

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE RECANTE ISTITUZIONE DEL
COMITATO PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI .****RELAZIONE**

Onorevoli Senatori!

Gli elementi cruciali dell'assetto istituzionale disegnato nella Parte Seconda della nostra Costituzione (forma di governo, sistema bicamerale) sono rimasti sostanzialmente invariati dai tempi della Costituente. E' invece opinione largamente condivisa che tale impianto necessiti di essere aggiornato per dare adeguata risposta alle diversificate istanze di rappresentanza e d'innovazione derivanti dal mutato scenario politico, sociale ed economico; per affrontare su solide basi le nuove sfide della competizione globale; dunque, per dare forma, sostanza e piena attuazione agli stessi principi fondamentali contenuti nella Parte Prima della Carta costituzionale.

Come autorevolmente sottolineato anche dal Presidente della Repubblica nel suo discorso d'insediamento davanti al Parlamento in seduta comune, *“non si può più, in nessun campo, 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”*.

L'attuale situazione di crisi economica ha reso non più tollerabili le inefficienze e i nodi irrisolti che il nostro sistema politico e istituzionale si trascina, ormai, da oltre trent'anni. Si tratta di un costo che l'Italia non è più in grado di assorbire in una situazione di recessione che non trova precedenti nella storia recente del Paese.

Ed è proprio su questa consapevolezza che si fonda la ragione principale dell'impegno del Governo. Come infatti enunciato in sede di dichiarazioni

programmatiche, e come testimoniato peraltro dal conferimento di un apposito incarico ministeriale, le riforme costituzionali rappresentano la priorità più importante da realizzare nell'interesse del Paese.

Nell'affrontare una stagione di riforme istituzionali e costituzionali bisogna tuttavia guardarsi da due insidie opposte ma speculari.

Occorre in primo luogo scongiurare quel conservatorismo costituzionale che, a volte anche animato da nobili intenzioni, rischia di bloccare ogni percorso di riforma. Sulla scorta dell'idea che la nostra sia la Costituzione più bella del mondo, vi è chi arriva a rifiutare qualunque intervento riformatore della Carta fondamentale.

La Carta del 1947 rappresenta storicamente un nobilissimo compromesso che ha reso possibile quello che chiamiamo "miracolo costituente". Nessuno oggi immagina di lavorare per l'adozione di una nuova Costituzione; nessuno mette in discussione i principi fondamentali della Carta o la sua prima parte sui diritti e doveri dei cittadini; nessuno propone l'attivazione del potere costituente. Quel che dobbiamo fare è esercitare il potere costituito: verificare solo se la parte seconda sull'ordinamento della Repubblica sia adeguata ai tempi o viceversa richieda una revisione. Si tratta in particolare di lavorare sulle tre pagine - forma di Stato, forma di governo e bicameralismo - che i padri costituenti, nelle temperie della guerra fredda, consegnarono alla riflessione delle successive generazioni.

Il secondo pericolo da evitare è l'accanimento modellistico. Le riforme costituzionali non devono essere confinate nell'alveo delle dispute accademiche. Bisogna evitare che si ripeta per l'ennesima volta lo scontro fra le diverse fazioni, ognuna inflessibile sostenitrice del proprio modello e irrimediabilmente convinta della sua superiorità rispetto a tutti gli altri. Trasferito nella concreta dinamica politica, un approccio simile è non solo sbagliato, ma anche pericoloso perché è il miglior modo per non concludere nulla.

Lavorare sul tema delle riforme non vuol dire infatti disegnare un ideale astratto di modello costituzionale da calare dall'alto sul sistema sociale e politico. La Carta fondamentale di un Paese non è un bellissimo e solenne documento consegnatoci dalla Storia. Le Costituzioni sono materia viva e vitale, che evolve continuamente e che in

alcune fasi storiche richiede una presa d'atto dei cambiamenti intervenuti per adeguare al nuovo contesto le regole che governano il funzionamento della nostra democrazia. Ciò proprio al fine di salvaguardare lo spirito costituente originario.

Ma accanto a questi profili, un ruolo centrale nel concreto sviluppo del percorso delle riforme lo assume la definizione di una procedura coerente, trasparente, rispettosa di tutte le garanzie di democraticità e capace, se ve ne sono le condizioni politiche, di approdare a un risultato.

E' proprio questo l'oggetto del presente disegno di legge, il quale rappresenta una puntuale traduzione delle indicazioni formulate dal Parlamento con l'approvazione da parte delle due Camere, il 29 maggio 2013, delle mozioni sulle riforme costituzionali.

Negli atti di indirizzo delle Camere è evidenziata la necessità di definire tempestivamente, attraverso l'approvazione di un'apposita legge costituzionale, una procedura straordinaria di revisione costituzionale che consenta 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 Carta, nonché di assicurare il consenso parlamentare più ampio possibile e potenziare il controllo dei cittadini sul risultato finale del processo riformatore; una procedura, pertanto, idonea a valorizzare il ruolo del Parlamento e a garantire la partecipazione diretta dei cittadini.

In coerenza con il dibattito svoltosi in quella sede e con gli impegni assunti dal Governo con le dichiarazioni programmatiche, il disegno di legge disciplina un procedimento legislativo speciale per l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale e dei connessi progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali, inteso a favorire, nel rigoroso rispetto delle prerogative del Parlamento e del principio della sovranità popolare, il compimento entro diciotto mesi del processo riformatore.

Il percorso delineato dal disegno di legge appare nella sostanza pienamente rispettoso dello spirito del Costituente nel definire, all'articolo 138, l'iter di revisione costituzionale. Anzi, rispetto a tale disposizione viene previsto un importante aggravamento procedurale laddove si stabilisce che il *referendum* confermativo possa essere richiesto anche se le riforme della Costituzione siano state approvate in

Parlamento con la maggioranza dei due terzi. Si tratta della migliore risposta alla domanda di partecipazione e di trasparenza delle decisioni politiche che sale con forza dai cittadini. In questo contesto, come principale semplificazione procedurale il disegno di legge prevede che l'attività referente sia svolta anziché separatamente dalle due commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato, da un organismo bicamerale formato paritariamente da componenti delle medesime commissioni. Importante è anche la definizione di una precisa scansione temporale dell'esame parlamentare diretta da un lato a garantire uno *spatium deliberandi* adeguato all'importanza dell'intervento, dall'altro a evitare che il percorso delle riforme venga subordinato alle emergenze che la quotidianità pone al centro dell'agenda parlamentare.

Composizione e costituzione del Comitato parlamentare bicamerale

A tali fini, l'articolo 1 del disegno istituisce un Comitato bicamerale, composto di venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle Camere d'intesa tra loro, tra i membri delle Commissioni Affari costituzionali del Senato e della Camera. La Presidenza del Comitato è affidata congiuntamente ai Presidenti delle predette Commissioni, che fanno pertanto parte di diritto dell'organo.

Conformemente al dispositivo degli atti d'indirizzo, la nomina dei membri del Comitato viene effettuata dai Presidenti delle Camere, su designazione dei Gruppi parlamentari, previa intesa tra i Presidenti di Gruppo, in base a un criterio misto che deve tenere conto sia della complessiva consistenza numerica dei Gruppi, sia del numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili, assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo, nonché di un rappresentante delle minoranze linguistiche.

Naturalmente, qualora l'intesa tra i Gruppi non dovesse intervenire, è previsto che i Presidenti delle Camere provvedano alla nomina dei componenti del Comitato sulla base dei predetti criteri, in modo da consentire comunque l'avvio del processo di riforma.

Le fasi di costituzione del Comitato debbono concludersi al massimo entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale proposta dal presente disegno di legge. Non oltre i successivi quindici giorni deve aver luogo la prima riunione del Comitato, nella quale è eletto l'Ufficio di Presidenza, composto, oltre che dai Presidenti, da due vicepresidenti e quattro segretari, con un numero eguale di senatori e deputati, eletti a voto limitato.

Il procedimento di revisione costituzionale

Ai sensi dell'articolo 2, in coerenza con quanto indicato dalle mozioni parlamentari, al Comitato è attribuito il compito di esaminare in sede referente i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli dei Titoli I, II, III e V della Parte Seconda della Costituzione, concernenti le materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali che risultino coerenti con gli interventi di revisione costituzionale. Naturalmente, spetterà al Parlamento valutare l'opportunità di apportare quelle limitate estensioni della competenza del Comitato parlamentare, che si ritenessero necessarie al fine di assicurare la sistematicità del processo riformatore.

I Presidenti delle Camere assegnano, o riassegnano, al Comitato i disegni e le proposte di legge costituzionale e ordinaria relativi alle suddette materie presentati alle Camere a partire dall'inizio della XVII legislatura e fino alla data di conclusione dei lavori del Comitato.

Nell'impianto del disegno di legge si è cercato, come si vedrà, di scandire le diverse fasi procedurali evidenziando il legame e la consequenzialità tra le modifiche costituzionali e quelle relative alla materia elettorale, che devono risultare tra loro coerenti e, si potrebbe dire, anche complementari.

L'attenzione alla logica complessiva degli interventi di riforma è desumibile anche dalla disposizione di cui all'articolo 4, comma 2, la quale prevede che ciascun progetto di legge costituzionale approvato in sede referente dal Comitato debba essere omogeneo e

autonomo dal punto di vista del contenuto, nonché coerente dal punto di vista sistematico.

Quest'ultima previsione, tra l'altro, agevola indirettamente una corretta espressione della volontà popolare laddove fosse richiesta una consultazione referendaria ai fini della promulgazione delle leggi costituzionali; consultazione che il disegno di legge, rafforzando il principio della sovranità popolare sotteso all'articolo 138 della Costituzione, rende possibile anche qualora le leggi di revisione costituzionale fossero approvate con una larga maggioranza parlamentare.

L'esame in sede referente

Il procedimento in sede referente, disciplinato dai commi da 3 a 7 dell'articolo 2, presenta alcune peculiarità ed è così articolato:

- a) la fase referente dell'esame dei progetti di revisione costituzionale, nonché di quelli ordinari in materia elettorale, anziché svolgersi in due momenti distinti nei due rami del Parlamento presso le competenti commissioni permanenti, è affidata a un unico organo bicamerale, ossia il Comitato;
- b) quest'ultimo osserva nei propri lavori le norme di procedura previste dal disegno di legge e, in quanto compatibili, le disposizioni del regolamento della Camera. Il Comitato può tuttavia, a maggioranza assoluta dei componenti, adottare ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori, fermo restando che non è in ogni caso ammessa in sede referente la presentazione di questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli;
- c) al fine di favorire la più ampia partecipazione parlamentare al procedimento di formazione dei testi legislativi, si dispone che, conclusosi l'esame preliminare dei progetti di legge assegnati, il Comitato trasmetta ai Presidenti delle Camere i testi dei progetti legge, ovvero i testi unificati, adottati come base per il seguito dell'esame; entro termini fissati d'intesa tra i Presidenti delle Camere, ciascun senatore o deputato e il Governo possono presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti su ciascuno dei predetti testi;

- d) il Comitato si pronuncia sugli emendamenti presentati nei termini necessari ad assicurare che i progetti di legge di revisione costituzionale siano trasmessi ai Presidenti delle Camere, ai fini dell'avvio dell'esame da parte delle Assemblee, entro quattro mesi dalla sua prima seduta;
- e) ai fini del rispetto della suddetta scadenza, il disegno di legge prevede che il Comitato assegni un termine per la presentazione delle relazioni e un termine entro il quale pervenire alla votazione finale; inoltre, per le medesime finalità, la Presidenza del Comitato ha facoltà di ripartire, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati relative all'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea, che prevedono, com'è noto, una dettagliata disciplina dei tempi di esame dei provvedimenti;
- f) anche nel caso in cui, entro il predetto termine di quattro mesi, per uno o più progetti di legge costituzionale non si pervenga all'approvazione, per evitare l'arrestarsi del procedimento si prevede che il Comitato sia comunque tenuto a trasmettere un progetto di legge fra quelli assegnati, nel testo eventualmente emendato dal Comitato stesso;
- g) per quanto concerne i progetti di legge in materia elettorale si applicano procedure analoghe a quelle testé richiamate, salvo la precisazione che i Presidenti delle Camere stabiliscono, d'intesa tra loro, i termini di conclusione dell'esame in coerenza con i termini di esame fissati dal disegno di legge per i progetti di legge costituzionale, di cui si dirà oltre;
- h) in ogni caso, i progetti di legge costituzionale od ordinaria esaminati dal Comitato sono sottoposti all'esame delle Camere corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza.

L'esame nelle Assemblee

Terminata, con le modalità e nei termini predetti, la fase di esame in sede referente, l'articolo 3 del disegno di legge prevede che i Presidenti delle Camere adottino le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge costituzionale od

ordinaria all'ordine del giorno delle Assemblee, stabilendo altresì la data entro la quale ciascuna Camera procede alla loro votazione finale, nel rispetto di uno specifico “cronoprogramma” dell'organizzazione dei lavori parlamentari, disciplinato dall'articolo 4 e diretto ad assicurarne la conclusione entro i citati diciotto mesi.

In particolare, la procedura prevista per l'esame nelle Assemblee delle due Camere, regolata per quanto non diversamente disposto dal disegno di legge dalle norme dei rispettivi regolamenti, è finalizzata a coniugare le esigenze di certezza dei tempi e conseguente speditezza del procedimento con quelle del corretto, attento e meditato utilizzo del potere legislativo costituzionale.

In questa prospettiva, la più significativa novità concerne il regime per la presentazione di emendamenti e subemendamenti da parte del Comitato e dei parlamentari, che ricalca sostanzialmente le previsioni regolamentari per l'esame dei disegni di legge collegati alle manovre di finanza pubblica. Si prevede, infatti, che fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possano ripresentare solo gli emendamenti respinti dal Comitato in sede referente, ovvero presentare gli emendamenti al testo del Comitato, ma solo se gli stessi siano direttamente correlati con le parti modificate. Si è inteso in tal modo concentrare in via prevalente la facoltà di presentazione degli emendamenti da parte di tutti i senatori e deputati nell'ambito della sede referente, assicurando la più ampia partecipazione parlamentare a tale fase attraverso la procedura sopra illustrata di trasmissione ai Presidenti delle Camere dei testi base adottati dal Comitato.

Nella logica di razionalizzazione del procedimento s'inscrivono altresì le norme per la presentazione degli emendamenti o subemendamenti da parte del Comitato e del Governo, che possono attivarsi fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono.

Per evitare propositi ostruzionistici o strategie dilatorie, si è inoltre disposto che agli emendamenti del Comitato e del Governo, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possano 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 è prevista la votazione di tali emendamenti.

Di converso, diversamente dalle procedure speciali delineate da leggi costituzionali che nel passato hanno attribuito poteri referenti ad organi bicamerali per l'approvazione delle riforme della Carta, il disegno di legge non riproduce, per l'esame in Assemblea, il divieto di presentazione di questioni pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio agli articoli o per il rinvio al Comitato, bilanciando in tal modo ancora una volta le esigenze di speditezza del procedimento con quelle di pieno esercizio delle prerogative parlamentari.

L'Assemblea di ciascuna Camera procede separatamente all'esame del progetto o dei progetti di revisione costituzionale. Il disegno di legge prescrive comunque per tutte le votazioni il voto palese e stabilisce che il Comitato sia rappresentato davanti alle Assemblee da un Sottocomitato formato dai Presidenti, dai relatori e da senatori e deputati in rappresentanza di tutti i gruppi.

Il "crono programma" dei lavori parlamentari

Tra gli aspetti più significativi del disegno di legge vi è, come accennato, la definizione di una precisa scansione temporale delle principali fasi dei lavori parlamentari relativi ai progetti di legge di costituzionale, i quali, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 4, dovranno essere organizzati in modo tale da assicurarne la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore delle norme previste dal disegno di legge.

A tal fine, terminato entro i primi quattro mesi l'esame in sede referente da parte del Comitato, si prevede che in prima deliberazione l'Assemblea della Camera che procede per prima all'iscrizione del progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno debba concluderne l'esame entro un termine di tre mesi. Il progetto di legge approvato è quindi trasmesso all'altra Camera, che deve concluderne l'esame entro i successivi tre mesi. A questo punto del procedimento, il compito di fissare le scadenze per la conclusione delle ulteriori fasi dell'esame delle Assemblee è rimesso ai Presidenti delle Camere, che procedono d'intesa tra loro al fine di rispettare il predetto termine conclusivo di diciotto mesi. Anche i termini per il completamento dell'esame dei progetti

di legge ordinaria in materia elettorale sono stabiliti d'intesa dai Presidenti delle Camere, in coerenza con i termini di esame dei progetti di legge costituzionale.

In analogia con l'ordinario procedimento di revisione, sono infine previste due successive deliberazioni sul progetto o i progetti di riforma costituzionale da parte della stessa Camera, a un intervallo minimo l'una dall'altra che viene ridotto da tre a un mese, fermo restando che per la validità della seconda deliberazione è richiesto il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e che, come accennato, ai sensi dell'articolo 5 del disegno di legge, il *referendum* popolare potrà essere richiesto anche qualora la legge o leggi costituzionali fossero approvate con la maggioranza dei due terzi.

L'articolo 6 del disegno di legge precisa, infine, il carattere speciale della procedura da esso definita, stabilendo che la stessa si applichi esclusivamente ai progetti di legge assegnati al Comitato, specificando altresì che per le successive modificazioni della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie, eventualmente approvate secondo quanto stabilito dal disegno di legge, debbono osservarsi le norme di procedura rispettivamente previste dalla Costituzione.