

XVII legislatura

**RIFORMA
COSTITUZIONALE:
IL PROCEDIMENTO**

**Il disegno di legge proposto dalla
Commissione Affari costituzionali
del Senato (A.S. nn. 813 e 343-A)**

luglio 2013
n. 34



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

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

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

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

XVII legislatura

**RIFORMA
COSTITUZIONALE:
IL PROCEDIMENTO**

**Il disegno di legge proposto dalla
Commissione Affari costituzionali
del Senato (A.S. nn. 813 e 343-A)**

luglio 2013
n. 34

a cura di: L. Borsi

INDICE

NOTA DI LETTURA

- Il disegno di legge proposto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. nn. 813 e 343-A) 7
- Uno sguardo indietro: dal dibattito presso l'Assemblea Costituente all'avvio dell'attuale XVII legislatura..... 21

ALLEGATI

- Mozioni relative all'avvio del percorso delle riforme costituzionali, approvate dal Senato nella seduta del 29 maggio 2013 33
- Legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 ("Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali")..... 39
- Legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1 ("Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale") 43

IL DISEGNO DI LEGGE PROPOSTO DALLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO

Nella seduta notturna del 2 luglio 2013, la Commissione Affari costituzionali approvava il conferimento del mandato al relatore, onde riferire in Assemblea sul disegno di legge istitutivo di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali (ed elettorali), entro un procedimento di revisione costituzionale disciplinato quale derogatorio rispetto a quello previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

La tempistica dell'esame referente in Commissione (il quale si era avviato con l'esposizione del relatore, la Presidente Finocchiaro, nella seduta del 13 giugno) ha così risposto alla dichiarazione d'urgenza, che era stata deliberata dall'Assemblea il medesimo 13 giugno 2013.

Del disegno di legge che giunge all'esame dell'Aula (A.S. nn. 813 e 343-A), si rendono qui di seguito alcune note di lettura, corredate in ultimo da una breve ricognizione storica del dibattito e dell'esperienza (dall'Assemblea Costituente all'attuale legislatura) relativi al procedimento di revisione costituzionale.

Quali allegati si sono riprodotte le mozioni approvate (così in Senato come presso la Camera dei deputati) il 29 maggio 2013, contenenti gli indirizzi determinati in Parlamento per l'impianto procedimentale da allestire, nonché le due leggi costituzionali del 1993 e del 1997, le quali già posero una disciplina speciale per la revisione costituzionale.

Per un più ampio novero di allegati e raffronti, si rinvia ai dossier n. 23 (che concerneva il disegno di legge, quale pervenuto 'in entrata' alla Commissione Affari costituzionali) e n. 24.

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

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

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

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

Il titolo originario del disegno di legge d'iniziativa governativa ("Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali") descriveva solo una parte del contenuto del disegno di legge (pur mirando a sottolineare un profilo significativo, ove si consideri come nei mesi antecedenti la sua formulazione, fosse ricorso nel dibattito politico il tema della 'Convenzione', rispondente a diversa impostazione: sul punto v. *infra*, la ricognizione storica in fine). Con modifica apportata nell'esame referente, il titolo è divenuto: "Istituzione di un Comitato per le riforme costituzionali ed elettorali".

Si tratta qui di un Comitato parlamentare bicamerale paritetico (venti senatori e venti deputati, nominati tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali, *più i Presidenti di queste: è stato esplicitato, con modifica apportata nell'esame referente, che i due Presidenti si aggiungano, talché il Comitato risulta di quarantadue membri complessivi*).

Il Comitato è *esclusivo* titolare della funzione referente.

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

Al contempo, nel delineare i criteri di rappresentatività del Comitato, si prevede, oltre alla commisurazione della sua composizione alla *complessiva* consistenza numerica dei Gruppi parlamentari (sulla quale

incide il premio di maggioranza), un concorrente criterio: il consenso elettorale conseguito (come numero di voti ottenuti: *il disegno di legge non reca al riguardo maggiori specificazioni*) nell'antecedente tornata elettorale nazionale dalla lista o coalizione di liste "riconducibili" ai Gruppi.

L'individuazione del rapporto tra liste o coalizioni di liste, e Gruppi (titolari questi ultimi della designazione dei membri del Comitato), è figurato attraverso il criterio (di cui non parrebbe scontata l'univocità) della "riconducibilità".

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

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

Ed un esponente del Comitato è un "rappresentante" delle minoranze linguistiche. *Con modifica apportata nell'esame referente, è stato specificato che si tratti di minoranze linguistiche riconosciute: loro rappresentante è un parlamentare eletto in una circoscrizione di una Regione, il cui Statuto speciale preveda un particolare tutela di quelle minoranze.* Siffatta dicitura pare ricalcare quella già presente *nella legge elettorale della (sola) Camera dei deputati* (cfr. l'articolo 83, comma 1, lettere *a*) e *b*), nonché comma 6, del Testo unico recato dal d.P.R. n. 361 del 1957 - in cui si fa riferimento a liste non collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, invero presentate "esclusivamente" in circoscrizioni di quelle Regioni).

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

Trattandosi di componenti di nomina presidenziale, i membri del Comitato non sono sostituibili in caso di loro impossibilità a partecipare ai lavori. Tale principio è stato, da implicito, reso esplicito con apposita *previsione introdotta nell'esame referente.*

La nomina dei componenti il Comitato spetta ai Presidenti di Camera e Senato, su designazione dei Gruppi (la quale deve intervenire entro *cinque giorni* dall'entrata in vigore della legge costituzionale: termine così abbreviato con modifica apportata nell'esame referente, rispetto ai quindici giorni previsti dal testo originario del disegno di legge d'iniziativa

governativa), nonché "previa intesa tra i Presidenti di Gruppo", circa l'ottemperanza ai diversi criteri di composizione (consistenza numerica dei Gruppi; numero di voti conseguiti nell'elezione politica; partecipazione minima assicurata a ciascun Gruppo). In assenza di designazione da parte dei Gruppi, i Presidenti di Camera e Senato procedono d'ufficio.

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

Il Comitato si avvale di un Ufficio di Presidenza (due vicepresidenti e due segretari, eletti al suo interno con voto limitato e su base paritetica). Il numero dei segretari è stato dimezzato con modifica apportata nell'esame referente).

Il Comitato è autorizzato a riunirsi anche quando siano in corso i lavori di Assemblea - come si desume dalla previsione secondo cui, in tal caso, i membri del Comitato impegnati nei suoi lavori non siano computati ai fini del numero legale delle Assemblee (ed un emendamento volto a sancire per il Comitato il divieto di riunione in contemporanea con i lavori di Assemblea, è stato respinto nel corso dell'esame referente).

La prima riunione del Comitato ha luogo non oltre dieci giorni (termine così abbreviato con modifica apportata nell'esame referente, rispetto ai trenta giorni previsti dal testo originario del disegno di legge d'iniziativa governativa) *dall'entrata in vigore della legge costituzionale sua istitutiva*.

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

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

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

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

Nel corso dell'esame referente, si è aperta una riflessione (della quale si è registrata qualche eco anche nei media) su un profilo, ossia se la predeterminazione dei Titoli assoggettabili a revisione secondo il procedimento qui disegnato, non risultasse problematica, se non incongruente, là dove impeditiva di modifiche di disposizioni costituzionali altre, strettamente correlate all'intervento su quei medesimi Titoli.

Così, ad esempio, una modifica che incidesse sulla circoscrizione Estero in una o ambedue le Camere, potrebbe importare un 'aggiornamento' dell'articolo 48, terzo comma, il quale è fuori della Parte seconda della Costituzione. Od una opzione per la eleggibilità popolare diretta del Presidente della Repubblica, potrebbe importare di riconsiderare la sua presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura o la sua nomina di cinque giudici costituzionali, così incidendo su articoli della Costituzione (104, seconda comma; 135, primo comma) ricompresi in altri Titoli (rispettivamente IV e VI) della Parte seconda della Carta. Od una differenziazione funzionale del bicameralismo potrebbe in ipotesi indurre a riconsiderare la partecipazione delle due Camere, ad esempio nella nomina parlamentare di cinque giudici della Corte costituzionale.

Con modifica apportata nell'esame referente, si è mirato a considerare questo snodo problematico, mantenendo ferma la predeterminazione dei Titoli (I, II, III e V) della Parte seconda della Costituzione, le cui disposizioni soltanto siano assoggettabili a revisione secondo il procedimento speciale, e tuttavia ammettendo al vaglio referente od elaborazione da parte del Comitato anche le modificazioni costituzionali (incidenti su disposizioni di Titoli altri) che siano da ritenersi "strettamente connesse" all'intervento sui Titoli enumerati.

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

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

L'espressione "conseguenti" riferita ai progetti di riforma dei sistemi elettorali, il cui esame è così demandato al vaglio referente esclusivo del Comitato, è stata introdotta con modifica apportata nell'esame referente da parte della Commissione Affari costituzionali. Il testo originario del disegno di legge d'iniziativa governativa recava la dicitura: "coerenti". Era diversa e si direbbe più stringente espressione, non priva di aspetti problematici in sede interpretativa, posto che la 'coerenza' di un sistema elettorale rispetto ad una forma di governo è riguardabile secondo plurime, e non è scontato univoche, considerazioni; e sarebbe rimasto in qualche misura indefinito se la "coerenza" dovesse valere quale requisito non del solo disegno di legge 'in entrata' nel Comitato, bensì anche del testo deliberato da esso).

'Giudice' della "conseguenzialità" paiono i due Presidenti di Assemblea, all'atto dell'assegnazione o meno del disegno di legge al Comitato (il quale dunque è assegnatario dei soli disegni di legge ordinaria elettorale, correlati all'intervento di modificazione costituzionale, come esplicitato altresì da una modifica apportata nell'esame referente).

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

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

Ne segue l'applicabilità dell'organizzazione dei tempi (con eventuale loro contingentamento) alla discussione referente del Comitato (profilo,

questo dell'organizzazione dei tempi non in Assemblea, su cui i Regolamenti parlamentari della Camera e del Senato albergano non lievi asimmetrie tra loro).

Con modifica apportata nell'esame referente, si è previsto che il relatore - uno o più - siano nominati dai Presidenti del Comitato (non già dal Comitato, come prevedeva il testo originario), e che, qualora siano due, l'incarico di relatore sia assegnato a un senatore e un deputato.

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

Con modifica apportata nell'esame referente, è stata introdotta la previsione di una consultazione delle autonomie territoriali da parte del Comitato, ai fini del coinvolgimento nel processo di riforma costituzionale. "Il Comitato dispone la consultazione": secondo il dettato della norma, parrebbe trattarsi di prescrizione, non di una mera facoltà.

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

Vi si scandisce che l'esame referente presso il Comitato disponga di sei mesi di tempo per svolgersi (termine così esteso con modifica apportata nell'esame referente, rispetto a quello di quattro mesi previsto dal testo originario del disegno di legge d'iniziativa governativa). Questo termine decorre dalla prima seduta del Comitato (la quale, a sua volta, deve tenersi entro dieci giorni dall'entrata in vigore della legge).

Possono contribuire al vaglio referente tutti i parlamentari, mediante emendamenti (presentati entro un termine fissato dai Presidenti di Senato e Camera d'intesa) a quei testi che siano andati delineandosi dopo "l'esame preliminare" da parte del Comitato. Il Comitato si pronuncia sugli emendamenti. Il disegno di legge non si sofferma sulle modalità di illustrazione o comunque intervento dei presentatori di emendamenti al Comitato, che di questo non siano membri - talché questo profilo parrebbe rimesso alla disciplina del Regolamento della Camera o alle norme di organizzazione che il Comitato si dia (invero, un emendamento recante espressa previsione che i presentatori di emendamenti non facenti parte del Comitato avessero diritto di illustrarli innanzi ad esso, è stato respinto nel corso dell'esame referente).

Entro i sei mesi, il Comitato consegna alle Assemblee i disegni di legge costituzionale che esso abbia esaminato (tutti corredati di relazione

illustrativa e di eventuali relazioni di minoranza; e dunque, pare di intendere intendere, il Comitato trasmette alle Assemblee i disegni di legge esaminati, per i quali abbia conferito mandato al relatore).

Medesimo apparato illustrativo correda i disegni di legge ordinaria di riforma del sistema elettorale che esso abbia approvato (*per i quali, invero, l'articolo 4, comma 5 del disegno di legge non pare scandire con pari nettezza il termine di sei mesi per l'approvazione*).

Il testo originario del disegno di legge d'iniziativa governativa prevedeva per i disegni di legge costituzionali che, ove il Comitato non fosse giunto a deliberare un testo conclusivo, comunque esso trasmettesse un testo, scelto tra quelli assegnatigli (eventualmente modificato con gli emendamenti fino ad allora approvati). Tale previsione è stata soppressa con modifica apportata nell'esame referente (e del resto, potrebbe prospettarsi in sede di commento, la mancata approvazione di un testo in Comitato può esser indice di un'assenza di accordo politico, tale da rendere impervia la prospettiva della revisione costituzionale, senza che possano compensare meri strumenti di impulso procedurale).

E' a notare come la riforma costituzionale sia prevista articolarsi in più disegni di legge, "ciascuno omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico" (così l'articolo 4, comma 2). L'intento pare quello di agevolare l'univocità di una eventuale deliberazione referendaria successiva.

Un profilo su cui si è svolto uno specifico dibattito, nel corso dell'esame referente, è quello della pubblicità dei lavori del Comitato. O più esattamente, si è discusso di un duplice aspetto: la pubblicità dei lavori, mediante forme tradizionali (come la resocontazione stenografica, che fu adottata dalla cd. 'Bicamerale D'Alema' senza che la legge sua istitutiva recasse al riguardo specifica previsione) o altre; la partecipazione del pubblico, specie mediante un 'dialogo' su web in corso di dibattito presso il Comitato. La Commissione referente ha ritenuto di non cristallizzare in una disposizione di legge costituzionale risoluzioni al riguardo, demandando all'Assemblea l'eventuale formulazione di orientamenti e indirizzi.

Nella scansione procedimentale figurata dal disegno di legge, una volta conclusosi l'esame referente, si avvia *l'esame in Assemblea*, presso i due rami del Parlamento.

Esso si articola (*per i progetti di riforma costituzionale*) in (almeno) due letture presso ciascun ramo, sì da giungere ad una doppia deliberazione

sul medesimo testo. Per questo riguardo, la struttura procedimentale disegnata dall'articolo 138 non è mutata.

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

Rilevano qui le disposizioni recate dagli **articoli 3 e 4 (e 2, comma 7)** del disegno di legge.

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

Potrebbe sorgere l'interrogativo su quale sia l'effetto di un eventuale vano decorso di quel termine di diciotto mesi - e se esso possa determinare una 'riespansione' del procedimento legislativo costituzionale ex articolo 138, all'iter svoltosi sino a quel momento (interpretazione, questa, che dovrebbe confrontarsi con la previsione della permanenza in funzione del Comitato fino alla pubblicazione delle leggi di riforma). Un emendamento che espressamente la prevedeva, è stato respinto nel corso dell'esame referente presso la Commissione Affari costituzionali.

Con modifica apportata nell'esame referente, è stato altresì sostituita la dicitura del testo originario - circa l'organizzazione dei lavori parlamentari sì da "assicurarne" la conclusione entro i diciotto mesi - con altra meno perentoria ("consentirne" la conclusione entro i diciotto mesi).

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

E' inoltre previsto che l'intervallo tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera sia non inferiore a quarantacinque giorni (con deroga alla previsione costituzionale vigente, la quale prescrive un intervallo non inferiore a tre mesi). Con modifica apportata nell'esame referente, si è ricordato, il termine originariamente previsto dal disegno di legge, pari ad un mese, è stata elevato a quarantacinque giorni.

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

presidenziale (non già rimessa alle correnti sedi programmatiche dei lavori) la determinazione dei tempi.

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

L'esame referente presso il Comitato si conclude (ove segua una svolgimento 'fisiologico' per così dire, senza fratture nell'*agreement* di fondo che presieda alla riscrittura delle regole costituzionali) con la trasmissione all'Assemblea di una delle due Camere di un testo.

O più esattamente, si conclude con la trasmissione di *più testi*, ciascuno omogeneo.

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

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

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

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

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

L'emendabilità non è piena e incondizionata: il parlamentare può presentare *solo emendamenti già presentati presso il Comitato* nella fase referente e da questo respinti - *oppure emendamenti "in diretta correlazione" con le modifiche* che il Comitato abbia apportato in corso di esame referente, nel vagliare i diversi emendamenti presentatigli - oppure emendamenti in diretta correlazione con le modifiche approvate dall'altra Camera (*specificazione, quest'ultima, che è stata introdotta con modifica apportata nell'esame referente*).

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

Il termine per la presentazione degli emendamenti in Assemblea è più ampio per il Governo e per il Comitato: tre giorni prima dell'inizio della seduta in cui sia prevista *la votazione* degli articoli (o degli emendamenti) cui si riferiscono (il termine è stato portato a settantadue ore con modifica apportata nell'esame referente: il testo originario prevedeva due giorni, dunque con più marcata asimmetria 'a favore' dell'iniziativa emendativa del Governo e del Comitato, rispetto a quella dei singoli parlamentari).

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

Il parlamentare ha un vincolo per la sua attività sub-emendativa: egli agisce non come singolo ma insieme con altri (i sub-emendamenti sono infatti ammessi se presentati da *almeno dieci senatori o venti deputati* - o se presentati dal *Presidente di un Gruppo*).

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

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

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

La 'minore' attenzione dedicata alla seconda deliberazione pare intendersi alla luce della disciplina già presente nei Regolamenti parlamentari. Questi già pongono per tale procedimento una disciplina

differenziata rispetto a quello legislativo ordinario (e legislativo costituzionale in prima deliberazione). La 'specialità' della disciplina regolamentare si traduce in un esame di Assemblea articolantesi in discussione generale e votazione finale per l'approvazione nel complesso del testo - senza che siano ammissibili emendamenti, ordini del giorno, stralci, questioni pregiudiziali e sospensive.

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

Il tema del coinvolgimento della deliberazione popolare nel procedimento di revisione costituzionale è declinato dal disegno di legge alla stregua della *sottoponibilità a referendum* della legge costituzionale (una o più) approvata dal Parlamento, *qualunque sia la maggioranza parlamentare di approvazione* (fermo restando il requisito costituzionalmente sancito di una maggioranza almeno assoluta).

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

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

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

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

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

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

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

Seguono disposizioni relative alla cessazione delle funzioni del Comitato, la quale interviene alla pubblicazione delle leggi di riforma costituzionale ed elettorale (*non pare esplicitato quale pubblicazione, se la prima notiziale o la definitiva seguente alla promulgazione, in caso di legge costituzionale: per la prima interpretazione si pronunciava il ministro per le riforme costituzionali, nel corso dell'esame referente: cfr. il resoconto sommario della seduta notturna del 2 luglio 2013*) o in caso di scioglimento delle Camere (**articolo 7**).

Chiudono il disegno di legge disposizioni circa la ripartizione tra le due Camere delle sue spese di funzionamento (**articolo 8**) e l'entrata in vigore della presente legge (il giorno successivo alla pubblicazione seguente alla promulgazione: così l'**articolo 9**).

**UNO SGUARDO INDIETRO:
DAL DIBATTITO PRESSO L'ASSEMBLEA COSTITUENTE
ALL'AVVIO DELL'ATTUALE XVII LEGISLATURA**

I. Il dibattito presso l'Assemblea Costituente. II. Le diverse stagioni del procedimento legislativo costituzionale.

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

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

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

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

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

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

Dopo un intervento del Presidente TERRACINI, a fronteggiarsi erano quattro proposte, formulate da: Rossi (con scioglimento parlamentare, dunque, all'intervenuta prima approvazione parlamentare, e con definitiva deliberazione da parte delle nuove Camere); da Nobile e Perassi (primo embrione del testo del futuro articolo 138); da Tosato (approvazione a maggioranza qualificata dalle due Camere congiuntamente in Assemblea Nazionale, e referendum obbligatorio); da Mortati (disciplinante la iniziativa, seguita da una presa in considerazione e, ad intervallo di tempo, dalla deliberazione di ciascuna Camera, con referendum obbligatorio).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La richiesta referendaria era esclusa nel caso di approvazione parlamentare con maggioranza di due terzi dei componenti. "E' opportuna questa norma?", si domandava Rossi. "A me pare di sì, avuto riguardo alla concreta realtà politica, al concreto panorama politico del nostro Paese. Noi

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

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

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

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

"Ci siamo sforzati, nel costruire la nostra Costituzione, di raggiungere il meglio, ma sapevamo tutti di non poter conseguire un

optimum assoluto, immutabile nel tempo. Il tempo, in verità, corre veloce e crea bisogni sempre nuovi e sempre diversi. Se in un futuro non molto lontano il congegno della revisione costituzionale dovrà essere messo in moto, nessuno scandalo, anche se dovrà essere messo in moto con qualche frequenza. Ciò che è davvero essenziale è un'altra cosa, è che le norme costituzionali siano mutate quando occorre, senza ancoraggi conservatoristici e senza facilonerie avveniristiche, ma siano formalmente, sostanzialmente ed intrinsecamente rispettate finché sono in vita. Abbiamo visto molte Costituzioni rimanere in vita per lungo tempo ed essere cinicamente violate o - il che è peggio - ipocritamente eluse. Auspichiamo, per le fortune della nostra Repubblica, l'aprirsi di un periodo in cui la legge si possa mutare e si muti solo con la legge, ed in cui la legge, finché è legge, sia religiosamente osservata".

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

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

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

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

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

inviolabilità un ambito extra-giuridico, non contenibile entro una disposizione limitativa della revisione.

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

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

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

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

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

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

Tale deroga fu intesa in una duplice direzione: lo snellimento procedurale, onde 'alleggerire' l'iter quale configurato dall'articolo 138, nel

convincimento esso fosse macchinoso o comunque non calibrato nel modo più funzionale, là dove si tratti di approntare un progetto costituzionale riformatore di ampia estensione; il coinvolgimento della deliberazione referendaria quale necessario (non già eventuale), ai fini di una legittimazione popolare diretta della revisione costituzionale.

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

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

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

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

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

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

Quei due interventi costituzionali ebbero in comune il duplice tratto di essere 'grandi riforme', non già modificazioni puntuali di poche

disposizioni della Carta, e di essere 'a maggioranza', approvate cioè da una maggioranza parlamentare senza la condivisione dell'opposizione.

Incideva, per questo secondo aspetto, l'intervenuto mutamento in senso maggioritario del sistema elettorale, con l'abbandono (nel 1993) della legge pienamente proporzionale - che era poi la cornice (almeno per quanto concerne la composizione della Camera dei deputati) entro la quale i Costituenti avevano inteso agisse il *quorum* di deliberazione sancito dall'articolo 138. Il raggiungimento di una intesa con l'opposizione non parve più elemento dirimente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per questo riguardo, il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, profilava (tuttavia registrando al suo interno la *dissenting opinion* del prof. Onida) una Commissione mista, composta, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari, avente funzioni redigenti, eventualmente previo

referendum d'indirizzo, salvo un referendum confermativo obbligatorio sul testo approvato dal Parlamento, distinto per singole parti omogenee.

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

A seguire si svolgeva un dibattito in Assemblea nei due rami del Parlamento, conclusosi il 29 maggio 2013 con l'approvazione di alcune mozioni, così presso la Camera come presso il Senato.

L'indirizzo espressivo impegnava il Governo alla presentazione (entro il mese di giugno) di un disegno di legge costituzionale, recante previsione, per l'approvazione della riforma costituzionale, di una procedura straordinaria rispetto a quella prevista dall'articolo 138 della Costituzione, tale da "agevolare il processo di riforma, favorendo un'ampia convergenza politica in Parlamento". Nelle mozioni erano indicati puntuali criteri per l'organizzazione della procedura, "con l'obiettivo di garantire che l'esame parlamentare sui disegni di legge di riforma si concluda entro 18 mesi dall'avvio".

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

ALLEGATI

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

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

- Il Senato,
premessi che:

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

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

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

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

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

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

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

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

impegna il Governo:

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

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

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

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

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

(*) *Firma aggiunta in corso di seduta*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Senato,
premessi che:

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

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

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

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

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

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

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

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

Legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1

Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali

Art. 1.

(Istituzione della Commissione)

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

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

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

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

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

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

Art. 2.

(Lavori della Commissione)

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

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

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

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

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

Art. 3.

(Lavori delle Assemblee)

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

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

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

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

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

*Art. 4.
(Referendum)*

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

*Art. 5.
(Applicabilità del procedimento)*

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

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

*Art. 6.
(Cessazione)*

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

*Art. 7.
(Spese di funzionamento)*

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

*Art. 8.
(Entrata in vigore)*

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

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

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

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

Art. 1.

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

2. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica assegnano alla Commissione i disegni e le proposte di legge costituzionale ed ordinaria relativi alle materie indicate, presentati entro la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

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

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

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

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

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

Art. 2.

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

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

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

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

Art. 3.

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

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

Art. 4.

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

Art. 5.

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

Art. 6.

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

Art. 7.

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

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

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>23</u>	Dossier	RIFORMA COSTITUZIONALE: il procedimento. Precedenti. Iniziativa governativa (A.S. n. 813). Dibattito in Costituente
<u>24</u>	Testo a fronte	RIFORMA COSTITUZIONALE: il procedimento. Testo a fronte tra l'A.S. n. 813 e le leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997
<u>25</u>	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 316 e 728 Abrogazione dei commi 13, 14 e 15 dell'articolo 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in materia di transito del personale docente dichiarato permanentemente inidoneo e di insegnanti tecnico-pratici nei ruoli di personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA)
<u>26</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 843 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo"
<u>27</u>	Dossier	Verso la decima Commissione antimafia
<u>28</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 783 Conversione in legge del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale - Sintesi per l'Aula
<u>29</u>	Documentazione di base	Documentazione in materia di violenza contro le donne
<u>30</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 587 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - Sintesi per l'Aula
<u>31</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 588 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013 Sintesi per l'Aula
<u>32</u>	Dossier	Verso il Consiglio Europeo di dicembre 2013 sulla difesa: contributi di <i>stakeholders</i> Ed. provvisoria
<u>33</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 890 Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti

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