

**SULL'ATTUALE FORMA DEL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE (E SUI  
PRESUPPOSTI DELLA SOPRAVVIVENZA DEL REGIME PARLAMENTARE)\*\*\***

**1.**

In queste note ci occuperemo del processo di revisione costituzionale avviato in apertura della XVII Legislatura, soffermandoci in particolare sui profili procedurali dello stesso<sup>1</sup>.

Come punto di partenza assumeremo la Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, nominato dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 (nel pieno della fase *post* elettorale e in vista dell'elezione – poi risoltasi in una rielezione – del Presidente della Repubblica); come punto di arrivo prenderemo a riferimento il disegno di legge costituzionale presentato dal governo, su indirizzo del Parlamento (che si è esplicitato nel voto di fiducia all'esecutivo Letta e nell'approvazione di apposite mozioni), per introdurre una procedura di revisione in deroga a quanto stabilito dall'art. 138 Cost.

In conclusione avizzeremo alcune considerazioni sul merito giuridico e politico del processo in atto.

**2.**

La Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante), datata 12 aprile 2013, si occupa del merito e del metodo della riforma costituzionale<sup>2</sup>.

Iniziando dal merito, cinque sono le aree di intervento prioritarie individuate:

a) i diritti dei cittadini e la partecipazione democratica (sono suggeriti interventi in merito a: statuti dei partiti politici, *referendum* costituzionale, *referendum* abrogativo, leggi di iniziativa popolare, dibattito pubblico sulle grandi opere)<sup>3</sup>;

\* Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino [ [mario.dogliani2@gmail.com](mailto:mario.dogliani2@gmail.com) ].

\*\* Ricercatore non confermato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino [ [francesco.pallante@unito.it](mailto:francesco.pallante@unito.it) ]

\*\*\* I paragrafi 1-5 sono stati scritti da Francesco Pallante; i paragrafi 6-7 da Mario Dogliani.

<sup>1</sup> Sulla materia trattata nel presente articolo si possono leggere – salvo omissioni – i seguenti contributi: G. AZZARITI, *Una convenzione per la democrazia*, in *il Manifesto*, 10 maggio 2013; COMITATI DOSSETTI PER LA COSTITUZIONE, *La legge grimaldello contro la Costituzione grave errore del governo e dei partiti*, 10 giugno 2013; M. DOGLIANI, *Il pericolo presidenzialista*, in *l'Unità*, 2 giugno 2013; A. GIORGIS, *Il costituzionalismo e le riforme*, in *tamtam democratico*, maggio 2013 (<http://www.tamtamdemocratico.it/doc/253951/il-costituzionalismo-e-le-riforme.htm>); A. LOMBARDI, *Intervista a Stefano Rodotà*, in «la Repubblica», 16 maggio 2013; C. LOPAPA, *Intervista a Gustavo Zagrebelsky*, in *la Repubblica*, 18 maggio 2013; M. LUCIANI, *No al modello francese*, in *l'Unità*, 31 maggio 2013; L. MILELLA, *Intervista a Valerio Onida*, in *la Repubblica*, 20 maggio 2013; M. OLIVETTI, *Cosa può fare e non fare la Convenzione per le riforme*, in *Europa*, 4 maggio 2013; A. PACE, *Il fantasma della Convenzione*, in *la Repubblica*, 16 maggio 2013; A. PACE, *Rispettare l'art. 138*, in *la Repubblica*, 8 giugno 2013; W. TOCCI, *Dubbi sulla revisione costituzionale*, consultabile all'indirizzo internet <http://waltertocci.blogspot.it/2013/05/dubbi-sulla-revisione-costituzionale.html>; M. VILLONE, *Si fa male a dire saggi, il Manifesto*, 15 maggio 2013; M. VILLONE, *Cinque domande su saggi e riforme*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013 (<http://www.costituzionalismo.it/articoli/442/>); G. ZAGREBELSKY, *Non è cosa vostra*, documento consultabile sul sito internet di Libertà e giustizia, all'indirizzo <http://www.libertaegiustizia.it/2013/06/03/non-e-cosa-vostra-2/>, 2 giugno 2013.

<sup>2</sup> Il documento è consultabile sul sito internet del Quirinale all'indirizzo:

[http://www.quirinale.it/qmw/statico/attivita/consultazioni/c\\_20mar2013/dossier\\_gruppi.aspx](http://www.quirinale.it/qmw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/dossier_gruppi.aspx).

<sup>3</sup> *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, pp. 6-8.

b) la forma di governo (sono suggeriti interventi in merito a: razionalizzazione della forma di governo parlamentare<sup>4</sup>, legge elettorale, superamento del bicameralismo perfetto, numero dei parlamentari, regolamenti parlamentari, controllo giurisdizionale dei titoli di ammissione dei parlamentari)<sup>5</sup>;

c) il rapporto Stato-regioni (sono suggeriti interventi in merito a: Senato delle regioni, poteri e funzioni delle regioni, federalismo fiscale)<sup>6</sup>;

d) l'amministrazione della giustizia (sono suggeriti interventi in merito a: numero e durata dei processi, giustizia penale, sovraffollamento carcerario, giustizia civile, ordinamento delle magistrature)<sup>7</sup>;

e) le regole per l'attività politica e il suo finanziamento (sono suggeriti interventi in merito a: finanziamento dei partiti, controllo dei costi della politica, conflitto di interessi, *lobbies*, deontologia parlamentare)<sup>8</sup>.

Sul piano delle fonti del diritto da utilizzare per realizzare tali modifiche, il Gruppo di lavoro propone strumenti di intervento differenziati: legge costituzionale, modifica dei regolamenti parlamentari, legge ordinaria. Limitandoci al primo strumento, vengono avanzate dieci proposte<sup>9</sup>: (1) *referendum* confermativo per tutte le leggi di revisione costituzionale, indipendentemente dalla maggioranza con cui vengono approvate; (2) aumento del numero delle firme e riduzione del *quorum* dei partecipanti per il *referendum* abrogativo; (3) aumento del numero delle firme per le iniziative popolari (da sottoporre a specifico obbligo di deliberazione delle Camere); (4) commissione redigente per la riforma di alcuni aspetti della Seconda Parte della Costituzione; (5) revisione dell'art. 66 Cost. per attribuire a un giudice indipendente e imparziale il giudizio sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità; (6) trasformazione del Senato in Camera delle Regioni; voto di fiducia solo alla Camera; poteri del Presidente del Consiglio; procedimento legislativo; (7) riduzione del numero dei parlamentari; (8) revisione dell'art. 117 Cost. per superare le confusioni derivanti dalla enumerazione delle competenze e dalla mancanza di una clausola di prevalenza della legislazione statale per la salvaguardia di "interessi nazionali"; (9) ricorso individuale alla Corte costituzionale per violazione dei diritti fondamentali; (10) istituzione di una Corte disciplinare unica per le magistrature ordinaria, amministrativa e contabile.

Quanto al metodo (cui si riferisce la quarta delle leggi costituzionali suggerite), il Gruppo di lavoro – con l'eccezione di Valerio Onida<sup>10</sup> – propone di discostarsi sensibilmente dal procedimento previsto dall'art. 138 Cost. Cuore della proposta è l'istituzione di una Commissione redigente mista costituita da parlamentari e non parlamentari, da istituirsi immediatamente tramite atti di indirizzo parlamentare, che indichino le parti della Costituzione da revisionare, e da formalizzarsi successivamente tramite una legge costituzionale. Compito della Commissione mista è, operando in dialogo con le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, quello di redigere il testo della riforma da presentare al Parlamento (eventualmente con la possibilità di limitarsi, riguardo a profili particolarmente significativi, a individuare opzioni alternative da demandare alla scelta degli elettori tramite un *referendum* di indirizzo)<sup>11</sup>. Al Parlamento spetta la decisione finale, da esprimersi tramite votazione articolo per articolo, ma senza facoltà di apportare emendamenti al testo predisposto dalla Commissione mista (è prevista solo la possibilità che il Parlamento, prima di votare, approvi ordini del giorno vincolanti per ottenere dalla Commissione la modifica del testo). Conclude tutto il procedimento un *referendum* confermativo obbligatorio distinto per singole parti omogenee<sup>12</sup>.

<sup>4</sup> È interessante notare che il mantenimento (sia pure razionalizzato) dell'opzione parlamentare ha incontrato l'opposizione di un solo componente il Gruppo di lavoro, favorevole alla trasformazione della forma di governo in senso semipresidenzialista. Curiosamente, però, al contrario degli altri casi in cui il Gruppo di lavoro non è riuscito a decidere all'unanimità (cfr. note 9 e 10), in questa circostanza non viene esplicitato il nome del membro dissenziente (*ibidem*, p. 11).

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 11-16.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 17-18.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 19-23.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 24-26.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>10</sup> Valerio Onida è l'unico componente il Gruppo di lavoro che ha manifestato riserve in merito all'idea di revisionare la Costituzione derogando alla procedura prevista dall'art. 138 Cost. In particolare, Onida prende le distanze: (1) dalla proposta di attribuire poteri redigenti alla Commissione mista; (2) dalla proposta di accogliere nella composizione di tale Commissione anche non parlamentari; (3) dal rischio che il procedimento di revisione si trasformi, in realtà, in un «processo "costituente" suscettibile di travolgere l'insieme della Costituzione»; (4) dal rischio che vengano posti in essere «progetti di revisione "totale" da votare "in blocco"». A fronte di tali perplessità, il suggerimento di Onida è di «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*». Più in generale, il Presidente emerito della Corte costituzionale propone di modificare lo stesso art. 138 Cost. «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».

<sup>11</sup> Su questo specifico profilo della procedura proposta ha espresso la propria contrarietà Luciano Violante.

<sup>12</sup> *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*, pp. 9-10.

3.

Il tema delle riforme costituzionali è stato ripreso, in due occasioni, dal nuovo Presidente del Consiglio Enrico Letta: anzitutto nei discorsi pronunciati durante il dibattito parlamentare sul voto di fiducia (29 e 30 aprile 2013); successivamente in occasione del dibattito sulle riforme, poi sfociato nelle mozioni di Camera e Senato che hanno dato avvio al procedimento di revisione in atto (29 maggio 2013)<sup>13</sup>.

Gli interventi del Presidente del Consiglio sulla fiducia hanno un contenuto ampiamente ispirato alla Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali. Sul piano del metodo<sup>14</sup>, Letta suggerisce che il coinvolgimento parlamentare sia preceduto dall'elaborazione di una proposta di riforma da parte di una Convenzione a composizione mista (parlamentari e non parlamentari), che possa avviare al più presto i propri lavori sulla base di appositi atti di indirizzo approvati dalle Camere («in attesa che le procedure per un provvedimento Costituzionale possano compiersi»). Il Presidente del Consiglio non si pronuncia sull'apposizione di eventuali vincoli ai lavori parlamentari (come previsto dal Gruppo di lavoro nominato dal Presidente della Repubblica), ma individua un termine finale di 18 mesi entro il quale i lavori dovranno essersi ragionevolmente avviati alla conclusione, a pena delle dimissioni del governo<sup>15</sup>.

Diverso il contenuto degli interventi del Presidente del Consiglio nel successivo dibattito sulle riforme. In questa occasione Letta si sofferma solo di sfuggita sui profili più strettamente procedurali<sup>16</sup> (anticipando il contenuto delle mozioni parlamentari), eccezion fatta per due profili: il limite temporale, la cui durata viene confermata in 18 mesi, ma il cui rispetto richiede ora il completamento del processo di revisione (e non più la ragionevole certezza del suo buon esito); e l'annuncio della imminente nomina di una Commissione governativa di esperti, chiamata a portare il contributo della «scienza giuridica» al processo di revisione costituzionale.

Tra le due occasioni di intervento del Presidente del Consiglio, merita di essere ricordata l'audizione del Ministro per le Riforme costituzionali, Gaetano Quagliariello (già componente del Gruppo di lavoro nominato dal Presidente della Repubblica), di fronte alle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato (seduta congiunta del 22 maggio 2013)<sup>17</sup>. Sul piano procedurale, il Ministro prende in parte le distanze dalla Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, di cui vengono messi in particolare rilievo tre profili<sup>18</sup>:

a) l'idea di coinvolgere nell'elaborazione del progetto di riforma soggetti esterni al Parlamento, legati al mondo accademico e alla società civile;

b) la proposta di individuare un *iter* procedurale che consenta di iniziare nel più breve tempo possibile i lavori;

c) l'esigenza di rendere comunque possibile il ricorso al *referendum* costituzionale, «con questi distinti per materie omogenee», anche qualora la legge (o le leggi) di revisione costituzionale dovessero risultare approvate con la maggioranza dei due terzi.

Delle diverse prese di posizione sopra richiamate, quella del Ministro Quagliariello si segnala per aver preso atto delle critiche avanzate da più parti, *in primis* alla composizione mista della Commissione e al suo carattere redigente (si limita infatti a suggerire al Parlamento una qualche forma di coinvolgimento della cultura giuridica).

<sup>13</sup> I testi dei due discorsi pronunciati alla Camera possono essere letti sul sito internet del governo, rispettivamente agli indirizzi:

<http://www.governo.it/Presidente/Interventi/dettaglio.asp?d=70916> e

<http://www.governo.it/Presidente/Interventi/dettaglio.asp?d=71319>.

<sup>14</sup> Quanto al merito, Letta individua come obiettivi da raggiungere il riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni, il rafforzamento dell'investitura popolare dell'esecutivo, la realizzazione di una «democrazia governante», il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del processo legislativo. Gli strumenti attraverso cui raggiungere tali obiettivi ricalcano, anch'essi, le proposte della Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, cui si aggiunge il rilancio del federalismo fiscale.

<sup>15</sup> Analogo avvertimento era contenuto nel discorso pronunciato innanzi al Parlamento dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il giorno del giuramento, laddove, a proposito della necessità di procedere alle riforme costituzionali, il neo-eletto Presidente ammoniva: «se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al paese» (il discorso è consultabile sul sito internet del Quirinale all'indirizzo: <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>).

<sup>16</sup> Rapida anche la panoramica delle proposte di merito: riduzione del numero dei parlamentari; fine del bicameralismo paritario; rapporto di fiducia limitato alla Camera; Senato delle autonomie e delle regioni.

<sup>17</sup> Il Ministero per le riforme costituzionali non ha un proprio sito internet. Il testo della relazione del Ministro può essere letto sul sito internet della fondazione Magna Carta (presieduta dallo stesso Ministro), all'indirizzo: <http://www.magna-carta.it/files/allegati/2013/maggio/AUDIZIONE%20LINEE%20PROGRAMMATICHE%20MINISTRO%20QUAGLIARIELLO.pdf>.

<sup>18</sup> *Linee programmatiche per le riforme presentate dal Ministro Gaetano Quagliariello*, p. 10.

#### 4.

A segnare formalmente l'avvio del processo di revisione sono le mozioni parlamentari approvate nelle sedute di Camera e Senato del 29 maggio 2013. Si tratta, in entrambi i rami del Parlamento, di tre mozioni, presentate, rispettivamente, dai capigruppo di maggioranza (Pd, Pdl, Scelta civica), dalla Lega Nord e dalle minoranze linguistiche<sup>19</sup>.

Il contenuto – sia di merito, sia di metodo – delle mozioni presentate dai diversi gruppi nelle due Camere è sostanzialmente identico.

Limitandoci sempre al metodo, e iniziando dalle mozioni della maggioranza, il Parlamento impegna il governo a presentare un ddl costituzionale in cui si preveda che la revisione segua un procedimento «straordinario» rispetto a quello sancito dall'art. 138 Cost. In particolare, il ddl deve tendere «a agevolare il processo di riforma» prevedendo:

1) l'istituzione di un Comitato bicamerale, composto da 20 deputati e 20 senatori membri delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere e presieduto congiuntamente dai Presidenti delle due Commissioni;

2) l'attribuzione al Comitato bicamerale del potere di operare in sede referente «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 [formula da intendersi come riferita ai rapporti tra centro ed enti territoriali, *n.d.a.*], alla forma di Governo e all'assetto bicamerale del Parlamento, nonché, coerentemente con le disposizioni costituzionali, di riforma dei sistemi elettorali»;

3) l'esame, da parte delle assemblee di Camera e Senato, dei progetti di legge approvati dal Comitato bicamerale, con facoltà per ogni deputato e senatore di presentare emendamenti;

4) la conclusione dei lavori parlamentari (nel rispetto dei *quorum* deliberativi sanciti dall'art. 138 Cost.) entro 18 mesi dall'avvio del procedimento;

5) la facoltà di richiedere in ogni caso il *referendum* costituzionale sulla legge o le leggi di revisione approvate dal Parlamento.

Meno interessanti, ai fini qui perseguiti, risultano le mozioni della Lega Nord e delle minoranze linguistiche, dal momento che si limitano: le prime a riportare alcuni passi delle dichiarazioni programmatiche pronunciate dal Presidente del Consiglio in occasione del dibattito sulla fiducia (necessità di una procedura speciale con tempi certi, superamento del bicameralismo perfetto, Senato delle autonomie, revisione del Titolo V, federalismo fiscale); le seconde a chiedere la presenza, nel Comitato bicamerale dei 40, di almeno un deputato e un senatore eletti in una lista rappresentativa di minoranze linguistiche.

Sulla base di tali mozioni, il 5 giugno 2013 il Consiglio dei Ministri ha provveduto ad approvare un ddl costituzionale, intitolato "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale"<sup>20</sup>.

L'art. 1, co. 1 e 2, istituisce il Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali composto da 20 senatori e 20 deputati, nominati dai Presidenti delle Camere (su designazione dei Gruppi parlamentari, in base alla consistenza numerica dei Gruppi e al numero dei voti conseguiti dalle liste a essi riconducibili [evidente sintomo della persistenza della logica proporzionalistica che inevitabilmente incombe sulla natura stessa della revisione costituzionale, *n.d.a.*], assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo e di un rappresentante delle minoranze linguistiche) tra i membri delle Commissioni permanenti per gli Affari Costituzionali del Senato e della Camera; il Comitato è presieduto congiuntamente dai Presidenti delle Commissioni. Ai sensi dell'art. 2, co. 1, il Comitato bicamerale avrà il compito di esaminare, in sede referente: (a) i progetti di legge costituzionale di revisione dei Titoli I, II, III e V della Parte Seconda della Costituzione (che lo stesso ddl individua come «afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo»); (b) i progetti di legge ordinaria di riforma del sistema

<sup>19</sup> Alla Camera: mozione n. 1-00055 (Lega Nord), mozione n. 1-00056 (maggioranza), risoluzione n. 6-00011 (autonomie). Al Senato: mozione n. 1-00031 (Lega Nord), mozione n. 1-00044 (autonomie), mozione n. 1-00047 (maggioranza). Nelle medesime sedute, in entrambe le Camere sono state respinte le mozioni presentate dai gruppi del M5S (alla Camera: mozione n. 1-00057; al Senato: mozione n. 1-00046) e di SeL (alla Camera: mozione n. 1-00054; al Senato: mozione n. 1-00048). La Camera ha altresì respinto la mozione "trasversale" che, su iniziativa del deputato del Pd Giachetti, mirava ad anteporre il tema della riforma della legge elettorale rispetto a quello della revisione costituzionale (mozione n. 1-00053). I testi di tutti gli atti citati sono ricercabili sulla pagina della banca dati del sindacato ispettivo di Camera e Senato, ospitata sul sito internet della Camera dei Deputati all'indirizzo: <http://www.camera.it/leg17/170>.

<sup>20</sup> Il testo del ddl costituzionale può essere consultato sul sito internet del governo, all'indirizzo: <http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/dettaglio.asp?d=71499>.



elettorale. I progetti in questione sono quelli già presentati nel corso della XVII legislatura e quelli che verranno presentati prima della fine dei lavori del Comitato (art. 2, co. 2). L'art. 2, co. 4-6, prevede che i lavori del Comitato si svolgano in due fasi: una prima fase di esame preliminare, cui fa seguito la trasmissione alle Camere dei testi dei progetti di legge ricevuti, o dei testi unificati dal Comitato stesso, al fine di raccogliere gli emendamenti presentabili da ciascun senatore e deputato e dal governo (ma, ai sensi del co. 3, non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli); una seconda fase di discussione e deliberazione. Dal combinato disposto degli artt. 2 e 4, co. 2, si ricava che il Comitato bicamerale deve concludere i propri lavori entro 4 mesi dalla sua prima riunione (che, a sua volta, ai sensi dell'art. 1, deve avvenire entro 30 gg. dall'entrata in vigore della legge costituzionale di deroga all'art. 138 Cost.), se non inviando alle Camere uno o più progetti di legge compiuti, quantomeno trasmettendo uno tra i progetti assegnatigli, con gli eventuali emendamenti sino a quel momento apportati. L'esigenza di rispettare il breve termine stabilito per la conclusione dei lavori spiega, inoltre, la previsione relativa al contingentamento dei tempi per i relatori, la discussione e la votazione finale (art. 2, co. 4 e 7).

L'art. 3 disciplina la fase della discussione in assemblea, che (ai sensi dell'art. 4, co. 1) deve concludersi entro 18 mesi dalla prima seduta del Comitato bicamerale. Come si legge nella relazione che accompagna il ddl governativo, «la più significativa novità [art. 3, co. 3] concerne il regime per la presentazione di emendamenti e subemendamenti da parte del Comitato e dei parlamentari [...]. 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». Lo scopo dichiarato dal governo è quello di «concentrare in via prevalente la facoltà di presentazione degli emendamenti da parte di tutti i senatori e deputati nell'ambito della sede referente». Il Comitato e il governo possono, a loro volta, presentare emendamenti o subemendamenti fino a 48 ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono (e agli emendamenti del Comitato e del governo possono essere presentati subemendamenti solo da parte di un Presidente di Gruppo o di almeno 20 deputati o 10 senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti). La prima lettura presso l'Assemblea che per prima prende in esame il progetto o i progetti di revisione trasmessi dal Comitato referente (progetti che, come stabilisce l'art. 4, co. 2, devono essere «omogenei[i] e autonomi[i] dal punto di vista del contenuto e coerenti[i] dal punto di vista sistematico») deve concludersi entro 3 mesi dalla trasmissione; la seconda Assemblea ha, a sua volta, 3 mesi per concludere anch'essa la prima lettura (art. 4, co. 3). La seconda lettura potrà quindi avvenire «a intervallo non minore di un mese»; per l'approvazione è richiesta la maggioranza assoluta (art. 4, co. 4). L'esame parlamentare degli eventuali progetti di legge ordinaria trasmessi dal Comitato dovrà, a sua volta, concludersi nei termini che il ddl prevede per l'esame dei progetti di revisione costituzionale (art. 4, co. 5).

L'art. 5 dispone, infine, che il *referendum* costituzionale possa essere richiesto, secondo le modalità ordinariamente disciplinate dall'art. 138 Cost., anche qualora in seconda deliberazione ciascuna Camera abbia approvato la legge o le leggi costituzionali con la maggioranza dei 2/3 dei componenti.

Parallelamente all'approvazione del ddl ora rapidamente esaminato, lo stesso 5 giugno 2013 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha provveduto, con proprio decreto, a nominare una Commissione per le Riforme costituzionali e un Comitato per la redazione del rapporto finale, incaricati di affiancare il governo con ruolo consultivo nella fase antecedente l'avvio del procedimento speciale di revisione e nel corso dello stesso<sup>21</sup>. Secondo quanto dichiarato dal Ministro per le riforme costituzionali, incaricato dal Presidente del Consiglio di presiedere i lavori della Commissione, la stessa ha il compito di concludere i propri lavori, con un rapporto finale che dovrà essere trasmesso dal governo al Parlamento entro il mese ottobre.

## 5.

Com'è agevole notare, notevoli ripensamenti sono intervenuti tra la Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (i c.d. saggi nominati dal Presidente della Repubblica durante la crisi di governo) del 12 aprile 2013 e il ddl costituzionale approvato dall'esecutivo il 5 giugno 2013.

---

<sup>21</sup> Il comunicato sul punto del governo può essere letto sul sito internet del governo, all'indirizzo: <http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/dettaglio.asp?d=71438>.

Volendo ricapitolare le differenze più significative tra i due documenti, occorre soffermarsi sulle seguenti:

1. il coinvolgimento di esperti esterni al Parlamento, inizialmente previsto come interno al procedimento di revisione e con funzione redigente, si è trasformato in un contributo consultivo esterno rivolto non già direttamente al Parlamento, bensì al governo;

2. il coinvolgimento delle aule parlamentari non avviene più soltanto nella fase di approvazione finale del provvedimento di revisione (eventualità che, attribuendo poteri redigenti alla Commissione mista, avrebbe comportato non solo la deroga dell'art. 138 Cost., ma anche della riserva di assemblea di cui all'art. 72, co. 4, Cost.), ma – sia pure con una limitazione circa il potere di emendamento riposto in capo ai singoli parlamentari – è rimessa a Camera e Senato altresì la fase relativa alla discussione sul testo (o sui testi) in generale e sulle singole disposizioni;

3. è stata esplicitata l'esigenza che i progetti di revisione trasmessi dal Comitato referente alle assemblee debbano essere omogenei e autonomi per materia trattata, così da poter dar luogo a *referendum* differenziati.

In definitiva, si può dire che il percorso, dapprima indicato dalla mozione di maggioranza e poi messo in atto dal ddl governativo, contiene uno scostamento dalla procedura di cui all'art. 138 Cost. molto minore rispetto alle ipotesi inizialmente formulate (e che, peraltro, in alcuni casi erano persino più estreme di quanto contenuto nel documento dei "saggi presidenziali": per esempio, a proposito dell'idea di prevedere il coinvolgimento parlamentare solo attraverso un voto finale a Camere riunite).

Ciò, peraltro, non significa che lo scostamento sia del tutto indifferente, dal momento che riguarda almeno tre profili quali:

1. la circostanza che l'esame in sede referente delle leggi di revisione avverrà non separatamente, per opera delle Commissioni di ciascuna Camera, ma per opera di un Comitato bicamerale;

2. la rigida scansione dei tempi (c.d. crono-programma) che informa tutto il procedimento, fase per fase (18 mesi complessivi, di cui: 4 mesi per il Comitato bicamerale; 3 mesi per la prima lettura in una Camera e 3 mesi per la prima lettura nell'altra; minimo 1 mese di pausa di riflessione prima della seconda lettura);

3. la riduttiva regolazione del potere di emendamento riconosciuto nelle fasi d'aula ai parlamentari.

D'altro canto, si deve riconoscere che alcuni profili di garanzia, trascurati in occasione dei tentativi di revisione passati, sono stati in questa occasione valorizzati: in primo luogo la possibilità di produrre più leggi di revisione e il dovere che ognuna abbia un oggetto omogeneo, in modo da consentire *referendum* distinti che non mettano il corpo elettorale di fronte all'*aut-aut*, prendere tutto o lasciare; in secondo luogo la possibilità di indire *referendum* anche per le leggi approvate a maggioranza superiore ai 2/3 (il che, però, non deve surrogare, in un'ottica plebiscitaria, la ricerca di alleanze il più ampie possibili).

## 6.

In conclusione, sul piano dei giudizi giuridici, si può ritenere che:

a) sicuramente sono fondate le critiche al discostamento dall'art. 138 Cost. per il noto problema, che qui non è il caso di riprendere, della stessa ammissibilità di revisioni delle regole sulla rigidità costituzionale (si deve notare, a questo proposito, che le mozioni parlamentari di maggioranza dichiarano lo scopo di ridurre la rigidità);

b) occorre però accertare se le deroghe all'art. 138 Cost. sono nel solco dell'art. 138 medesimo oppure sono avversative della sua *ratio*. Si tratta ovviamente di un giudizio non "puro", intriso di elementi anche politici, che può rilevare ai fini della valutazione della gravità della deroga e, in ultima istanza, della sua illegittimità;

c) occorre riconoscere che il discostamento dall'art. 138 Cost. è dovuto essenzialmente all'ipotizzata riforma del bicameralismo, riforma che deve fare i conti col dilemma di fronte al quale le forze politiche si sono trovate. Da un lato, si è ritenuto che lo "spirito del tempo" richiedesse una drastica riduzione del numero dei parlamentari e un superamento del bicameralismo perfetto (caso peraltro rarissimo a livello comparato) perché le recenti elezioni hanno dimostrato che la diversità di legge elettorale induce delle differenze che il sistema dei partiti non è più in grado di assorbire e coordinare com'era nel passato; contemporaneamente, dall'altro lato, si è diffusa nella cultura giuridica e politica di ogni orientamento (vedi il recente documento dei Comitati Dossetti) l'idea della trasformazione del Senato in una Camera delle regioni molto simile al Bundestrat tedesco (i senatori – in numero bassissimo: circa un centinaio – sono delegati delle giunte regionali).

Questa prospettiva comporta una cancellazione del Senato come Camera elettiva e quindi molto difficilmente avrebbe trovato il sostegno del Senato stesso, che è contitolare del potere di revisione. Di qui il suggerimento di far approvare la revisione costituzionale dal Parlamento in seduta comune, perché in tal modo la volontà dei deputati, anche egoistica, per difendere la loro consistenza numerica, avrebbe potuto approvare una tale revisione. Essendo caduta la prospettiva del voto a Camere riunite (e già questo è un sintomo della forza che ha la resistenza del Senato) il discostamento dall'art. 138 Cost., relativo al Comitato referente, appare molto poco utile, riducendosi a condizionare il voto finale del Senato a una proposta che viene elaborata non autonomamente dal Senato medesimo;

d) fatte salve le riserve di principio sulla derogabilità dell'art. 138 Cost., si deve comunque ribadire che il bicameralismo è materia disponibile per le revisioni costituzionali.

e) Molto più complesso è il problema del mutamento della forma di governo. Senza dilungarci sulle connessioni tra forma di governo e forma di Stato (da intendersi come insieme dei principi fondamentali che reggono l'intero sistema costituzionale: diritti di libertà, ...) occorre rilevare come sia in corso una lotta tra due concezioni radicalmente diverse della democrazia. Da un lato, chi sostiene che l'indirizzo politico (la "politica nazionale") debba essere il punto finale di una mediazione degli interessi (e della passioni ...) realizzata da soggetti collettivi permanenti, portatori di una visione generale del mondo (realizzando così una doppia rappresentanza: dal basso degli interessi, passioni ...; dall'alto di modelli ideali che vengono resi presenti come praticamente perseguibili attraverso la lotta politica). Dall'altro lato – contro questa concezione classica della democrazia e della rappresentanza – si sta sempre più rafforzando la posizione di chi ritiene che l'indirizzo politico non possa essere che l'espressione di un soggetto "investito" occasionalmente e puntualmente (nelle scadenze elettorali) di un consenso diffuso che prescinde in larga misura dall'elaborazione stabile e duratura delle visioni del mondo e delle linee politiche di cui si è prima detto, e che è fondato piuttosto sulle capacità comunicative del soggetto medesimo. È indubbio che molti dei sostenitori di una revisione costituzionale nel senso del presidenzialismo sono portatori di quest'ultima concezione della democrazia. Sulla base di questa divaricazione tra due modelli di democrazia e di rappresentanza si deve ritenere che, essendo fondata la vigente Costituzione su un'idea di democrazia rappresentativa, una revisione mirante a eliminare la mediazione dei partiti e dei soggetti collettivi comporterebbe una trasformazione della stessa forma di Stato (nel senso forte del termine) e dunque opererebbe in senso costituente; il che è giuridicamente inammissibile stante la natura costituita del potere di revisione.

## 7.

Sul piano dei giudizi politici va evidenziato come in favore del presidenzialismo – al di là delle considerazioni contingenti sulla convenienza di questo modello rispetto alle capacità comunicative e affabulatorie di alcuni leader politici di entrambi gli schieramenti – militi un argomento di fondo (che potrebbe essere superato solo da un impegnativissimo sforzo dei – o almeno di alcuni – partiti politici): la asserita "causa persa" dei partiti stessi, la "campagna" sulla irrecuperabilità della loro funzione rappresentativa. È questa irrecuperabilità – da dimostrare sul futuro come vera o come non vera, ma di cui la storia recente ha fornito non pochi sintomi – che sostiene la domanda del presidenzialismo come blindatura della vita istituzionale al fine di sottrarla alle incertezze, all'incapacità di produrre continuità e ordine da parte dei partiti (e di neutralizzare la domanda politica proveniente "dal basso").

Se è giusto definire la lunghissima discussione sulle riforme istituzionali che si è svolta negli anni passati come la ricerca di un capro espiatorio da parte di forze politiche che si sottraevano a un esame di loro stesse, occorre contemporaneamente rilevare che l'insuccesso del discorso sulle "grandi riforme" è anche – in buona misura – stato determinato dalla credibilità e dall'efficacia politico-storica del contrario discorso fondato sulla insostituibilità dei partiti, che non potevano dunque essere considerati "sterco del demonio" da eliminare. Non è possibile sottrarci alla domanda se oggi non ci sia qualcosa di più. Sicuramente le vicende dell'ultimo governo Berlusconi, del governo Monti, del tentativo di formare il governo Bersani, della mancata elezione di un nuovo Presidente della Repubblica, della successiva rielezione di Napolitano dimostrano due cose: (1) l'aggravamento del degrado delle forze politiche che dovrebbero far vivere il parlamentarismo; (2) l'obiettivo espansione dei poteri del Presidente della Repubblica.

La prospettiva di passare al presidenzialismo per sanzionare di diritto l'espansione dei poteri presidenziali avvenuta di fatto è priva di pregio giuridico, perché l'espansione di tali poteri va intesa, alla luce della Costituzione vigente, in funzione di provvisoria garanzia per il ripristino della normalità costituzionale. Può

valere solo, tale ampliamento di fatto, come sintomo di un fenomeno che si vuole qualificare come irreversibile: e cioè l'irrimediabile declino dei partiti e della possibile rappresentanza di diversi orientamenti di politica nazionale; e come tale costituisce un argomento che si aggiunge a quello precedentemente esposto.

Da quanto sopra detto risulta chiaro che l'opzione in favore del parlamentarismo non può esaurirsi nell'espressione di una individuale preferenza "intellettuale", ma richiede la straordinaria responsabilità di operare per una rigenerazione dei partiti politici in modo tale che essi possano produrre o una mediazione saggia tra una pluralità di opzioni o una evoluzione spontanea verso un bipolarismo – o un multipartitismo temperato – com'è accaduto nei sistemi maggioritari di derivazione parlamentare. Questo è dunque il nodo politico. Non c'è solo un problema di preferibilità teorica: la effettività (la *chance* di effettività) dei presupposti della democrazia rappresentativa (ed "emancipante") va dimostrata nei fatti.