CAMERA DEI DEPUTATI N. **1359**-A-*bis*

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

presentata alla Presidenza il 31 luglio 2013

(Relatore: **FRACCARO**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE, n. 1359

APPROVATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE, DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

l'11 luglio 2013 (v. stampato Senato n. 813)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(LETTA)

DAL MINISTRO PER LE RIFORME COSTITUZIONALI
(QUAGLIARIELLO)

E DAL MINISTRO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO E IL COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ DI GOVERNO
(FRANCESCHINI)

—

Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 12 luglio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Il presente disegno di legge trae la sua ispirazione da un macroscopico equivoco di fondo: che la crisi delle istituzioni dipenda dalle disposizioni della Carta costituzionale e non dall'incapacità della politica di autoriformarsi. L'inefficienza delle istituzioni, in altri termini, è addebitata al corpus di leggi che ne garantiscono l'impianto democratico e non ai fallimenti dell'attuale sistema antidemocratico dei partiti.

La ratio che ispira questo provvedimento è, dunque, che la Costituzione sia la causa della decadenza delle classi dirigenti. È vero l'esatto contrario: è il progressivo declino della politica ad aver favorito il tentativo di stravolgere la Costituzione.

Eppure il Governo ritiene indispensabile approvare con una procedura urgente, extra ordinem, una riforma costituzionale ad ampio raggio. La stessa permanenza in carica del Governo è legata al raggiungimento di questo traguardo, entro un termine prestabilito, e non alla risoluzione dei nodi politici di maggior preoccupazione per i cittadini, a partire dalla crisi economica e sociale. Lo scopo dichiarato dell'Esecutivo, il suo unico punto programmatico, è quello di derogare a quanto previsto dall'articolo 138 per approvare in tempi rapidissimi una revisione straordinaria della Carta sin dalle sue fondamenta. Non si tratta di un intervento di ristrutturazione, quanto piuttosto di demolizione e rifacimento dell'architettura istituzionale. Lo dimostrano tre elementi.

Già in nuce, il provvedimento attribuisce il ruolo centrale nel processo di riforma non alle due Camere ma al Comitato e al Governo. La tempistica particolarmente stringente del cronoprogramma, da realizzarsi entro il termine perentorio di 18 mesi, è il secondo indice della volontà di comprimere le funzioni del Parlamento. Porre una scadenza al procedimento di revisione è un fatto inaudito, ma lo è altrettanto il terzo indizio del commissariamento in atto: la volontà di restringere fino ai minimi termini i diritti politici delle forze di minoranza parlamentare.

Ma i profili critici riscontrati nel provvedimento sono molteplici e non riguardano soltanto la legge costituzionale. In numerosi casi inficiano e vìolano addirittura principi e norme procedurali posti dai regolamenti parlamentari. All'organo prescelto, il Comitato, sono attribuiti poteri e funzioni in deroga ad essi e risulta posto in posizione sovraordinata rispetto al Parlamento.

In particolare, il presente disegno di legge calpesta i più basilari principi di rappresentanza democratica che, a maggior ragione, vanno salvaguardati nella composizione di un Comitato che vuole arrogarsi la prerogativa di modificare la Costituzione. O meglio, di sostituirsi ai padri costituenti, attribuendosi peraltro una sorta di potere di autoregolamentazione. È da scongiurare l'ipotesi di trasformare detto Comitato in una sorta di comitato di salute pubblica parlamentare, blindato nella composizione e rafforzato da procedure in deroga e dalle altre che, a maggioranza assoluta, potrà e vorrà darsi.

Più viene rafforzato il potere del Comitato, più vengono indebolite le prerogative dell'opposizione introducendo un pericoloso precedente nel nostro ordinamento. Non si può fare a meno di considerare che le numerose audizioni, nelle preposte sedi istituzionali, degli esperti di diritto costituzionale, sono legate da un medesimo giudizio negativo sul presente disegno di legge. Una sostanziale bocciatura da parte di tutti gli esperti convocati in Commissione che ha demolito, uno per uno, gli articoli di cui si compone il presente disegno di legge.

Venendo dunque all'esame dell'articolato, l'articolo 1 istitutivo del Comitato, configura una procedura straordinaria e derogatoria della Costituzione, sia sotto il profilo procedimentale, sia sotto quello degli organi deputati alla revisione costituzionale.

La norma pone diversi ordini di problemi:

a) si prevede una composizione paritaria riferita alle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato che « schiaccia » le regole della rappresentanza dei Gruppi parlamentari;

b) del tutto inedita, è la composizione di questo nuovo organismo, parametrata non solo sulla consistenza numerica dei Gruppi, ma anche sul « numero dei voti conseguiti »;

c) si prevede che i componenti del Comitato non possono essere sostituiti con altri senatori o deputati, neppure per una singola seduta. Al riguardo, vorrei chiedere al Governo la ragione per cui si è pensato di introdurre questa disposizione che, non consentendo nessuna sostituzione per qualsiasi impedimento, viola palesemente i diritti di partecipazione delle minoranze in caso di impossibilità a partecipare;

d) l'ultimo comma dell'articolo 1 nel prevedere che « nelle sedute delle Assemblee di Camera e Senato, i componenti del Comitato assenti, in quanto impegnati nei lavori del Comitato medesimo, non sono computati ai fini del numero legale », tocca la disciplina che regola il numero legale delle Assemblee di Camera e Senato, sancita dai rispettivi regolamenti parlamentari.

Dunque, siamo di fronte ad una complessiva inopportuna deroga ai Regolamenti parlamentari, ancorché adottata con legge costituzionale. Peraltro, pur svuotate di molte competenze, le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato continueranno ad operare e non sarà agevole coordinare i lavori per quanti sono al contempo componenti anche del nuovo Comitato.

L'articolo 2 prevede la concentrazione dinanzi al Comitato dell'esame dei progetti di legge di revisione della Parte II della Costituzione, ed in particolare dei Titoli I, II, III e V della Costituzione, nonché dei conseguenti progetti di legge in materia elettorale, aggiungendo, altresì, tutte le modificazioni strettamente connesse e finendo, così, per investire più di 69 articoli.

Come è stato sottolineato dagli autorevoli costituzionalisti che abbiamo audito in Commissione affari costituzionali, l'ambito smisurato della materia costituzionale oggetto di riforma suscita non poche perplessità.

Questa formulazione, introdotta al Senato per risolvere il problema dell'ambito di applicazione dell'operato del Comitato, in realtà ampia così tanto lo spettro di questa procedura di revisione extra ordinem, tanto da metterci di fronte all'esercizio di un vero e proprio potere costituente.

Per citare solo le aree di intervento principali, si pensi alla modifica della forma di stato e di governo e al superamento del bicameralismo in uno con la riforma dell'attuale rapporto Stato-regioni.

La riforma del bicameralismo è un tema molto delicato che ha investito più volte, nelle precedenti legislature, il dibattito politico, postulando, unitamente alla drastica riduzione del numero dei parlamentari, un superamento del bicameralismo perfetto, mediante la trasformazione del senato in una Camera delle regioni,

molto simile al Bundesrat tedesco. Questa modifica andrebbe a toccare inevitabilmente anche il rapporto stato-regioni, quanto ai poteri e alle funzioni di queste ultime.

Questa riforma, che cancellerebbe l'attuale configurazione del Senato, non può essere certo attuata senza un *iter* normativo ponderato, come deve essere ogni procedimento di revisione costituzionale, ma deve avvenire concedendo a tutte le forze politiche presenti in Parlamento il necessario « spatium deliberandi ».

Molto complesso è il tema del mutamento della forma di Governo che potrebbe portare ad un governo presidenziale o semipresidenziale.

A ciò siamo contrari nel merito e nel metodo. Siamo contrari nel metodo, in quanto, una riforma di tale genere comporterebbe una trasformazione della stessa forma di Stato (nel senso forte del termine) e dunque opererebbe in senso costituente; il che è giuridicamente inammissibile stante la natura costituita del potere di revisione.

Siamo altresì contrari nel merito in quanto siamo ben consapevoli delle criticità che ognuna delle due soluzioni comporterebbe. In particolare, l'elezione diretta a suffragio universale, in un Paese come il nostro, tradizionalmente lacerato da forti contrapposizioni, metterebbe seriamente a rischio quella che dovrebbe essere la caratterizzazione istituzionale, relativamente super partes, del Presidente della Repubblica nel suo rapporto con gli apparati dello Stato.

Al comma 3 dell'articolo 2 si stabilisce poi che i Presidenti delle due Assemblee devono assegnare al nuovo organo – e quindi non più alle due competenti commissioni permanenti Affari Costituzionali – i disegni di legge afferenti a questo ampio ventaglio di materie presentati dall'inizio della Legislatura in corso fino alla data di conclusione dei lavori del Comitato stesso.

Anche in questo caso vengono quindi, derogati i Regolamenti Parlamentari, oltre che l'articolo 72 della Costituzione.

L'articolo 2, al comma 4, stabilisce poi le procedure che deve seguire il Comitato in sede referente nell'esaminare i disegni di legge costituzionali ed elettorali, applicando le regole previste dalla legge costituzionale; dal Regolamento della Camera dei Deputati (non si vede la ragione di tale preponderanza, trattandosi di organo paritario e con Presidenza congiunta); nonché eventualmente previste – a maggioranza assoluta dei componenti – dal Comitato stesso.

Quest'ultima facoltà prefigura una terza fonte regolamentare interna che potrebbe comportare l'adozione di norme procedurali « ulteriori » al momento non prevedibili. Ciò accresce il rischio di compressione delle prerogative parlamentari e, ovviamente, anzitutto di quelle dei parlamentari di opposizione o dei parlamentari di maggioranza che intendono agire in dissenso dai propri gruppi.

Dal Regolamento della Camera viene mutuata una procedura particolare: al comma 6 si dispone che il Comitato, « concluso l'esame preliminare » trasmette ai Presidenti delle Camere i testi dei progetti di legge « ovvero i testi unificati » adottati come base per il seguito dell'esame. Successivamente si precisa che ciascun senatore o deputato può presentare emendamenti a questi testi-base, nel termine fissato dai Presidenti delle Camere (e non dalla Presidenza del Comitato, col rischio che vi siano difformità di tempi e procedure). Nessuna menzione viene fatta dei subemendamenti in Comitato, mentre poi se ne parla per quanto riguarda l'Assemblea.

Nel testo dell'articolato si evidenzia come i lavori in seno al Comitato debbano avere una data di votazione certa e predefinita, riferita alla votazione di conclusione dell'esame, con il rischio che la fase emendativa venga ad essere « schiacciata » nel caso i lavori istruttori si prolunghino o l'organizzazione dei tempi non si riveli equilibrata. È evidente che in quel caso, con l'approssimarsi del termine finale, potrebbero applicarsi i noti meccanismi di decadenza automatica degli emendamenti. Tenuto conto del fatto che la seconda fase di lettura delle leggi di revisione costitu-

zionale di per sé non prevede emendamenti, si tratterebbe di limitazione di non poco conto.

L'articolo 3 disciplina la procedura di esame dei disegni di legge in seno alle Assemblee di Camera e Senato.

Problematici risultano in particolare i commi 1 e 3 sotto il profilo del rapporto tra le fonti dell'ordinamento.

Nel comma 1 è disposto che i Presidenti delle Camere non solo iscrivono i progetti di legge deliberati dal Comitato all'ordine del giorno delle Assemblee, ma stabiliscono la data della votazione di conclusione dell'esame.

Come noto, sono i Regolamenti Parlamentari che assegnano alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi la programmazione dei lavori nelle Assemblee, con procedure che tutelano le opposizioni. Dunque il comma 1 dell'articolo 3 trasferisce del i poteri di un organo collegiale al Presidente, determinando problemi di ordine pratico ed interpretativo. Le Conferenze dei Presidenti dei Gruppi Parlamentari sia di Camera che di Senato potrebbero non essere informate della calendarizzazione di riforme costituzionali, in quanto decise congiuntamente dai Presidenti. Con una tempistica rigida e predefinita, rimessa ai soli Presidenti, potrebbero quindi venir meno anche i già deboli presìdi attualmente previsti per le opposizioni, che partecipano alla Conferenza dei Presidenti.

Medesimi problemi in seno al comma 3 in cui, peraltro, si mostra in tutta evidenza un « testa-coda » logico ed ordinamentale. Si inaugura, infatti, il comma 3, sancendo che « nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti », per poi – nel corso del medesimo comma – disporre deroghe e restrizioni applicative ai regolamenti medesimi.

Nella fattispecie:

a) è consentito esclusivamente il voto palese, inibendo quello segreto, ammesso invece dai Regolamenti parlamentari vigenti per determinate materie e con procedure particolari;

b) con riguardo ai profili di emendabilità si registrano profili problematici sia di tempistica che di contenuto:

1) è fissato un termine di presentazione degli emendamenti da parte dei Parlamentari (fino a 5 giorni prima della discussione generale); termine che nel ddl è astrattamente prestabilito dalla legge ma che è solitamente disposto dalle Conferenze dei Presidenti dei Gruppi in relazione all'andamento dei lavori. Peraltro, per il Comitato e per il Governo il termine è diverso: fino a 72 ore dalla seduta in cui è previsto l'inizio della « votazione » degli articoli cui si riferiscono. Entro questo termine più comodo, questi due soggetti (di fatto emanazione della maggioranza) possono presentare sia emendamenti che subemendamenti, non si comprende la ragione di questo privilegio per il Governo in una materia eminentemente parlamentare quale è quella costituzionale;

2) possono essere presentati nelle Assemblee solo emendamenti già presentati in Comitato e respinti, o nuovi emendamenti in « diretta correlazione » con le parti modificate dal Comitato. Tenuto conto che la seconda fase di lettura prevede la inemendabilità, possiamo concludere che si tratta di un meccanismo più limitativo di quelli previsti per leggi molto meno importanti. Inoltre, diversamente dal Regolamento della Camera non viene espressamente ammessa la presentazione di emendamenti riferiti ad argomenti già presenti nel testo o in emendamenti già ammessi in Comitato;

3) Viene sancito un requisito stringente per i subemendamenti agli emendamenti del Governo e del Comitato. La presentazione è consentita soltanto a un Presidente di Gruppo o a 20 deputati o 10 senatori, fino al giorno precedente l'inizio della seduta. Anche in questo caso, tenuto conto della materia (costituzionale) non si vede la ragione di questa distinzione tra emendamenti e subemendamenti. La prassi insegna che con emendamenti aggiuntivi o interamente sostitutivi Governo e maggioranza potrebbero apportare mo-

difiche assai rilevanti al testo deliberato dal Comitato, sul quale ciascun Senatore o Deputato (di maggioranza come di opposizione, tanto più se dissenziente dal Gruppo) dovrebbe essere titolato ad intervenire con subemendamenti.

L'articolo 4, prevede una tempistica per i lavori del Comitato che deroga alla procedura ordinaria: in luogo di un iter normativo lungo e ponderato, quale deve necessariamente essere quello che presiede alle riforme costituzionale, stabilisce un procedimento accelerato che, derogando vistosamente alla disciplina contenuta nell'articolo 138 della Costituzione, mina alla base le garanzie minime che dovrebbero presiedere al procedimento di revisione costituzionale.

La procedura delineata dalla norma in discussione prevede un programma cronologicamente scandito con un termine tassativo di sei mesi dalla data della prima seduta del comitato entro il quale deve trasmettere ai Presidenti delle camere i progetti di legge costituzionale esaminati in sede referente. Prevede inoltre un termine perentorio di diciotto mesi per la conclusione dei lavori parlamentari.

Vien poi abolita la navette: il comma 3 stabilisce che una volta approvato il disegno di legge costituzionale dalla prima Camera, questo è trasmesso all'altra Camera, che ne conclude l'esame entro i successivi tre mesi.

Vengono dimezzati i tempi di deliberazione da parte delle Camere rispetto a quanto espressamente previsto dall'articolo 138 della Carta fondamentale che prevede un intervallo non inferiore a tre mesi tra le due deliberazioni.

Questi termini mal si conciliano con un procedimento di revisione costituzionale per il quale sarebbero logico prevedere un termine minimo, ma giammai un termine massimo di conclusione dei lavori.

Ciò vale, a maggior ragione, considerata l'ampiezza delle materie che sarebbero investite dalla riforma. È evidente come tempi così ristretti non possano consentire un adeguato esame parlamentare, che invece s'impone soprattutto ove si tratti di incidere su istituti così delicati che connotano il nostro sistema costituzionale.

All'articolo 5 è stabilito che anche se i progetti di legge sono approvati dai due terzi dei componenti di ciascuna Camera si procede a referendum. Ma ciò avverrà se (e solo se) il referendum viene richiesto da: 1/5 dei membri di una Camera, 500.000 elettori o 5 Consigli regionali. Trattandosi di una procedura straordinaria e derogatoria, sarebbe stato auspicabile prevedere il referendum come obbligatorio, a prescindere dai requisiti previsti per la sua indizione.

Anche l'articolo 6 presenta profili di criticità. La norma estende l'ambito di applicazione del procedimento derogatorio di revisione costituzionale solo e soltanto ai disegni di legge costituzionali ed ordinari assegnati al Comitato. Le innovazioni costituzionali della Parte Seconda saranno dunque approvate con questo regime derogatorio. Qualora però si volesse limare o correggere successivamente tali « riforme », anche in una parte minimale, bisognerà tornare alla procedura ordinaria, più gravosa. Si conferma dunque l'illogicità di questo impianto derogatorio, che attribuisce alla maggioranza pro tempore di questa legislatura un potere eccezionale.

Gli articoli 7, 8 e 9, sono poi relativi rispettivamente alla cessazione delle funzioni del Comitato, alle spese per il funzionamento e all'entrata in vigore.

Complessivamente, come emerge dall'articolato normativo, non si può non rilevare l'esplicita antitesi tra il procedimento previsto dal disegno di legge in discussione e la procedura di revisione costituzionale ordinaria.

In particolare, risultano palesemente violati sia l'articolo 72, quarto comma, Cost. che dispone che la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, sia l'articolo 138 Cost.

Violati appaiono altresì i regolamenti parlamentari che sono dotati di una autonomia costituzionale propria, non com-

primibile da leggi costituzionali, ma esclusivamente dai Regolamenti parlamentari stessi.

Le perplessità in ordine al metodo di revisione costituzionale contenute nel disegno di legge in questione sono state in gran parte già evidenziate nel testo della mozione del Gruppo « Movimento 5 Stelle » concernente, proprio, l'avvio delle riforme costituzionali e presentata sia al Senato che al Camera.

In particolare, in quella sede, si è evidenziato che « l'attuale Parlamento repubblicano, risulta essere stato eletto con legge costituzionalmente viziata, come sostenuto dallo stesso Presidente della Corte costituzionale. Tale circostanza, indebolendo significativamente la legittimità morale e politica del riformatore costituzionale, avrebbe potuto abilitare le Camere ad intervenire limitatamente su alcune significative questioni unanimemente sentite dal popolo italiano, senza però scardinare il sistema della forma di Stato e forma di governo vigenti ».

Si è convintamente sostenuto, in ogni caso, che la materia istituzionale e, conseguentemente, l'approvazione di leggi di revisione costituzionale non possono che risolversi pienamente nella procedura di cui all'articolo 138 Cost. L'organismo abilitato per riformare la Costituzione è uno ed uno soltanto, scritto proprio nella stessa Carta, e cioè il Parlamento repubblicano, nelle sedi proprie, già disciplinate dai Regolamenti parlamentari, cui si aggiungono i cittadini elettori, in virtù della possibilità di referendum popolare confermativo.

Sul piano del metodo, pertanto, vincolare le modifiche costituzionali a procedure istituzionalmente e temporalmente derogatorie rispetto a quelle già previste – così come previsto nel disegno di legge costituzionale governativo – oltre a risultare non conforme al dettato costituzionale e allo spirito della stessa Carta, si dimostra del tutto inefficace, in forza della inevitabile sovrapposizione di ruoli e di funzioni di nuovi organi rispetto a quelli già oggi esistenti ed operanti.

Dunque, assurdo ed irragionevole è intraprendere l'iter di una legge costituzionale volta all'introduzione di organi particolari, dotati di specifici poteri.

La nostra è una costituzione rigida, che come tale si pone al vertice dell'ordinamento, al di sopra di tutte le leggi, siano esse ordinarie che costituzionali.

Il procedimento di revisione costituzionale ha la funzione di « adeguare » la Costituzione alle mutate esigenze storiche, sociali e politiche. È quindi esercizio di potere costituito, non costituente.

Il procedimento di revisione previsto nell'articolo 138 rinviene il suo fondamento giuridico nella Costituzione, di cui deve rispettare i limiti sia formali che sostanziali.

È, del resto, errata l'idea che anche con legge costituzionale si possa modificare o derogare la Costituzione in tutte le sue parti, ciò sarebbe in contrasto con quelli che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno definito limiti espressi o impliciti alla revisione della Carta costituzionale. « Siffatti limiti sono dati da quelle norme-principio sulle quali si fonda e nelle quali si identifica l'intero sistema costituzionale, che in esse rinviene i valori politici che lo alimentano e lo stabilizzano nel tempo » (T. Martines).

A tal proposito, la Corte costituzionale nella sentenza n. 1146 del 1988 ha affermato che: « La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (articolo 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana ».

In definitiva, una legge costituzionale che deroga la norma di chiusura della Costituzione – ovvero l'articolo 138 Cost.

– parrebbe configurarsi come manifestamente illegittima perché ne mina uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale: la sua rigidità. Una volta ammesso questo principio, si trasforma la nostra Carta in una Costituzione di tipo flessibile. Flessibilità che potrebbe espandersi direttamente e indirettamente, alla Prima Parte della Costituzione Repubblicana, in cui sono sanciti i principi fondamentali della convivenza civile del nostro ordinamento democratico.

Il MoVimento Cinque Stelle è radicalmente contrario sia alla procedura di revisione costituzionale che all'oggetto della medesima, per come delineati da questo provvedimento. La deroga alla norma che disciplina il processo di revisione della Carta trasforma questo Parlamento, di fatto, in una Assemblea costituente, contro ogni principio giuridico, storico e politico. In questo modo il provvedimento intende porre i partiti al di fuori e al di sopra della Carta fondamentale.

La stessa sovranità, che appartiene al popolo, deve essere esercitata nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione. È inconcepibile che a questo principio debba derogare un Comitato ristretto scelto da esponenti politici nominati dalle segreterie di partito. Si respinge un disegno di legge in materia economica quando non ha le coperture finanziarie. Ebbene, il MoVimento 5 Stelle denuncia che questo provvedimento non ha la copertura politica e morale per intervenire sulla Costituzione, è solo un intervento strumentale che tenta di coprire surrettiziamente il vuoto dell'atrofia politica del finto bipolarismo.

Riccardo FRACCARO,
Relatore di minoranza

€ 1,00

17PDL0008320