di tempo e di « qualità dell'impegno » gravare l'Assemblea Costituente dell'esercizio di dette funzioni legislative ordinarie - neanche in forma di delega o di legge di convalida dei decreti - legge del Governo - e inoltre una disciplina del modo con cui l'Assemblea Costituente eserciterà le funzioni di indirizzo e controllo sul Parlamento che sono connaturali anche ad un regime parlamentare «attenuato» e che da esso dovrebbero essere opportunamente e necessariamente attribuite;

d) anche il conferimento di «*poteri costituenti*» ad una Assemblea costituente deve passare necessariamente non solo attraverso la procedura dell'articolo 138 della Costituzione, ma anche attraverso una procedura rinforzata che, per dare *legittimazione politica*, e forse anche istituzionale, all'Assemblea stessa, preveda comunque *la conferma della legge costituzionale* istitutiva dell'Assemblea Costituente, e ad essa conferente poteri costituenti, per *mezzo del referendum confermativo popolare previsto dal citato articolo 138 della Costituzione*: e ciò qualunque sia la maggioranza che sull'eventuale testo approvato si sia raccolta in entrambe le Camere, un *referendum* quindi non eventuale, facoltativo e su richiesta, ma obbligatorio e d'ufficio.

Infatti, solo così si può aprire, ad avviso del Capo dello Stato, una vera e propria fase costituente, come processo popolare sovrano di rifondazione dei propri ordinamenti; *e ciò perché l'ordinamento costituito si fonda anch'esso su una norma fondamentale ad esso preventiva e ad esso sovraordinata: il « principio della sovranità popolare »*, principio « attuale » storicamente ad ogni popolo, principio coesistente al concetto stesso di Repubblica e di Stato democratico, « norma », strumento riconosciuto nel nostro essere Stato democratico per il fatto normativo in sé del rovesciamento della dittatura e della monarchia, della lotta di resistenza e della guerra di liberazione, del *referendum* istituzionale e della scelta per una nuova costituzione attraverso una Assemblea Costituente eletta a suffragio universale, libero, diretto e segreto e con il sistema proporzionale da parte del popolo italiano, per di più in una fase di transizione, per l'assenza di un regime costituzionale definito e stabile, avendo il precedente regime derivante dallo « statuario » e dal « fascista » perduto ogni residua legittimità e legittimazione ed essendo stato surrogato da un regime

provvisorio che aveva come riferimento anche lo stato armistiziale e di controllo alleato;

e) con la procedura prevista dall'articolo 138 integrato o convalidato da un voto popolare, nella forma di un *referendum* confermativo obbligatorio, si potrebbero attribuire poteri costituenti e non di mera revisione costituzionale anche alle Camere ordinarie che andremo ad eleggere allorché le attuali Camere saranno disciolte ma ove si ritenesse esservi ancora lo spazio temporale -sufficiente, anche alle attuali Camere, che sono state elette con questo mandato ancorché implicito ed inespresso; naturalmente, trattandosi in questo caso di esercizio di, « potere costituente » e non di esercizio di « potere costituito », esse potrebbero statuire anche in deroga ai li-miti espressi od inespressi, che si ritenessero esser contenuti nella Costituzione del 1948, e a cui ho prima accennato.

Anche di questi principi il Presidente della Repubblica dichiara che sarà assoluto garante e ne chiederà il rispetto con tutti i suoi poteri.

4.3. I tre fondamentali modelli sin qui illustrati hanno però bisogno di sviluppo, precisazioni ed osservazioni, in parte comuni, in parte relative ad uno od a due di essi, in particolare per quanto attiene alla scelta del sistema per la elezione degli organi chiamati ad assolvere al compito di procedere alla riforma delle istituzioni.

4.3.1. Qualora si ritenesse di affidare alle Camere la missione di provvedere alle riforme istituzionali secondo la procedura aggravata ' prescritta dall'articolo 138 della Costituzione, non vi sarebbero modifiche da apportare alle norme in esso contenute, salvo quelle relative alla previsione come non facoltativa, ma obbligatoria e necessaria, di un *referendum* confermativo.

4.3.2. Diversi i problemi invece che occorrerebbe affrontare qualora si affidasse alle Camere e non ad una Assemblea Costituente la missione di provvedere alle auspiccate riforme con una procedura semplificata ed alleggerita rispetto a quella dell'articolo 138. In questo caso infatti sarebbe opportuno, anche per compensare l'affievolimento della rigidità della Costituzione in vigore causato dall'alleggerimento della procedura di revisione:

a) limitare nel tempo il mandato conferito e la speciale competenza a provvedere alle riforme con una procedura di revisione diversa, cioè alleggerita e semplificata in termini procedurali, temporali e di maggioranza, rispetto a quanto disposto in via ordinaria dall'articolo 138 della Costituzione;

b) prevedere ai fini dell'economia dei lavori, sia in Senso temporale che in senso di merito, un qualche raccordo tra le Commissioni che nelle due Camere sarebbero competenti ad elaborare i progetti di riforme ed a riferire su di essi alle Assemblee;

c) decidere se, sempre a compensazione dell'affievolita rigidità della

Costituzione e della semplificazione ed alleggerimento delle procedure di revisione, quali previste attualmente dall'articolo 138 della Costituzione, non sarebbe conveniente prevedere, come sopra si è detto, comunque almeno nel caso che non si raggiunga in ciascuna Camera la maggioranza di due terzi dei membri assegnati a ciascuna di esse, ancorché si raggiunga la maggioranza assoluta dei voti, non come facoltativo e su richiesta, ma come obbligatorio e necessario, un *referendum* confermativo delle deliberazioni adottate dalle due Camere.

4.3.3. Rispetto ai suddetti modelli una scelta che potrebbe essere fatta è quella a favore di una configurazione delle Commissioni interne a ciascuna Camera simile a quella prevista dall'articolo 36, comma 2, del Regolamento del Senato, a norma del quale, dopo una prima deliberazione di indirizzo da parte delle Assemblee, le Commissioni assumono funzioni redigenti, riservando alle Assemblee esclusivamente il voto finale senza possibilità di emendamenti.

4.3.4. Del tutto semplificati risulterebbero i problemi tecnico-giuridici e politici qualora si addivenisse invece ad una scelta radicalmente diversa: la scelta della convocazione di una Assemblea Costituente, così come proposto da ultimo, con grande decisione ed. esemplare chiarezza, da un eminente membro del Parlamento, il deputato Martinazzoli: non rimarrebbe qui che il problema di stabilire la durata del mandato costituente ad essa affidato. Non vi sarebbe da affrontare il problema della unicità o pluralità, ed in questo caso di raccordi, delle Commissioni preparatorie o redigenti, e dei loro poteri, dovendosi naturalmente prevedere, nell'ambito dell'unica Assemblea Costituente, un'unica commissione o con sola competenza referente od anche con competenze redigenti, sulla base di risoluzioni di indirizzo nelle singole materie e sui singoli oggetti sottoposti a revisione da parte dell'Assemblea.

Rimarrebbero da risolvere come sopra già accennato:

a) se sottoporre a convalida popolare in un *referendum* confermativo il conferimento dello speciale mandato costituente, prevedendolo come fase finale necessaria ed obbligatoria della procedura, naturalmente ex articolo 138 della Costituzione, cui occorrerebbe fare sempre ricorso per l'approvazione di una specifica legge costituzionale necessaria per istituire, attribuire la speciale competenza « costituente » e disciplinare, almeno nei principi, l'elezione dell'Assemblea Costituente;

b) se sottoporre a *referendum* confermativo, eventuale e opzionale in relazione a ristrette maggioranze raggiunte, o invece comunque obbligatorio e necessario, le deliberazioni delle Camere per dare ad esse il valore di nuove norme costituzionali;

c) se prevedere, a maggiore esaltazione della sovranità popolare, come necessari entrambi i *referendum*, con il primo dei quali il popolo sovrano conferirebbe alla nuova Assemblea il 'mandato costituente e con il secondo ne convaliderebbe i risultati;

d) se con riferimento ai problemi relativi alla gestione del regime costituzionale, provvisorio ed interinale, affidare al Governo l'esercizio della funzione legislativa ordinaria, con l'individuazione delle forme di indirizzo e controllo da parte dell'Assemblea Costituente. Si consideri che questa soluzione avrebbe il beneficio di un collaudo già fatto di questo modello negli anni dal 1946 al 1948 e della lunga esperienza che in questo periodo si è maturata in proposito.

4.3.5 Per quanto attiene al popolo, primo soggetto, per autorità e «naturalzza», del procedimento di riforma istituzionale, la sua partecipazione al processo riformatore può essere ipotizzata nelle seguenti forme, ovviamente da introdurre, per quelle nuove, con leggi costituzionali:

a) referendum *di indirizzo*: con un'iniziativa popolare qualificata o con l'appoggio e la partecipazione anche di altri soggetti pubblici, si sottoporrebbero al corpo elettorale, per materie ed oggetti omogenei chiaramente individuati, schemi contenenti principi e criteri direttivi cui l'istanza rappresentativa dovrebbe attenersi nella elaborazione dei progetti di riforma. Si tratterebbe cioè di una specie di « delega di principi » la cui osservanza da parte dell'istanza rappresentativa potrebbe anche essere garantita in una qualche forma dal Presidente della Repubblica, da solo o eventualmente in concorso con la Corte costituzionale;

b) referendum *di investitura*: il conferimento alle prossime Camere delle funzioni di revisione costituzionale *potrebbe*, ed a mio avviso anche ad una Assemblea Costituente *dovrebbe*, essere approvato dal popolo, sottoponendo ad esso obbligatoriamente e d'ufficio la legge costituzionale *ex* articolo 138 con la quale si dovrebbe conferire ad esse o ad essa il mandato « *a riformare* »;

c) referendum *ordinario*: confermativo, nelle stesse forme e negli stessi modi previsti dall'articolo 138 della Costituzione.

Considerata l'importanza politica e direi civile e morale che la nuova fase riformatrice ha per i cittadini, tale forma di intervento popolare appare al Capo dello Stato totalmente inadeguata ed insufficiente, a riguardo sia delle attese della pubblica opinione, sia delle esigenze di legittimazione dei nuovi istituti;

d) referendum *propositivo*: secondo una interpretazione che di questo modello è stata data, la procedura si dovrebbe svolgere in tal senso: una certa aliquota di elettori sarebbe legittimata a proporre all'istanza rappresentativa uno o più schemi normativi (nel nostro ordinamento vi è già l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi), e qualora tali schemi, dopo un esame da parte di dette istanze, non fossero approvati, ma ottenessero almeno una minoranza qualificata, essi dovrebbero essere sottoposti al voto popolare e se ottenessero la maggioranza diventerebbero leggi;

e) referendum *confermativo*: i progetti di revisione della Costituzione sarebbero sottoposti al voto popolare, qualunque sia la maggioranza ottenuta in sede parlamentare;

f) referendum *approvativo*: è il tipo di partecipazione popolare che, insieme al referendum propositivo, suscita le maggiori riserve anche se essi non sono eguali nel significato e negli effetti.

Si dovrebbero sottoporre, ove si adottasse tale istituto, al voto popolare non solo i progetti approvati in sede parlamentare, ma anche quelli che pur non approvati abbiano ottenuto voto minoritario ma qualificato da un certo *quorum*.

4.3.6. Nei confronti di tutti i modelli e delle procedure ipotizzate, vale però una esigenza che è esigenza di chiarezza, trasparenza e genuinità della volontà costituente, vuoi espressa da Assemblee: «*sovrani legali*» per mandato del «*sovrano reale*», il popolo, vuoi espressa in una qualche forma – si dirà più compiutamente appresso – direttamente dal «*sovrano reale*» medesimo.

Questa esigenza è stata avvertita in forma negativa da coloro che criticarono, agli albori del dibattito su «rappresentanza» e «istituti di democrazia diretta», l'adozione di questi istituti, perché affermarono che il popolo poteva essere sedotto o costretto, nell'espressione della sua volontà affermativa, da una non « onesta » formulazione del quesito referendario, che ad esempio in un unico documento sottoposto alla deliberazione popolare, comprendesse soluzioni non gradibili con altre norme invece auspiccate dal favore popolare ad esso accattivanti.

Per questi motivi, ed anche al fine di una ordinata, responsabile e consapevole partecipazione del popolo agli eventuali referendum ed al fine di garantire genuinità e chiarezza alle scelte popolari, *occorrerebbe sforzarsi di elaborare ed adottare proposte di riforma distinte tra di loro per materie definite ed oggetti individuati*, e ciò vale anche in ordine al modo di procedere delle stesse Assemblee rappresentative, Camere ordinarie ed Assemblea Costituente, nel loro interno.

(. . .)

APPENDICE

Schema A.

I disegni di legge di revisione costituzionale saranno tutti sottoposti a referendum approvativo, ancorché approvati con la maggioranza dei 2/3 o superiore e cioè sempre, qualunque sia la maggioranza, *ex officio* senza necessità di richiesta.

Il procedimento di revisione si articola cioè in due fasi: una parlamentare, in cui è richiesta per l'approvazione almeno la maggioranza assoluta, e la fase «popolare», cioè quella in cui necessariamente ed

ex officio la legge approvata (schema organico) è sottoposta a voto popolare con *referendum*.

Schema B.

a) Le norme di revisione costituzionale dovranno essere raccolte per omogeneità di materia ed oggetti in schemi organici;

b) quando uno schema organico sia approvato con la maggioranza dei 2/3 in ciascuna Camera, esso è promulgato quale legge costituzionale, senza che sia necessario o possibile sottoporlo a *referendum*;

c) quando uno schema organico sia approvato da ciascuna Camera con una maggioranza superiore alla metà ma inferiore ai 2/3, è obbligatoriamente sottoposto a *referendum*;

c)-bis. quando uno schema organico ottenga meno della maggioranza dei 2/3 ma almeno la maggioranza assoluta, in ciascuna Camera, su detto schema può esser richiesto *referendum* «alternativo» tra lo schema approvato ed una contrastante proposta avente non contenuto normativo, ma di solo indirizzo, rivolto alle Camere;

d) quando nessuno schema organico ottenga neanche la metà più uno dei voti, ma in ciascuna Camera due o più schemi organici che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto ottengano una « minoranza qualificata » (ad esempio 1/4 dei voti) su di esso può esser richiesto *referendum* da almeno elettori.

Schema C.

Osservazioni allo schema tracciato dal P. d.R. sulla fase costituente.

Bisogna rendere esplicito che, per tutta la durata del mandato costituente, i componenti della « Commissione dei 91 » *cessano da ogni altra attività parlamentare* e non entrano nel computo per la formazione di altri organi nei due rami del Parlamento.

Forse, con l'aumento del numero dei componenti da 91 a 150, si potrebbe ottenere:

a) un esperimento concreto di come funzionano le due Camere con un minor numero di componenti;

b) l'omissione della fase « propositiva » delle due Assemblee che come è facile immaginare, sarebbe lunga e farraginoso, malgrado l'eventuale fissazione di termini – per passare direttamente alla fase della deliberazione, con esclusione di ogni emendabilità.

I referendum debbono svolgersi insieme alle elezioni politiche.

Schema D.

a. Con legge costituzionale, da adottarsi nelle forme previste dall'articolo 138 della Costituzione, alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, che saranno eletti per costituire la XI legislatura, saranno attribuiti i poteri costituenti da esercitarsi, in deroga alla procedura stabilita dal citato articolo 138 della Costituzione, secondo norme ispirate ai principi e criteri direttivi di cui appresso.

[a. 1) La legge costituzionale di cui al punto a. sarà sottoposta a *referendum* approvativo, qualunque sia la maggioranza parlamentare con la quale sarà approvata].

b. La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica che saranno eletti per costituire la XI legislatura repubblicana eleggeranno una Commissione Parlamentare Costituente di 91 membri [più eventualmente i Senatori a vita, gli *ex* Presidenti della Camera ed altri membri di diritto].

b. 1) Quaranta membri della Commissione saranno eletti dalla Camera dei deputati e quaranta membri dal Senato della Repubblica, ciascuno tra i propri membri con il sistema proporzionale d'Hondt.

alter [b. (1) Quaranta membri della Commissione saranno designati dal Presidente della Camera dei deputati e quaranta membri dal Presidente del Senato della Repubblica, in seno a ciascuna assemblea, in proporzione [complessiva] ai vari gruppi, e su designazione di essi [per elezione a scrutinio segreto] [tenuto conto dei membri di diritto].

b.(

b. (1) La Commissione eleggerà, anche fuori dal suo seno, un Presidente; qualora egli sia già componente della Commissione, sarà surrogato.

b. (1.1) Eleggerà altresì un ufficio di Presidenza.

c. La Commissione avrà i poteri previsti dalla legge costituzionale.

d. La Commissione elaborerà [entro otto mesi] dalla sua elezione uno o più schemi organici di riforma costituzionale, distinti per materia ed oggetto.

d.(

1) Ciascun membro del Parlamento avrà il diritto di presentare alla Commissione proposte di schemi organici, ancorché non facente parte della Commissione.

[d.

(2) Egual diritto avranno i Consigli regionali].

d.(

3) La Commissione trasmetterà con relazione a ciascuna Camera contemporaneamente gli schemi organici di riforma costituzionale che in seno alla Commissione stessa abbiano ottenuto almeno un quarto un quinto dei voti dei membri della Commissione.

e.

Ciascuna Camera esaminerà in prima lettura gli schemi organici ad essa trasmessi e potrà formulare in ordine ad essi raccomandazioni nella forma e con la procedura prevista per l'approvazione degli emendamenti.

e.(

1) Ciascuna Camera dovrà provvedervi entro [... mesi] [dalla sua elezione] [dalla trasmissione dello schema organico].

f. Dopo che entrambe le Camere glieli abbiano trasmessi o che sia decorso il termine per il loro esame, la Commissione esaminerà gli schemi organici con le eventuali raccomandazioni approvate dalle Camere

e delibererà su di essi con gli eventuali emendamenti [entro... mesi] [dalla sua costituzione] [dalla trasmissione da parte delle Camere].

g. Ciascuna Camera esaminerà in seconda ed ultima lettura successivamente, iniziandosi dalla Camera dei deputati, gli schemi organici definitivi che abbiano ottenuto dalla Commissione almeno [un quarto] [un quinto] dei voti dei membri componenti la stessa.

g.(

1) In relazione a ciascun schema organico le Camere voteranno: « sì » oppure « no », senza facoltà di emendarli.

h. Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da entrambe le Camere nello stesso testo con il voto favorevole di almeno due terzi dei propri componenti, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato.

h.(

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno sottoposti a *referendum* approvativo nelle forme previste dalle norme vigenti e, se approvati, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica.

alter [h.(

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto favorevole della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato, se entro tre mesi dalla loro pubblicazione non sarà richiesto *referendum* approvativo nelle forme previste dalle leggi in vigore. Svoltosi il *referendum*, saranno promulgati se saranno stati approvati].

h.(

2) Su gli schemi organici che, benché non approvati, abbiano ottenuto in seconda lettura in ciascuna Camera il voto favorevole di almeno un quinto dei membri di ciascuna Camera [numero di elettori, numero di deputati, numero di consigli regionali] potranno chiedere *referendum* approvativo.

h.(

3) Spetta al Presidente della Repubblica, sentita la Corte Costituzionale, formulare i quesiti, anche alternativi e per parti separate, per ciascun *referendum* approvativo, accorpando quelli che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto, in modo tale che chiara e precisa sia la deliberazione del corpo elettorale, facendoli eventualmente svolgere anche in giorni diversi.

i. [Requisiti di validità del *referendum*].

j. Il Presidente della Repubblica promulgherà quali leggi costituzionali dello Stato gli schemi organici che saranno stati approvati con il *referendum* approvativo.

k. Entro due mesi dalla promulgazione dell'ultima legge costituzionale approvata con la procedura speciale, il Presidente della Repubblica, conformemente al parere obbligatorio e vincolante della Corte costituzionale, provvederà ad emanare il nuovo testo della Costituzione della Repubblica, quale risulta dalle parti non emendate e dalle nuove leggi costituzionali, con la denominazione di: « Costituzione della Repubblica Italiana 1948-[anno di approvazione delle Novelle], con i soli cambiamenti resi necessari dal coordinamento del nuovo complesso di norme.

k.(

1) Le leggi costituzionali promulgate entreranno in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della pubblicazione. del nuovo testo della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>13</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 662 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali" Edizione provvisoria
<u>14</u>	Testo a fronte	In tema di riforma costituzionale: quattro testi a confronto (1997-2012)
<u>15</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 587 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013
<u>16</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 588 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013
<u>17</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 662 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali" Il testo approvato in sede referente
<u>18</u>	Dossier	In materia di ineleggibilità e incompatibilità dei magistrati - Elementi di documentazione
<u>19</u>	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 720, 243, 641 e 729 Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011
<u>20</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 576 "Conversione in legge del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015" - Modifiche proposte dalle Commissioni
<u>21</u>	Dossier	Conversione in legge del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale
<u>22</u>	Dossier	Missioni internazionali: recenti sviluppi politici e di sicurezza nei principali teatri operativi

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".