

LA ROAD MAP DELLE RIFORME COSTITUZIONALI

Dossier n. 14

*A cura dell'Ufficio Documentazione e Studi
Gruppo PD Camera dei deputati*

7 agosto 2013



Dopo una breve ricostruzione del dibattito sulle riforme costituzionali, Il *dossier* descrive il percorso delineato dal disegno di legge costituzionale "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali" (approvato, in prima deliberazione, dal Senato) ([AC 1359](#)) che porterà all'approvazione delle modifiche della seconda parte della Costituzione.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia al [dossier](#) del Servizio Studi della Camera dei deputati n. 47 del 16 luglio 2013 "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali - A.C. 1359 - Schede di lettura e testo a fronte".

30 ANNI DI DIBATTITI (E FALLIMENTI) SULLA NECESSITÀ DI RIFORMARE LA COSTITUZIONE.

È dalla fine degli anni '70 che si parla di riforme istituzionali e le soluzioni di **metodo** adottate per la discussione e l'elaborazione dei progetti di riforma hanno assunto forme diverse nel corso degli anni, ma possono essere ricondotte sostanzialmente a **tre tipologie**:

- i comitati di studio;
- le commissioni bicamerali;
- la procedura di esame da parte delle Commissioni permanenti, nell'ambito dell'art. 138 della Costituzione.

I comitati di studio

Il primo comitato di studio risale al **1982 (VIII legislatura)**, quando le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato costituirono, su invito dei rispettivi Presidenti della Camera di appartenenza, due distinti comitati di studio formati da parlamentari.

Oltre 10 anni dopo, nel **1994 (XII legislatura)**, il Presidente del Consiglio *pro tempore* ha istituito un comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, il cosiddetto "Comitato Speroni", formato da professori esperti della materia.

In entrambi i casi, i comitati hanno presentato le loro **relazioni** che però **non hanno avuto seguito**.

Le commissioni bicamerali

La Commissione Bozzi

Nel 1983 (IX legislatura), con la **Commissione Bozzi**, viene istituita per la prima volta, attraverso l'approvazione di **due mozioni** di analogo contenuto alla Camera e al Senato, una commissione composta in modo paritario da deputati e senatori con lo specifico compito di elaborare una proposta "complessiva" di riforma della Costituzione.

La **relazione conclusiva** della Commissione fu presentata il 29 gennaio 1985 e, in seguito, furono depositate in Parlamento da parte di vari gruppi politici una serie di proposte di revisione costituzionale che riprendevano in tutto o in parte le conclusioni formulate dalla Commissione. **Tali proposte furono assegnate alla Commissione Affari costituzionali della Camera che non ne iniziò l'esame.**

La Commissione "De Mita-Iotti"

Anche la seconda commissione bicamerale, la **Commissione De Mita-Iotti**, ha origine da due atti monocamerali di indirizzo di analogo contenuto (una **risoluzione** alla Camera; un **ordine del giorno** al Senato, approvati il 23 luglio 1992). Le due deliberazioni istitutive prevedevano inoltre

che, con una legge costituzionale da approvarsi entro 6 mesi dalla costituzione della Commissione, fossero conferiti alla stessa **poteri referenti** nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte definitive di revisione costituzionale.

La Commissione ha iniziato dunque la sua attività prima dell'approvazione della **legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1** che, oltre a confermare i suoi compiti, introduceva un procedimento di **revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 della Costituzione**, che gli affidava la funzione di commissione unica in sede referente.

La Commissione presentò l'11 gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione della parte seconda della Costituzione (A.C. 3597 - A.S. 1789). **Le Assemblee dei due rami del Parlamento non hanno proceduto all'esame del testo approvato per la fine anticipata della legislatura.**

La Commissione D'Alema

La terza bicamerale (la **Bicamerale D'Alema**), viene istituita direttamente dalla **legge costituzionale n. 1 del 1997**, preceduta però, nel luglio del 1996, da un dibattito svolto in occasione della presentazione nelle due Camere di una serie di mozioni sul tema delle riforme.

La Commissione, composta da 35 deputati e 35 senatori, aveva il compito di predisporre un progetto organico di revisione della Parte II della Costituzione, concernente l'ordinamento della Repubblica. Il progetto predisposto dalla Commissione, dopo l'approvazione da parte delle assemblee delle due Camere, avrebbe dovuto essere **sottoposto a referendum popolare confermativo**. La Commissione bicamerale presentò alle Camere, nel novembre 1997, un organico progetto di revisione della Parte II della Costituzione. L'Assemblea della Camera avviò l'esame del progetto nel gennaio 1998 e ne approvò, senza rilevanti modifiche d'impianto, la parte riguardante l'ordinamento federale e la forma di Stato. Successivamente, **l'esame del progetto tuttavia si interruppe per il venir meno delle condizioni di intesa tra le forze politiche** che erano state promotrici dell'iniziativa.

Le modifiche con la procedura dell'art. 138 Cost.

Il ricorso alla Commissioni bicamerali risponde alla logica di un approccio quanto più condiviso tra le forze parlamentari per una riforma della Costituzione, nel rispetto comunque dei principi fondamentali sanciti principalmente nella prima Parte.

X legislatura: la Commissione Affari Costituzionali della Camera approva un primo provvedimento di riforma del bicameralismo con lo strumento ordinario ex art. 138 Cost. L'Assemblea della Camera ne iniziò l'esame nel luglio 1991 senza peraltro concluderlo (A.C. 4887-A).

XIII legislatura: nel 2001 viene approvata la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che costituisce senz'altro una innovazione profonda della forma dello Stato (L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3). Il contenuto della riforma riprende ampiamente quello a suo tempo proposto a larga maggioranza dalla Bicamerale D'Alema.

XIV legislatura: viene approvato in via definitiva un progetto di riforma che riscriveva molti articoli della Parte II della Costituzione. La legge costituzionale non entrò tuttavia in vigore, a seguito dell'esito negativo del *referendum* svoltosi il 25 e 26 giugno 2006.

XV legislatura: la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati approvò un testo unificato di alcune proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare recanti modifiche di diversi articoli della Parte II della Costituzione (A.C. 553 e abb.-A, la c.d. “bozza Violante”). L’Assemblea ha discusso soltanto gli articoli 2 e 3 del progetto; l’*iter* non è proseguito a causa della fine anticipata della legislatura.

XVI legislatura: si è tornati a discutere dell’opportunità di riformare la forma di governo e l’ordinamento della Repubblica con il progetto di legge approvato dal Senato il 25 luglio 2012 (A.S. 24 e abb. A). Il testo, che prevedeva tra l’altro l’elezione diretta del Capo dello Stato, è stato trasmesso alla Camera, dove la Commissione Affari costituzionali ne ha iniziato l’esame, senza concluderlo (A.C. 5386).

2013: RIPRENDE IL PERCORSO DELLE RIFORME

La questione delle riforme costituzionali e della legge elettorale si è nuovamente posta fin dalle prime battute di avvio della XVII legislatura ed è stata sottolineata con forza dal Presidente della Repubblica Napolitano nel discorso pronunciato il 22 aprile 2013, dinanzi al Parlamento in seduta comune, in occasione del giuramento per il secondo mandato.

In quell’occasione il **Presidente Napolitano** ha sottolineato che “**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”.

I Gruppi di lavoro di iniziativa presidenziale: il “Comitato dei saggi”

Il percorso delle riforme inizia con i **due gruppi di lavoro**, a composizione mista, istituiti su iniziativa del Presidente della Repubblica Napolitano il **30 marzo 2013**. Tale istituzione è avvenuta nel corso delle attività finalizzate alla formazione del nuovo Governo, con il compito “di formulare - su essenziali temi di carattere istituzionale e di carattere economico-sociale ed europeo - precise proposte programmatiche che possano divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche”. Il gruppo di lavoro in materia istituzionale ha presentato il **12 aprile 2013** una [relazione riguardante le proposte di riforma costituzionale](#).

Le dichiarazioni programmatiche del Governo Letta

Nel corso del suo discorso programmatico alle Camere, il 29 aprile 2013, il **Presidente del Consiglio Letta**, ha delineato alcuni **obiettivi fondamentali delle riforme costituzionali**, auspicando che siano raggiunte con la **partecipazione delle forze di opposizione**: rafforzamento del ruolo dell’esecutivo, miglioramento dell’efficienza ed efficacia del processo legislativo, perfezionamento della riforma del Titolo V.

La riforma della **legge elettorale** è naturalmente **legata alla forma di governo**, ma il Governo si è **impegnato solennemente a far sì che le elezioni del febbraio scorso siano state le ultime a svolgersi sulla base della legge elettorale vigente**.

A tal proposito, prima di un’eventuale pronuncia negativa della Consulta (il cui intervento sulla costituzionalità del “Porcellum” è stato sollecitato dalla Corte di Cassazione), la Camera ha deciso all’unanimità la **dichiarazione d’urgenza delle proposte riguardanti la riforma della legge elettorale**. L’impegno è di mettere il tema all’ordine del giorno dei lavori di Montecitorio subito dopo la pausa estiva per arrivare a un voto definitivo entro i primi giorni di ottobre.

Il 12 giugno 2013 si è insediata, presso il Dipartimento per le Riforme Istituzionali, la [Commissione per le Riforme Istituzionali](#), composta da 35 esperti del diritto nominati dal Presidente del Consiglio e scelti sulla base di criteri di autorevolezza e rappresentatività. La Commissione ha funzioni consultive nei confronti del Governo.

Le mozioni che danno il via al percorso delle riforme costituzionali

Il 29 maggio 2013 la [Camera](#) e il [Senato](#) hanno approvato le **mozioni** concernenti l'**avvio del percorso delle riforme costituzionali** presentate dai Gruppi di maggioranza e da altri Gruppi. Con l'approvazione delle mozioni, inoltre, le Camere hanno preso atto dell'intendimento del Governo di avvalersi di una **commissione di esperti** (i "saggi") 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**.

Per quanto riguarda il **contenuto** delle riforme, le due mozioni richiamano le seguenti questioni: la **forma di Stato** (da intendersi come rapporti tra lo Stato e i diversi enti territoriali) la **forma di governo**, il superamento del **bicameralismo** paritario, la riduzione del **numero dei parlamentari** e la **riforma del sistema elettorale**, la quale – secondo le mozioni – dovrà essere coerente e contestuale con il complessivo processo di riforma costituzionale.

IL DDL COSTITUZIONALE DI ISTITUZIONE DEL COMITATO PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI ED ELETTORALI.

In attuazione delle due mozioni approvate dalla Camera e dal Senato, il Governo ha presentato al Senato un disegno di legge costituzionale che prevede l'istituzione di un **Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, approvato dal Parlamento seguendo l'iter previsto dall'art. 138 della Costituzione**.

Il disegno di legge, approvato in prima lettura al Senato con modificazioni l'11 luglio 2013, è adesso all'esame dell'Assemblea della Camera.

Il provvedimento delinea una **procedura speciale per la revisione costituzionale**, derogatoria del procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione e del procedimento di formazione della legge di cui all'art. 72 della Costituzione stessa. Tale procedura, nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, della sua rigidità sancita proprio dall'articolo 138¹, si inserisce nel suo solco senza sottomettere il procedimento di revisione Costituzionale alle patologie del nostro sistema parlamentare perfettamente paritario che rischia, nel passaggio da uno all'altro ramo del Parlamento, di vedere stravolti i contenuti delle riforme e dunque di vanificarle.

¹ In questo senso: Mario Dogliani "Costituzionalisti rotto il fronte" in *l'Unità* 19 luglio 2013 e Massimo Luciani "Chi difende la Costituzione" in *l'Unità* 28 luglio 2013.

Procedura di revisione costituzionale art. 138 Cost.

Art. 138 Cost.	Procedura speciale prevista dal ddl del Governo
Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi , e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.	Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di quarantacinque giorni e sono approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.
Le leggi stesse sono sottoposte a <i>referendum</i> popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a <i>referendum</i> non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti .	La legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della presente legge costituzionale sono sottoposte , quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, a referendum popolare anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al <i>referendum</i> siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi.

Questi i punti salienti:

1) **Istituzione del Comitato bicamerale:** si istituisce un Comitato parlamentare con il compito di esaminare in sede referente i progetti di legge ad esso assegnati – o riassegnati, se già assegnati alle Commissioni permanenti – dalle Presidenze delle Camere. Il Comitato avrà un ruolo di «guida» dell'attività parlamentare di riforma: infatti è chiamato a svolgere l'attività in sede referente e ad intervenire anche in Aula.

2) **Composizione del Comitato:** il Comitato è composto da **42 membri**. Venti senatori e venti deputati nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, **tra i membri delle Commissioni permanenti competenti per gli affari costituzionali del Senato e della Camera dei deputati**. Fanno parte di diritto del Comitato, in aggiunta ai quaranta componenti nominati, i presidenti delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, ai quali è affidata congiuntamente la presidenza del Comitato. Per la nomina dei componenti del nuovo organo i Presidenti delle Camere dovranno tenere conto non solo della designazione dei gruppi parlamentari, ma anche di alcuni criteri aggiuntivi, e precisamente: della complessiva consistenza numerica dei gruppi, assicurando comunque la presenza di almeno un rappresentante per ciascun gruppo; del numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili; dell'esigenza di assicurare la presenza di un rappresentante delle minoranze linguistiche riconosciute, eletto in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale preveda una particolare tutela di tali minoranze linguistiche. Il criterio del numero dei voti conseguiti, in particolare, è un'ulteriore garanzia per le minoranze laddove, tenendo conto della distorsione causata dal premio di maggioranza, neutralizza di fatto gli effetti della legge elettorale. Entro 5 giorni dall'entrata in vigore della legge, i gruppi parlamentari dovranno procedere alla designazione dei componenti il Comitato. Decorso tale termine, il testo prevede che siano i Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, a provvedere alla nomina dei componenti il Comitato, sulla base dei criteri suesposti. La prima seduta del Comitato avrà luogo dopo 10 giorni dalla data di entrata in vigore della

legge. Nella prima seduta, il Comitato elegge due vicepresidenti, dei quali un senatore e un deputato, con voto segreto e limitato ad uno, e due segretari, un senatore e un deputato, con voto segreto e limitato a uno. Vengono eletti coloro che ottengono il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, risulta eletto il più anziano per età. L'Ufficio di presidenza del Comitato sarà composto dai presidenti, dai vicepresidenti e dai segretari e che sarà integrato, in sede di programmazione dei lavori, dai rappresentanti dei gruppi parlamentari.

3) **Competenze del Comitato:** sono circoscritte all'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale relativi al **Parlamento, al Presidente della Repubblica, al Governo e alle regioni, alle province e ai comuni** nonché, in **materia elettorale**, (Titoli I, II, III e V della Parte II della Costituzione), e ai conseguenti progetti di legge ordinari relativi ai sistemi elettorali delle due Camere. Sono di competenza del Comitato anche le modificazioni di altre disposizioni costituzionali o di legge costituzionali, oltre a quelle indicate, purché tali modificazioni siano strettamente connesse alle prime. **Restano esclusi** il Titolo IV, dedicato alla **magistratura**, e il Titolo VI, dedicato alle **garanzie**, nel quale è collocato il **procedimento di revisione costituzionale (articolo 138)**, che è – e resta – il **procedimento di revisione costituzionale ordinario**.

4) **Legge elettorale:** la **legge elettorale** è naturalmente **legata alla forma di governo** e pertanto vi è un nesso di consequenzialità tra la revisione costituzionale e la riforma elettorale, limitando altresì la competenza del Comitato alle leggi elettorali delle due Camere. **Al di fuori di tale consequenzialità, la competenza resta affidata alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, secondo l'ordinaria procedura.**

5) **Esame in sede referente** dei progetti di legge assegnati al Comitato **si applicano, oltre alle norme della legge costituzionale in discussione, le disposizioni del Regolamento della Camera.** Il Comitato può adottare, a maggioranza assoluta dei componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e i propri lavori restando comunque salva l'applicabilità del Regolamento della Camera. Non sono in ogni caso ammesse nel Comitato questioni pregiudiziali e sospensive, nonché proposte di non passare all'esame degli articoli. I presidenti del Comitato nominano uno o due relatori. In questo ultimo caso deve trattarsi di un senatore e di un deputato. È comunque ammessa la presentazione di relazioni di minoranza. Il Comitato assegna un termine per la presentazione delle relazioni ed un termine entro il quale pervenire alla votazione di conclusione dell'esame.

6) **Dopo la conclusione dell'esame preliminare** il Comitato trasmette ai Presidenti delle Camere i testi dei progetti di legge, ovvero i testi unificati, adottati come base per il seguito dell'esame. **Ciascun senatore o deputato, nonché il Governo, possono presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti su ciascuno dei testi adottati, entro i termini fissati di intesa tra gli stessi Presidenti delle Camere.** Sugli emendamenti si pronuncia il Comitato. Si prevede un termine unico per i parlamentari ed il Governo e non si riconosce un autonomo potere emendativo al relatore o ai relatori (che potranno dunque presentare emendamenti come tutti gli altri parlamentari). Per rispettare i termini di conclusione dei lavori, la presidenza del Comitato ripartisce, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del Regolamento della Camera sull'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea. Il Comitato dispone, anche nell'ambito delle norme di autorganizzazione da esso eventualmente adottate, la **consultazione delle autonomie territoriali**, ai fini del coinvolgimento nel processo di riforma.

7) **I lavori in Assemblea di Camera e Senato:** I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge costituzionale e dei progetti di legge ordinaria in materia elettorale all'ordine del giorno delle Assemblee e stabiliscono la data entro la quale ciascuna Camera procede alla loro votazione finale, nel rispetto di termini predeterminati. **Davanti alle Assemblee** di ciascuna Camera, **il Comitato è rappresentato da un sottocomitato** formato dai presidenti, dai relatori e da senatori e deputati in rappresentanza di tutti i gruppi. **Per l'esame davanti alle Assemblee, si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Le votazioni avvengono a scrutinio palese.** Tale disposizione rileva in particolare per l'esame dei

progetti di legge elettorale presso la Camera, in quanto per tali progetti di legge il Regolamento della Camera consente la possibilità di richiedere lo scrutinio segreto, ai sensi dell'articolo 49.

8) **Esame degli emendamenti:** per l'esame degli emendamenti si applica un diverso regime a seconda che gli emendamenti siano presentati dai singoli parlamentari o dal Comitato e dal Governo. Ai componenti dell'Assemblea si applica in primo luogo un limite di contenuto, che non vige per il Comitato ed il Governo. **Essi possono presentare solo gli emendamenti respinti dal Comitato in sede referente. I singoli parlamentari possono, invece, essere presentati solo in diretta correlazione con le parti modificate dal Comitato** rispetto al testo adottato come testo base ovvero rispetto al testo trasmesso dall'altra Camera. Tale previsione è stata già prevista nelle passate esperienze delle bicamerali, a partire da quella lotti.

9) **Termini di presentazione degli emendamenti:** gli emendamenti dei parlamentari possono essere presentati fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione sulle linee generali, mentre gli emendamenti e subemendamenti del Comitato e del Governo possono essere presentati fino a 72 ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti cui essi si riferiscono.

10) **Subemendamenti:** agli emendamenti del Comitato e del Governo, che sono immediatamente stampati e distribuiti, **possono essere presentati subemendamenti da parte di un presidente di gruppo o di almeno venti deputati e dieci senatori**, fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la presentazione di emendamenti. Anche tale previsione è stata già adottata nelle passate esperienze delle bicamerali, a partire da quella lotti.

11) **Tempi di conclusione dell'esame:** per i progetti di legge costituzionale, i lavori parlamentari sono organizzati in modo tale da consentire **la conclusione entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale**. Il Comitato, entro sei mesi dalla data della sua prima seduta, trasmette ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale esaminati in sede referente, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza.

Ciascun progetto di legge deve essere omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico. L'Assemblea della Camera che procede per prima all'iscrizione del progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno ha 3 mesi per la conclusione dell'esame. Il termine decorre dalla data della trasmissione da parte del Comitato. La Camera che procederà successivamente all'esame dovrà anch'essa concludere entro tre mesi. Solo per il primo esame di ciascun testo da parte delle due Camere è stabilito il termine di tre mesi, perché per le successive letture i termini sono fissati d'intesa dai Presidenti delle Camere. La necessità di due successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera sul medesimo testo del progetto o dei progetti di legge costituzionale è sancita dalla norma che prescrive che tra tali deliberazioni vi sia un intervallo non minore di 45 giorni e che i progetti di legge siano approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. In altre parole, **il quorum previsto per la seconda deliberazione è uguale a quello stabilito dall'articolo 138 della Costituzione, mentre l'intervallo è ridotto a non meno di 45 giorni** (invece di "non meno di tre mesi"). Per i progetti di legge ordinaria in materia elettorale esaminati in sede referente e trasmessi dal Comitato ai Presidenti delle Camere, questi ultimi stabiliranno, d'intesa tra loro, i termini di conclusione dell'esame; ciò con il vincolo della coerenza con i termini di esame dei progetti di legge costituzionale.

Si tratta, in ogni caso, di termini ordinatori che non limitano le prerogative dei parlamentari perché hanno natura "sollecitatoria" nei confronti del Parlamento a concludere entro un periodo di tempo determinato.

<i>Il crono programma</i>	
Designazione componenti Comitato da parte dei Gruppi parlamentari	Entro 5 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale.
Prima riunione del Comitato	Non oltre i 10 giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.
Termine dei lavori del Comitato	6 mesi dalla data della sua prima seduta
Termine conclusione lavori prima lettura Assemblea della Camera/Senato	Entro i tre mesi successivi alla data di trasmissione del testo da parte del Comitato o da parte dell'altra Camera.
Intervallo di tempo tra le due successive deliberazioni	Non minore di 45 giorni
Conclusione esame progetti di legge cost.li	18 mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale che istituisce il Comitato
Referendum	Entro 3 mesi dalla data di pubblicazione delle leggi costituzionali, anche se approvate con la maggioranza dei 2/3, può essere fatta richiesta di <i>referendum</i> .

12) **Referendum**: viene introdotta un'innovazione rafforzativa della rigidità del procedimento di revisione costituzionale ordinario. Infatti, la procedura derogatoria dell'art. 138 riproduce sostanzialmente il meccanismo dell'art. 138, con l'importante differenza che la legge o le leggi costituzionali possono essere **sottoposte a referendum**, su richiesta, **anche qualora siano state approvate con una maggioranza superiore ai due terzi** dei componenti delle Camere. Nell'economia dell'articolo 138, la possibilità di richiedere il *referendum* da parte dei soggetti qualificati costituisce un meccanismo eventuale e facoltativo di aggravamento del procedimento, con una funzione oppositiva, non confermativa, perciò esso è previsto solo per i casi in cui la scelta di revisione costituzionale non abbia una condivisione così ampia da arrivare ai due terzi della rappresentanza parlamentare, e a questa rappresentanza spetta tale scelta. La novità introdotta appare quindi particolarmente importante nell'ottica di ricondurre il *referendum* alla sua natura di strumento di opposizione alla legge costituzionale, dunque strumento dell'opposizione.

<i>Precedenti referendum popolari ex art. 138 Cost</i>	
Referendum costituzionale 7 ottobre 2001 Italia	Referendum costituzionale 25 giugno 2006 Italia+estero
Quesito Modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione	Quesito Approvazione legge di modifica alla parte seconda della Costituzione
Elettori 49.462.222	Elettori 49.772.506
Votanti 16.843.420 (34,05%)	Votanti 26.110.925 (52,46%)
Voti validi 16.250.101	Voti validi 25.753.782
Sì 10.433.574 (64,21%)	Sì 9.970.513 (38,71%)
No 5.816.527 (35,79%)	No 15.783.269 (61,29%)

Fonte: [Ministero dell'Interno](#)

13) **Cessazione dei lavori del Comitato**: sono previste due cause di cessazione. La prima, la pubblicazione della legge o delle leggi costituzionali e di quelle ordinarie approvate ai sensi della legge costituzionale in discussione; la seconda, patologica, è lo scioglimento di una o di entrambe le Camere, ovviamente senza che il Comitato abbia concluso i propri lavori.

14) **Spese di funzionamento**: le spese per il funzionamento del Comitato sono a carico, in parti eguali, del bilancio interno del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. La legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione.

Perché la rigidità della Costituzione non viene violata

Da alcune parti è stato sostenuto che l'utilizzo di una procedura parzialmente derogatoria rispetto a quella prevista dall'articolo 138 della Costituzione sia non solo di dubbia compatibilità con i principi costituzionali, ma possa addirittura configurarsi come un tentativo di colpo di stato.

Limitandosi strettamente al piano della sostenibilità costituzionale del contenuto dell'AC 1359 non si rileva, invece, alcun argomento giuridico robusto a favore di queste tesi: è dunque opportuno sgomberare il campo sin da subito da interpretazioni forzate e, si potrebbe sostenere, probabilmente impiegate prevalentemente per fini propagandistici.

Per capire perché siano da rigettare interpretazioni volte a considerare incostituzionali qualsiasi procedimento di revisione in deroga all'articolo 138 – argomenti peraltro già impiegati in passato in occasione di analoghi tentativi di revisioni organiche della Costituzione, come nel periodo 1992-1994, in occasione dell'istituzione della cosiddetta Bicamerale De Mita-Iotti, ovvero nel 1997-1998, rispetto alla cd. Bicamerale D'Alema – è necessario fare un passo indietro e chiedersi perché si è ritenuto importante utilizzare una procedura diversa da quella prevista dall'articolo 138 per la revisione ordinaria della Costituzione.

Il motivo principale è stato quello di cercare una **modalità di revisione costituzionale che fosse rispettosa del principio di rigidità** previsto dalla nostra Costituzione, ma al contempo **non sottoponesse il processo di revisione alle storture** che il nostro sistema parlamentare da tempo ha messo in evidenza.

Il riferimento, in particolare, è alla struttura bicamerale perfettamente paritaria del nostro Parlamento, che rischia di sottoporre anche il procedimento di revisione Costituzionale alle patologie del nostro sistema parlamentare, con il rischio, nel passaggio da uno all'altro ramo del Parlamento, di vedere stravolti i contenuti delle riforme e dunque di vanificare anche questo, ennesimo, tentativo di riforma.

Per questo si è ritenuto necessario prima di tutto che la fase istruttoria venisse affidata ad un apposito **Comitato interparlamentare paritetico**, composto da un egual numero di Deputati e di Senatori (20 per ciascun ramo del Parlamento), in modo da garantire lo stesso peso ad entrambe le Camere, nel pieno rispetto degli articoli 55 e 70 della Costituzione, ma anche per **assicurare che nella fase istruttoria sia prevista una codecisione** sulle principali scelte da intraprendere.

La **fase successiva in Aula**, invece, **rimarrebbe paritaria**, garantendo cioè Camera e Senato nel loro *plenum*, all'interno di cui si riverbera la sovranità popolare, abbiano pieno diritto di scegliere il contenuto della riforma. Sono infatti previsti dei sobri accorgimenti al regime di ammissibilità degli emendamenti, tali da non snaturare in alcun modo la **natura referente** del procedimento di revisione costituzionale previsto.

Ma tutto ciò solo dopo che vi sarà una **condivisione di base del testo**, predisposto per l'appunto da un Comitato paritetico bicamerale e non delle commissioni affari costituzionali che, come noto, agiscono nel procedimento legislativo (e costituzionale) ordinario ognuna per conto loro e spesso non coordinandosi.

L'Aula di ciascun ramo del Parlamento potrà poi intervenire sul testo liberamente, integrandolo e modificandolo secondo alcune regole di procedura razionalizzate già sperimentate nel nostro diritto parlamentare, che garantiscano un esame approfondito e allo stesso tempo efficace del testo. Ma dovrà intervenire **due volte** e non solo una come invece previsto nel procedimento legislativo ordinario – e in linea di continuità con quanto attualmente previsto dall'articolo 138 – e con una maggioranza aggravata, **pari ad almeno la maggioranza assoluta**, come nel processo di revisione vigente, in modo da evitare che solo una parte, ancorché consistente, possa arrogarsi il diritto di modificare la norma fondamentale.

È infatti il Parlamento l'organo al cui interno trova piena espressione il **principio della sovranità popolare** per cui la sua centralità va garantita, evitando procedimenti simili a quello redigente o misto previsti dai regolamenti parlamentari che ne comprimerebbero troppo le prerogative.

Ciò che in questo caso cambia rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 138 è la tempistica relativa alla **doppia**

deliberazione necessaria per l'approvazione. Il provvedimento prevede che il termine del 90 giorni previsto dalla Costituzione possa essere ridotto a 45, per garantire un esame ponderato e una **pausa di riflessione** adeguata all'importanza della riforma da adottare, ma comunque commisurata all'urgenza di provvedere ad una riforma organica in tempi rapidi.

Successivamente, il testo approvato da entrambi i rami del Parlamento **potrà essere sottoposto al popolo tramite referendum**, in modo da garantire sempre – e non solo quando la maggioranza sia superiore a quella assoluta ma inferiore ai due terzi – anche al corpo elettorale la possibilità di scegliere se confermare o meno il testo uscito dalle aule rappresentative. In questo caso, il **procedimento di revisione costituzionale viene dunque aggravato** rispetto a quanto previsto dall'articolo 138, assicurando la possibilità alle minoranze parlamentari (1/5 dei membri di ciascuna camera), del corpo elettorale (500.000 elettori) ovvero degli enti intermedi (5 consigli regionali) di richiedere comunque il pronunciamento del corpo elettorale sul (o sui) testi approvati.

Questa **procedura** risulta **in deroga** rispetto all'ordinario procedimento in sede referente previsto dall'articolo 138 della Costituzione, letto in combinato disposto con l'articolo 72, comma 4, **ma non si configura come una rottura** della Costituzione stessa, ma come una **modalità predisposta nel pieno rispetto dei suoi principi cardine, soprattutto per quanto riguarda la caratteristica di rigidità della nostra Costituzione**: essa, semplicemente, cerca di attenuare la portata delle patologie che il nostro sistema parlamentare, a detta di tutti i più autorevoli commentatori, presenta – cioè il procedimento legislativo perfettamente paritario –, evitando che esse influenzino anche questo fondamentale tentativo di riforma, ma mantenendosi pienamente sul solco dei principi previsti dall'articolo 138 e pienamente in armonia con la Costituzione.

Approvazione da parte di entrambi i rami del Parlamento con possibilità di apportare modifiche per garantire maggiore democraticità e tutela delle minoranze, **doppia deliberazione** ad un intervallo di tempo congruo per garantire una maggiore ponderazione della riforma, **quorum aggravato** per assicurare un coinvolgimento anche delle opposizioni e **referendum** per coinvolgere anche il corpo elettorale nel procedimento di riforma infatti **assicurano comunque quella caratteristica di rigidità** – garantita dal procedimento aggravato di revisione – **che è condizione necessaria affinché la nostra carta costituzionale continui ad essere un testo ampiamente condiviso** e non appannaggio solo di una parte ristretta, ancorché maggioritaria.

Dunque, il progetto di revisione in esame non si configura affatto come l'anticamera di un progetto eversivo, bensì al contrario come uno strumento legale e costituzionalmente legittimo della cui opportunità si potrà certamente discutere, ma della cui legittimità costituzionale è difficile – se non volendo sposare impostazioni estremiste – dubitare.

Prof. Massimo Rubechi

Docente di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Urbino "Carlo BO"