

Il disegno di legge costituzionale sull'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali: spunti per alcune riflessioni preliminari

di *Giulio M. Salerno* – Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico Università degli Studi di Macerata

Il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge costituzionale (A.S. n. 813; consultabile all'indirizzo <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/osservatorio/articolo/disegno-di-legge-sulla-istituzione-del-comitato-parlamentare-le-riforme>) che dovrebbe dare il via al complessivo procedimento di riforma delle istituzioni che è anche alla base dell'accordo politico che ha condotto alla faticosa formazione dell'attuale esecutivo. Va ricordato che, dopo il sostanziale fallimento dell'incarico conferito all'allora *leader* del Pd, Bersani, la nascita del Governo Letta è stata preceduta, e in qualche misura facilitata, dall'elaborazione di un documento da parte di un "gruppo di lavoro" sui "temi istituzionali" che, irrispettando il presidente della Repubblica Napolitano in scadenza di mandato e nell'attesa dell'elezione del successivo Capo dello Stato, era composto da personalità di estrazione sia politica che tecnica individuate secondo una logica *bipartisan*. Nei fatti questa fase di raffreddamento del conflitto tra gli schieramenti aspramente contrapposti alle elezioni, non solo ha consentito di individuare una sede "neutrale" di confronto sulle possibili riforme istituzionali, ma soprattutto ha prospettato la concreta possibilità di trovare un comune terreno di intesa tra le ipotesi riformatrici sostenute dalle diverse forze politiche.

In particolare, nella relazione finale presentata il 12 aprile del 2013 dal "gruppo di lavoro" (consultabile all'indirizzo <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/osservatorio/articolo/relazione-finale-del-gruppo-di-lavoro-sulle-riforme-istituzionali-0>) si sono elencate espressamente dieci argomenti suscettibili di riforme costituzionali, ben quattordici temi di riforma da affrontare modificando i regolamenti parlamentari, ed infine quindici riforme da attuare con leggi ordinarie. E su ciascuno di questi profili i cosiddetti "saggi" hanno tracciato delle proposte di metodo e di contenuto su cui, come dichiarato nell'introduzione al rapporto finale, è stato raggiunto "un elevato grado di condivisione", fatti salvi alcuni e specifici temi sui quali sono state esplicitate consistenti diversità di opinioni. Così dimostrandosi che, almeno sul piano della prospettazione delle ipotesi di riforme istituzionali, sarebbe possibile raggiungere un'intesa complessiva tra gli schieramenti politici che si contrappongono nell'ambito di quel bipolarismo conflittuale che si è venuto affermando a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. Una "grande" e "concordata" riforma delle istituzioni politico-istituzionali, insomma, che concluderebbe quell'acceso scontro sui temi istituzionali di cui era chiara testimonianza il susseguirsi, nel 2001 e nel 2005, di due riforme costituzionali di ampio respiro deliberate dalle Camere a stretta maggioranza (la prima dal centro-sinistra e la seconda dal centro-destra).

Con il documento sopra richiamato, dunque, autorevoli rappresentanti delle parti politiche prevalenti nei rispettivi schieramenti indicavano ufficialmente al Capo dello Stato la concorde

volontà di porre mano ai meccanismi costituzionali che disciplinano le articolazioni essenziali del potere pubblico, dalla forma di governo alla giustizia, dal sistema elettorale ai regolamenti parlamentari. Soprattutto, sembrava venire meno quella pregiudiziale che aveva impedito anche soltanto di discutere su incisive riforme istituzionali, in particolare nella prospettiva del semi-presidenzialismo. Il recinto costituzionale rappresentato dal patto sull'assetto istituzionale definito nel secondo dopo-guerra dai costituenti, in definitiva, veniva aperto e reso disponibile alle forze politiche affermatesi negli anni Novanta e non riconducibili al cosiddetto "arco costituzionale".

Circa il "metodo delle riforme", va poi sottolineato che nel documento dei "saggi" nominati dal Presidente della Repubblica si ipotizzava la formazione di una Commissione redigente a composizione mista, composta cioè sia da parlamentari che da non parlamentari. A tale Commissione si sarebbe affidato il compito di formulare – anche sulla base di appositi *referendum* d'indirizzo (metodologia però non accettata unanimemente dai saggi, in quanto vi era l'opinione dissenziente di Luciano Violante) – un testo di riforma da sottoporre prima al voto del Parlamento, articolo per articolo e senza possibilità di emendamenti, e poi, "distinto per singole parti omogenee", al referendum popolare da indire obbligatoriamente. Non si sarebbe trattata di una nuova "assemblea costituente", dato che a questa Commissione mista si sarebbe affidato il solo potere di proposta, e non anche funzione deliberativa; tuttavia era evidente l'obiettivo di separare il processo di revisione costituzionale dal quotidiano funzionamento della forma di governo parlamentare, e ciò, si diceva, perché "il processo di revisione costituzionale, per quanto possibile, deve essere tenuto al riparo di tensioni politiche contingenti che attraversano quotidianamente la vita del Parlamento e dei partiti". Sulla prospettiva di metodo così sintetizzata, va tuttavia segnalata l'opinione dissenziente di Valerio Onida, che criticava l'idea di "innescare un processo costituente suscettibile di travolgere l'insieme della Costituzione", e suggeriva invece di utilizzare il procedimento dell'art. 138 Cost. per modificare in punti specifici la Costituzione, senza così elaborare progetti di revisione "totale da votare in blocco". L'unica modifica procedurale proposta da Onida, ma a regime e non *una tantum*, era quella di prevedere che la seconda deliberazione assembleare di approvazione delle leggi di revisione costituzionale avvenisse sempre con la maggioranza dei due terzi e che il referendum potesse così chiedersi in ogni caso.

Ma il metodo prefigurato dai saggi – come visto, quasi all'unanimità – e consistente in una procedura fortemente derogatoria rispetto all'art. 138 Cost., e rivolta alla netta separazione tra i due tavoli – quello destinato a produrre la riforma costituzionale e quello volto alla formazione dell'accordo di governo – non si è poi concretizzato, a seguito del rapido modificarsi del quadro politico, che ha condotto al reinserimento della tematica delle riforme all'interno dell'accordo delle "larghe intese" che ha condotto alla formazione del Governo Letta.

A tal proposito, va ricordato che l'eccezionalità della rielezione del capo dello Stato, mai verificatasi nella storia repubblicana, ha anche condotto il Presidente Napolitano, nel discorso pronunciato innanzi alle Camere riunite al momento del giuramento il 22 aprile del 2013 (consultabile all'indirizzo <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>), a collegare ufficialmente la disponibilità ad accettare nuovamente tale carica proprio all'impegno delle forze politiche in Parlamento a procedere con speditezza ed efficacia alle necessarie riforme costituzionali da lungo tempo attese. In caso contrario, ha avvertito con nettezza il Capo dello Stato, "ho il dovere di essere franco: 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". Una dichiarazione e un avvertimento dai toni e dai contenuti affatto inusuali nell'esperienza repubblicana, soprattutto per il collegamento precostituito tra il risultato dell'attività parlamentare sui temi delle riforme istituzionali e la permanenza in carica degli organi della rappresentanza politica.

La stessa sorte del Governo, come ha detto il presidente del Consiglio Enrico Letta al momento dell'esposizione delle dichiarazioni programmatiche innanzi alle Assemblee parlamentari, è stata legata alla positiva conclusione del complessivo procedimento di revisione della Costituzione. Anzi, Letta ha annunciato un preciso termine, diciotto mesi, entro il quale il processo riformatore dovrebbe essere sostanzialmente portato a compimento, e ha collegato all'infruttuoso decorrere di questo termine una sorta di auto-obbligazione, anch'essa del tutto originale nell'esperienza repubblicana, del presidente del Consiglio a rassegnare le dimissioni a nome dell'intero Governo: "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" (consultabile all'indirizzo <http://www.governo.it/Presidente/Interventi/dettaglio.asp?d=70916>).

E perciò ben si comprende perché, a differenza del Governo Monti che aveva lasciato per lo più all'inconcludente dibattito parlamentare tra le forze politiche le decisioni sui metodi, sui tempi e sui contenuti delle riforme istituzionali, all'interno del Governo Letta è stata attribuita una specifica delega relativa alle riforme ad un Ministro senza portafoglio, Gaetano Quagliariello, così ripristinando una prassi che aveva accomunato gran parte dei precedenti Governi a partire dagli anni Novanta.

Così, dopo l'approvazione parlamentare di alcune mozioni ove si prefigurava nelle linee essenziali il percorso del processo di revisione della Costituzione (si vedano, in particolare, la mozione n. 1-00047, presentata dai gruppi della maggioranza e approvata dal Senato il 29 maggio 2013 che impegnava il Governo Letta a presentare il disegno di legge costituzionale entro giugno, e la mozione n. 1-00056 presentata alla Camera con identico testo ed egualmente approvata), il Governo, su impulso del Ministro Quagliariello, ha rapidamente predisposto un disegno di legge costituzionale che ha dovuto rimodellare in profondità la proposta formulata dai saggi di nomina presidenziale, introducendovi tre importanti novità: la delimitazione del campo delle riforme costituzionali, escludendo in particolare il tema della giurisdizione; la composizione esclusivamente parlamentare, e non più mista, dell'organo cui attribuire un ruolo propulsivo nel procedimento di revisione costituzionale; e la funzione referente, e non più redigente, da attribuire a questo organo bicamerale.

In tal modo si è ripresa, con alcuni importanti adattamenti, l'esperienza delle Commissioni bicamerali già istituite con le leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997. Esse, in particolare, avevano potuto disporre di un ambito di azione assai ampio, potendo infatti intervenire per lo più su qualunque disposizione della seconda Parte della Costituzione. Nel 1993 si consentiva, infatti, che la Commissione potesse elaborare 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". Nel 1997 si era previsto che la Commissione potesse elaborare "progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie".

Circa la composizione esclusivamente parlamentare dell'organismo propulsivo delle riforme, in verità l'esigenza di una consistente presenza del cosiddetto "momento tecnico" all'interno del processo di riforma delle istituzioni, è stata nel frattempo ampiamente soddisfatta mediante la nomina governativa di un Comitato di esperti – formato da trentacinque componenti che sono per lo più, ma non solo, costituzionalisti – scelti "secondo criteri di autorevolezza e

rappresentatività”, ovvero in modo da rappresentare le diverse aree politiche presenti nel panorama accademico. A tale Comitato, cui si è aggiunto un comitato di redazione composto da altri sette esperti, è stato dato non soltanto un ruolo consultivo nei confronti del Governo, ma anche il compito di “formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell’assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale”. Tale ambito materiale, come vedremo, coincideva sostanzialmente con gli oggetti sui quali, ai sensi del d.d.l. costituzionale di iniziativa governativa sopra citato, si sarebbe dovuta esercitare la funzione referente del Comitato bicamerale.

Tuttavia, va rilevato che nel corso del procedimento di esame del testo del d.d.l. costituzionale, la I Commissione del Senato ha voluto sopprimere il riferimento alle materie; si parlava esattamente di “progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V della parte II della Costituzione, afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali”. Si è invece preferito fare riferimento, più genericamente, ai “progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V della parte II della Costituzione, nonché i conseguenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali”, così giungendosi ad una formulazione parzialmente assimilabile a quella presente nella legge cost. n. 1 del 1993.

Nella relazione approvata dalla I Commissione del Senato si segnala che tale modifica sarebbe stata introdotta perché era “emersa, sul tema, la preoccupazione che il procedimento possa condurre a tentativi di revisione di parti diverse della Costituzione”. E allora per questo motivo si sarebbe eliminato il riferimento alle categorie riassunte nelle espressioni forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, anche perché si tratterebbe di “definizioni che non trovano spazio nella lettera della Costituzione e che - con particolare riguardo alla formula «forma di Stato» - possono essere foriere di interpretazioni equivoche, essendo peraltro oggetto, in dottrina, di un controverso dibattito”. In vero, può notarsi che l’eliminazione delle predette specificazioni potrebbe consentire un esito fattualmente opposto, quello cioè di estendere gli oggetti dell’intervento riformatore ad ambiti oggettuali di per sé anche estranei a quelli inizialmente individuati con formule definitorie che sono usualmente impiegate. In altri termini, piuttosto che limitare vincolativamente la portata dell’azione riformatrice nei limiti definiti dall’originario intento definitorio, la sottrazione di ogni specificazione contenutistica potrebbe ipoteticamente consentire la possibilità di agire in senso innovativo su ogni disposizione degli indicati titoli della seconda Parte della Costituzione.

Sempre in ordine al campo “possibile” degli interventi di riforma costituzionale attuabili con il procedimento derogatorio in oggetto, va poi tenuto conto poi che, nel testo del d.d.l. costituzionale come modificato dalla I Commissione del Senato, il Comitato bicamerale potrà esaminare o elaborare “in relazione ai progetti di legge costituzionale di cui al comma 1, le modificazioni a disposizioni della Costituzione o di leggi costituzionali strettamente connesse alla revisione dei titoli della Costituzione di cui al medesimo comma 1, nonché i conseguenti testi di legge ordinaria in materia elettorale che si rendano eventualmente necessari per assicurare la coerente definizione dell’assetto istituzionale”. Tale disposizione, introdotta dopo alcune polemiche relative alla presentazione di un emendamento volto a consentire espressamente modifiche anche al IV titolo della seconda Parte – quello relativo alle giurisdizioni -, prevede che, per estendersi legittimamente la competenza del Comitato, debba sussistere un rapporto di stretta connessione tra le disposizioni costituzionali su cui il Comitato è direttamente autorizzato ad intervenire e le altre disposizioni della Costituzione che sono in via di principio sottratte a tale procedura derogatoria

(eventualmente, quindi, anche collocate tra i principi fondamentali o nella prima Parte o nei titoli IV e VI della seconda Parte, relativi rispettivamente alle giurisdizioni e alle garanzie costituzionali). Ma, va aggiunto, anche la “stretta connessione” è canone suscettibile di una qualche flessibilità interpretativa.

Va poi rilevato il fatto che si è inteso specificare che i progetti di legge ordinaria dovranno limitarsi a quelli “conseguenti” e non più a quelli soltanto “coerenti” con i progetti di revisione costituzionale, perché, si dice sempre nella relazione, “si è inteso fugare ogni possibile dubbio circa la piena competenza delle Commissioni affari costituzionali su ogni altro disegno di legge di riforma del sistema elettorale”. Con tale modifica, in altre parole, soltanto la formulazione della normativa ordinaria di ridisegno dei meccanismi elettorali nel senso necessitato dal progetto o dai progetti di riforma costituzionale attinenti alla formazione degli organi designati in via elettiva (una o entrambe le Camere, ovvero anche il Capo dello Stato qualora si accedesse alla prospettiva presidenzialistica), spetterebbe al Comitato bicamerale; mentre ogni altro intervento legislativo attinente alla disciplina elettorale (ad esempio, anche quanto attiene alla disciplina elettorale di contorno, quale quella attinente al finanziamento o al rimborso delle spese) resterebbe nella piena disponibilità del procedimento legislativo ordinario. Non si può negare, tuttavia, che anche la formulazione adesso presente nel testo del d.d.l. costituzionale, dopo le modifiche apportate dalla I Commissione del Senato, lascia aperto spazi di incertezza interpretativa di un certo spessore. Ad esempio, si potrebbe dubitare circa la competenza in ordine all’eventuale disciplina delle incompatibilità rispetto alle cariche elettive, sia quelle parlamentari, che eventualmente quella – nella prospettiva presidenzialistica – di Capo dello Stato. Tanto più che si dovrà tener conto della sovrapposizione tra la presidenza delle singole I Commissioni di ciascuna Assemblea, e la presidenza duale che caratterizza in modo atipico il Comitato bicamerale. Qualora sorgessero questioni o conflitti sul punto, la soluzione potrebbe essere anche rintracciata in un possibile accordo tra le Presidenze delle Assemblee. Tra l’altro, la rilevanza della competenza in materia elettorale è adesso sottolineata dal fatto che nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla I Commissione del Senato, l’organismo parlamentare bicamerale non è più definito come “Comitato parlamentare per le riforme costituzionali”, ma come “Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali”, e in tal senso è stato modificato anche il titolo dello stesso d.d.l. costituzionale.

Va infine segnalato che il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato introduce alcune modifiche derogatorie *una tantum* al procedimento di approvazione delle leggi di revisione costituzionale come disciplinato dall’art. 138 Cost. In primo luogo, si richiede che “ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico” (prescrizione aggiunta dalla I Commissione del Senato); in secondo luogo, si prescrive che “la legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della presente legge costituzionale sono sottoposte, quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, a *referendum* popolare anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al *referendum* siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi”.

In breve, con la prima disposizione si impongono contemporaneamente i seguenti vincoli contenutistici ai progetti che potranno essere elaborati dal Comitato e trasmessi ai Presidenti delle Assemblee: un vincolo di omogeneità interna di ciascun progetto di legge costituzionale, nel senso che ogni testo dovrebbe affrontare e disciplinare in modo teleologicamente omogeneo una singola tematica; un obbligo di “autonomia” di ciascun progetto di legge in relazione rispetto agli altri

progetti di legge costituzionale, nel senso che ciascun progetto di legge costituzionale dovrebbe essere di per sé sufficiente a determinare le modifiche necessarie per ciascun ambito oggettuale trattato, indipendentemente da quanto previsto negli altri progetti di legge costituzionali contemporaneamente predisposti; un obbligo di coerenza sistematica, ovvero che le modifiche risultanti da ciascun progetto di legge costituzionale dovrebbero collegarsi con le restanti parti della Costituzione, senza produrre irrisolubili disarmonie, evidenti anomalie o palesi contraddizioni. Va poi considerato che tali vincoli, definiti nel d.d.l. costituzionale in modo alquanto sintetico, potrebbero assumere anche il ruolo di parametri di costituzionalità in un eventuale sindacato che ne dovesse scaturire in futuro nei riguardi delle leggi costituzionali approvate secondo la procedura derogatoria in oggetto.

Al di là delle buone intenzioni, tuttavia, rimane fermo un dubbio: cosa accadrà qualora, suddividendosi il processo di riforma delle istituzioni in più progetti di legge costituzionale, questi ultimi non fossero tutti approvati o respinti nel voto popolare? La volontà dei votanti si sarà certamente espressa con maggiore consapevolezza rispetto a ciascuna tematica affrontata nei singoli progetti di revisione costituzionale; tuttavia, l'esito di una pluralità di consultazioni che si svolgeranno contemporaneamente su oggetti distinti ed allo stesso inevitabilmente collegati – una sorta di *referendum* sostanzialmente plurimo - potrebbe dare luogo ad un *puzzle* costituzionalmente irrazionale o inefficiente.

Circa l'altra deroga, quella attinente alla possibilità di richiedere il *referendum* a prescindere dal *quorum* raggiunto nelle seconde deliberazioni parlamentari, si tratta di una soluzione ben diversa da quella del *referendum* obbligatorio che era stato previsto al termine dei procedimenti derogatori introdotti (ma entrambi non conclusi positivamente) con le citate leggi costituzionali del 1993 e del 1997. In tal modo sembra essere stata esaltata la valenza oppositiva e garantista del *referendum*, piuttosto che accentuarne il ruolo di “superlegittimazione” popolare rispetto alla volontà deliberativa già espressa dai rappresentanti della nazione che compongono gli organi parlamentari. Si tratta dunque di un'innovazione derogatoria *una tantum* che non inciderebbe sul senso proprio dell'istituto che consente, a determinate condizioni, la diretta partecipazione del popolo nel procedimento di revisione della Costituzione in senso alternativo ed oppositivo nei confronti della rappresentanza politica.