

La riforma costituzionale nella XVI legislatura: problemi ed ostacoli*

1. Nella mia non breve esperienza parlamentare ho potuto constatare che i governi, di qualsiasi colore, non amano il parlamento.

L'incertezza dei tempi, la fatica dello scontro tra le idee e tra gli interessi, le difficoltà del contraddittorio con la propria maggioranza, che spesso, specie in materia finanziaria, pone problemi più ardui di quelli posti dall'opposizione, inducono i governi all'aggiramento delle procedure parlamentari e alla utilizzazione in via ordinaria di strumenti eccezionali.

Alla mancata riforma delle procedure di bilancio, di cui si parla da anni, i governi di diverso colore rispondono ormai da cinque anni con maxiemendamento e voto fiducia.

Non si snellisce il procedimento legislativo? La risposta è costituita da un intreccio tra decreti legge approvati con voto di fiducia e maxileggi delega con criteri direttivi indeterminati. Altra risposta ai difetti del procedimento legislativo è la tendenza, destinata ad incrementarsi, alla delegificazione di importanti materie, anche di carattere finanziario.

Le opposizioni, tanto di centrodestra quanto di centrosinistra, usano poco gli strumenti messi a loro disposizione dai regolamenti parlamentari; ricorrono più frequentemente ai meno faticosi strumenti dilatori: negoziazione sui tempi, reiterati richiami al regolamento o all'ordine dei lavori, tentativi di far mancare il numero legale.

Il deperimento del regime parlamentare sta in questo intreccio tra abusi delle maggioranze e fragilità delle opposizioni.

A questo punto l'alternativa è chiara. O si modernizza l'impianto costituzionale per adeguarlo alle necessità del Paese oppure si scivola sempre più velocemente verso un regime semiparlamentare e oligarchico, con il Parlamento trasformato in camera di ratifica delle decisioni dell'Esecutivo, e Parlamentari separati dalla società perché non eletti dai cittadini ma, grazie ad una sconsiderata legge elettorale, designati da ristrettissimi gruppi di potere all'interno dei singoli partiti.

* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008. Il documento di base del Seminario, al quale l'intervento fa riferimento, si trova in Astrid Rassegna n. 75 del 14 luglio 2008.

Ci troviamo a un bivio. Bisogna far presto perché nell'ordinamento giuridico l'eccezione non contrastata diventa ineluttabilmente regola ordinaria.

2. I partiti politici e i gruppi parlamentari manifestano un largo consenso attorno ai punti principali del testo approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera nella scorsa Legislatura: superamento del bicameralismo paritario; fiducia da parte della sola Camera al presidente del Consiglio; potere di quest'ultimo di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri; sfiducia costruttiva (che sarebbe stata proposta in Aula); riduzione del numero dei parlamentari; potere del presidente del Consiglio di chiedere sulle proposte del governo il voto a data fissa, compatibile con la complessità del provvedimento.

Tuttavia sarebbe saggio avviare una riflessione razionale sugli ostacoli nei quali il processo riformatore potrebbe imbattersi. Si tratta, a mio avviso, di cinque questioni: opzione presidenziale, legge elettorale, ruolo del futuro Senato, coerenza tra riforme costituzionali e regolamenti parlamentari, metodo della riforma.

3. Cominciamo dal presidenzialismo. Nel corso del dibattito della scorsa legislatura il Gruppo di AN, fedele a suoi antichi progetti, ripropose l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. E' possibile che la proposta venga sostenuta anche in questa Legislatura. Il presidenzialismo, a determinate condizioni, è tutt'altro che incompatibile con la democrazia. Occorre però stabilire quale presidenzialismo. Anche in Austria il Capo dello Stato è eletto direttamente dal popolo, ma ha poteri addirittura minori rispetto a quelli attribuiti al nostro Presidente della Repubblica. Il modello francese, al quale sembrano ispirarsi alcune opinioni presenti in entrambi gli schieramenti, è definito come semipresidenziale ma è iperpresidenziale e semiparlamentare. La riforma Sarkozy, recentemente approvata, non ha modificato i punti critici di quella forma di governo.

Resta il modello statunitense, che prevede presidente forte, parlamento forte, forte e rispettata Corte suprema, informazione prevalentemente credibile, una radicata etica pubblica, un rigoroso principio di responsabilità.

Questa forma di governo è coerente con una moderna idea di democrazia. Ma le riforme ordinamentali e di costume politico che sarebbero necessarie in Italia per evitare che il presidenzialismo diventi un sultanato, sarebbero tanto numerose e tanto impegnative da non poter certamente essere approvate in poco tempo, prima che i processi di trasformazione implicita che sono in corso giungano a compimento.

D'altra parte l'attuale configurazione del ruolo del Capo dello Stato non presenta difetti ed anzi nel corso del tempo è apparsa preziosa la figura di un garante degli equilibri costituzionali attivo, ma non invasivo.

3. L'attuale legge elettorale pone nelle mani di una ristretta cerchia di dirigenti politici, forse non più di venti persone, la scelta dei futuri deputati e senatori. E' difficile che questi parlamentari siano in grado di rappresentare "la nazione senza vincoli di mandato". E' più facile credere che la gran parte di loro si sentano rappresentanti di chi li ha scelti, con il mandato di disturbare il meno possibile i propri selezionatori. Si profila un progressivo distacco del Parlamento dal Paese ed emergono principi di confusione tra Legislativo ed Esecutivo, tra partiti e gruppi parlamentari. Una riforma elettorale che restituisca ai cittadini il diritto di scegliere i propri rappresentanti è il presupposto per una rilegittimazione del nostro sistema politico.

4. Nella definizione del nuovo ruolo del Senato, del suo sistema elettorale e delle sue competenze si incontreranno alcune difficoltà, non insuperabili, ma certamente non trascurabili.

L'archiviazione del bicameralismo paritario comporta un mutamento radicale della natura e delle competenze del Senato; comprensibilmente in quel ramo del Parlamento potrebbero manifestarsi opposizioni e difficoltà all'accettazione del nuovo ruolo.

In questa Legislatura si è deciso che la riforma costituzionale parta dal Senato e il suo Presidente si è già pronunciato a favore del superamento del bicameralismo paritario. Si tratta di novità che possono favorire una riforma efficace e condivisa.

I vincoli politici per la costruzione del nuovo Senato sono solo due: a) superamento del bicameralismo paritario; b) definizione di Senato Federale, che evidentemente deve trovare una corrispondenza nel modo di formazione e nelle competenze di quel ramo del Parlamento.

Il superamento del bicameralismo paritario comporta, tanto nelle opinioni dei costituzionalisti quanto nelle posizioni delle forze politiche, l'attribuzione alla sola Camera dei deputati del potere di dare e togliere la fiducia e l'assoluta prevalenza del procedimento legislativo monocamerale.

Il carattere federale del Senato richiede un ruolo specifico ed autorevole nella gestione dei rapporti tra Stato e Regioni ed esclude la sua trasformazione in una pura Camera consultiva.

Sulla base di queste opzioni, che sembrano essere ormai fuori discussione, occorre procedere seguendo i principi di coerenza costituzionale.

Se l'indirizzo politico del governo verrà approvato attraverso il voto di fiducia dalla sola Camera consegue: a) che solo la Camera può essere eletta a suffragio diretto come espressione della sovranità popolare; b) che il Senato non potrà avere voto decisivo sulle materie che riguardano l'indirizzo politico. L'elezione diretta dei senatori potrebbe essere compatibile solo affermando che essi rappresentano la Regione, mentre i deputati rappresentano la Nazione. Ma anche questa soluzione presterebbe il fianco ad alcune critiche.

Il testo della scorsa legislatura proponeva che i senatori fossero eletti tanto dai Consigli regionali quanto dai Consigli delle autonomie di ciascuna regione, al proprio interno. Ma è giusto ricordare che questa soluzione incontrò numerose critiche.

La seconda questione riguarda i poteri del Senato. Il procedimento legislativo dovrebbe essere di norma monocamerale, con potere di richiamo da parte del Senato e voto finale della Camera. A questa regola dovrebbero fare eccezione le leggi elettorali, penali, costituzionali e le norme che incidono direttamente sui poteri e sulle risorse delle Regioni e degli Enti Locali. La legge finanziaria, tipico atto nel quale si esprime l'indirizzo politico, dovrebbe essere monocamerale. Ma è difficile escludere del tutto il Senato da un atto di questo rilievo. Forse si potrebbe fare una eccezione per le norme della legge finanziaria che riguardano i rapporti tra Stato e Regioni e quelli tra Stato ed Enti Locali. In ogni caso il Senato dovrebbe essere il grande regista dei rapporti tra Stato e Regioni.

E' bene che i riformatori non dimentichino di tener conto dei destini individuali di coloro che verrebbero "colpiti" dalla riforma del Senato. Prescindere dal fattore umano, anche nelle riforme costituzionali, potrebbe condannare all'insuccesso.

5. Un quarto ostacolo potrebbe provenire da una certa incoerenza tra proposte di riforma costituzionale ispirate ad un sistema parlamentare razionalizzato e proposte di riforma regolamentare, provenienti da entrambe le coalizioni, che vanno in tutt'altra direzione. Alcuni esponenti del PD propongono la formalizzazione del cosiddetto statuto delle opposizioni (in realtà della maggiore opposizione) e chiedono che le proposte di legge dell'opposizione giungano in Aula senza le "manipolazioni" della maggioranza. Il vertice parlamentare del PdL ha presentato una proposta di riforma del regolamento della Camera (ma analoga proposta è stata presentata al Senato) che fa del governo il vero titolare del potere legislativo.

Un formale "statuto dell' opposizione" metterebbe in grave pericolo il principio della separazione dei poteri e le stesse funzioni del Parlamento. Il principio della separazione dei poteri, infatti, postula l'unità costituzionale del Parlamento. Prevedere la formalizzazione nei Regolamenti parlamentari, o addirittura in Costituzione, di uno statuto della opposizione, anzi della maggiore opposizione, ha diverse conseguenze negative: a) rompe l'unità del Parlamento, e quindi del potere legislativo in due componenti (maggioranza e opposizione maggiormente rappresentativa) con ruoli distinti e separati; b) induce forzatamente alla creazione di un sistema bipartitico, che nelle attuali condizioni politiche aprirebbe la strada del potere ad una ristretta oligarchia; c) crea un continuum tra governo e maggioranza parlamentare che conferisce al governo il potere di controllo della propria maggioranza, rovesciando i presupposti stessi dei regimi parlamentari; d) relega le opposizioni minori ad un ruolo marginale; e) impoverisce il significato stesso del confronto di merito tra maggioranza e opposizione, che è garanzia della qualità della decisione parlamentare.

La richiesta, o “pretesa”, di far giungere in Aula una proposta della opposizione senza correzioni della maggioranza non è necessaria. Attraverso gli emendamenti, in particolare quelli interamente sostitutivi, l’opposizione può fare ben risaltare le proprie proposte alternative. L’opposizione, inoltre, può nominare un relatore di minoranza che, alla Camera, è tenuto a presentare un testo alternativo a quello della maggioranza. Questo testo alternativo, che viene discusso insieme al testo della maggioranza, è idoneo a rappresentare e comunicare all’opinione pubblica le proposte dell’opposizione.

Sul piano più generale questo tipo di proposte sembra frutto di una eccessiva parlamentarizzazione della vita politica, come se l’attività principale di un partito politico debba esplicarsi nella sua iniziativa parlamentare e non nella costruzione di solidi rapporti di fiducia all’interno della società.

Il progetto di riforma dei regolamenti parlamentari presentato dal PdL tiene in gran conto le richieste sopra citate di alcuni esponenti del PD e le utilizza al fine di proporre un mutamento della concreta forma di governo. Spiega la Relazione che i Regolamenti parlamentari “determinano la concreta configurazione della forma di governo in modo più sotterraneo, ma assai più penetrante delle stesse previsioni costituzionali”. Il riconoscimento dello “statuto della opposizione” è abilmente utilizzato per sostenere che “In un regime parlamentare caratterizzato dall’alternanza tra schieramenti contrapposti, il compito assegnato al principio della separazione dei poteri da Locke a Montesquieu non passa più attraverso la separazione del legislativo dall’esecutivo, quanto piuttosto dalla dialettica tra il continuum Governo-maggioranza, da una parte, e opposizione dall’altra.”

Le scelte specifiche sono coerenti. E’ corretto che le proposte prioritarie vengano votate entro sessanta giorni dall’assegnazione alle commissioni competenti. Ma suscitano grandi perplessità altre proposte come, ad esempio, la possibilità del voto bloccato articolo per articolo: il governo potrebbe chiedere che gli articoli della propria proposta vengano votati prima degli emendamenti che li riguardano. L’approvazione farebbe decadere gli emendamenti.

Queste proposte hanno però il merito di mettere a nudo un grande problema democratico: quale sarà il futuro dei parlamenti in sistemi sempre più condizionati dalla velocità ed incontrollabilità degli eventi che esigono l’assunzione di decisioni politiche? La risposta, a mio avviso, non sta nella riduzione del Parlamento a teatro per copioni preformulati. La democrazia ha bisogno di tempo; questo tempo è virtuoso se è usato razionalmente; è vizioso se è usato per rallentare o impedire la decisione. Il regime parlamentare razionalizzato deve garantire il tempo per decidere ed impedire l’uso del tempo per finalità puramente dilatorie.

6. Infine, la scelta della via per procedere alle riforme. Sinora sono state proposte tre diverse soluzioni: l’assemblea costituente, una commissione bicamerale, la procedura ordinaria prevista dall’art. 138 della Costituzione,.

L'istituzione di un'Assemblea Costituente, presuppone che il Parlamento si spogli del potere costituente, per delegarlo ad altro soggetto di incerta legittimità costituzionale. Vivrebbero contemporaneamente due assemblee legislative: una per la legislazione ordinaria ed un'altra per quella costituzionale con delicati problemi di rapporti e di conflitti tra le due competenze. In realtà le Assemblee Costituenti nascono quando crolla un regime e ne nasce un altro, ad esempio in Italia dopo la caduta del fascismo. Non ci troviamo in questa condizione. E comunque non è questa l'esigenza che abbiamo, soprattutto dopo il referendum del 2006 che ha rilegittimato con un grande consenso popolare la Costituzione del 1948.

La tesi di una nuova Commissione Bicamerale affonda le sue radici in una radicata tradizione. Le diverse Commissioni Bicamerali, presiedute da Rodolfo Bozzi (1983-1985), da Ciriaco De Mita prima e Nilde Iotti poi (1992-1994), da Massimo D'Alema (1997-1998) non sono state inutili. Sono state luoghi di analisi e di proposta. Tuttavia nessuna ha realizzato l'obiettivo della riforma. A volte la legislatura si è conclusa anticipatamente; a volte sono emerse altre priorità, a volte ancora è franata l'intesa tra maggioranza e opposizione. I fallimenti delle Commissioni bicamerali dipendono da fattori esterni e non casuali. Il nostro sistema è caratterizzato da una certa instabilità delle posizioni dei partiti politici. Impegni riformatori di vasto respiro e così complessi come quelli affidati alle diverse commissioni bicamerali sono difficilmente compatibili con quella instabilità. Paradossalmente, le commissioni bicamerali, costituite per consentire un lavoro più concentrato e specialistico, sono state danneggiate proprio dalla loro separatezza rispetto alle commissioni permanenti e all'Aula, dove si svolge la normale dialettica politica. Quella dialettica condizionava il loro lavoro, ma esse non ne erano partecipi proprio perché distinte dalla ordinaria attività parlamentare. Le bicamerali, in pratica, sono state condizionate dai processi politici, ma non sono mai state in grado di condizionarli proprio perché separate dai luoghi ove quei processi si svolgevano.

Proprio per questa ragione hanno ottenuto risultati migliori le Commissioni permanenti. In quelle Commissioni si svolge sia il lavoro riformatore che l'ordinaria dialettica parlamentare; perciò l'interesse per la riforma riesce a giocare un ruolo attivo, e non solo passivo, nella formazione dei processi politici. Con questa procedura sono state approvate tutte le riforme della Costituzione, nessuna esclusa.

Ma la via ordinaria funziona ad una fondamentale condizione: che l'intervento riformatore abbia un contenuto omogeneo e ben determinato. E' infatti necessario evitare le "riforme di scambio", una pratica per cui ciascuna parte vota solo se c'è la riforma che le interessa, disinteressandosi del funzionamento complessivo dell'intervento. E' quanto accaduto con la riforma del centro destra nella XIV Legislatura: Forza Italia ottenne il rafforzamento dei poteri del presidente del Consiglio, la Lega la cosiddetta devolution, AN la previsione dell'interesse nazionale e l'UDC, in cambio del consenso alla riforma costituzionale, la legge elettorale proporzionale.

Per riforme che intendano toccare più luoghi del sistema politico, Parlamento, Governo, CSM, competenze delle Regioni, occorrerebbe operare con più progetti distinti, ma all'interno di un unico

disegno strategico condiviso nelle sue linee di fondo. In questo modo, tra l'altro, sarebbe possibile, sottoporre a referendum i singoli provvedimenti senza costringere i cittadini ad esprimersi con un unico voto su materie eterogenee.

In realtà anche il metodo ordinario può essere vittima dell'imponderabile, non raro nella nostra esperienza politica, anche perchè il fallimento della riforma potrebbe essere visto di buon occhio da chi mira a superare la forma di governo parlamentare attraverso il prolungamento dell'emergenza.

Per evitare questi rischi si potrebbe optare per una Commissione redigente, esterna al Parlamento, da istituire, naturalmente, con legge costituzionale. **L'ipotesi è stata studiata da Giuliano Amato e da chi scrive.** Si tratterebbe di una commissione mista, di parlamentari e non parlamentari composta da 118 membri. Quaranta parlamentari, 20 deputati e 20 senatori, sarebbero nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, seguendo criteri di proporzionalità rispetto agli ultimi risultati elettorali. I deputati e i senatori decadrebbero dal mandato nel giorno della prima riunione della Commissione. Trenta componenti verrebbero nominati dal Presidente della Repubblica, venti tra personalità che hanno titolo per accedere alla Corte Costituzionale, dieci tra personalità eminenti per le competenze acquisite in campo economico, scientifico e culturale. Ciascun consiglio regionale eleggerebbe due componenti; dieci sarebbero designati dall'ANCI e dall'Unione delle Province Italiane, d'intesa tra loro. La Commissione dovrebbe redigere il progetto di riforma seguendo le linee indicate nella legge istitutiva e attraverso un permanente scambio con le Commissioni Affari costituzionali. Il testo sarebbe votato dal Parlamento in seduta comune, articolo per articolo, senza la possibilità di proporre emendamenti; ma alla fine della discussione generale potrebbero essere approvati ordini del giorno per richiedere modifiche del testo prima di passare alla votazione dei singoli articoli. La Commissione redigente sarebbe tenuta ad accogliere gli indirizzi espressi dagli ordini del giorno.

Questa soluzione ha il difetto di richiedere una legge costituzionale; ma ha due pregi: sottrae l'iter del lavoro alle temperie politiche e parlamentari, evita le navette tra Camera e Senato, lascia al Parlamento il potere di indirizzo e la parola finale sulla riforma.

APPENDICE

Proposta di Legge costituzionale per l'istituzione di una Commissione redigente per la riforma della II Parte della Costituzione

Tento di prevedere come verrà impostato il dibattito sulle riforme costituzionali dopo che sarà costituito il nuovo governo.

La riforma dovrebbe riguardare la riduzione del numero dei parlamentari, il procedimento legislativo (oggi lento e ripetitivo), il superamento del bicameralismo paritario (oggi Senato e Camera hanno identiche funzioni), il potenziamento dei poteri del presidente del consiglio in seno al Governo e in Parlamento, la sfiducia costruttiva (la mozione di sfiducia del governo è ammissibile solo se contiene già l'indicazione della futura maggioranza e del futuro presidente del consiglio), la redistribuzione dei poteri tra Stato e Regioni.

Le vie per procedere, sulla base del dibattito sinora svolto, sono tre: l'assemblea costituente, una commissione bicamerale, la procedura ordinaria prevista dall'art. 138 della Costituzione,.

L'Assemblea Costituente è un tema ricorrente in quella parte della destra che contesta il patto costituente antifascista del 1946 ed ha come obiettivo la scrittura di una nuova Costituzione. Infatti l'Assemblea Costituente esercita il potere costituente che è un potere ben più ampio del semplice compito della revisione costituzionale.

Non è questa l'esigenza che abbiamo, soprattutto dopo che il referendum del 2006 ha rilegittimato con un evidente consenso popolare la Costituzione del 1948. In quella occasione, lo ricordo, ha votato la maggioranza assoluta degli italiani e il voto ha respinto la riforma dell'intera seconda Parte approvata dal centrodestra, con percentuali di gran lunga superiori a quelle riportate poche settimane prima dal centrosinistra nelle elezioni politiche. Dopo vent'anni di tentativi di riforma che non hanno riformato ma che hanno certamente indebolito la legittimazione della Carta fondamentale, quel voto popolare ha avuto il segno di una restituzione di fiducia alla Costituzione repubblicana che il mondo politico non può certamente ignorare.

Le diverse Commissioni Bicamerale, presiedute da Rodolfo Bozzi (1983-1985), da Ciriaco De Mita prima e Nilde Iotti (1982-1994), da Massimo D'Alema (1997-1998) sono state utili per la raccolta del materiale e per gli studi che le hanno accompagnate oltre che per le riflessioni politiche contenute negli atti, ma non hanno prodotto alcun risultato concreto. In realtà il Parlamento non vede di buon occhio la costituzione al

proprio interno di “organismi paralleli” che dall’opinione pubblica e dai mezzi di informazione possano essere privilegiati rispetto all’ordinario lavoro parlamentare.

L’esperienza ha dimostrato che la via migliore è quella ordinaria, prevista dall’articolo 138 della Costituzione: ogni riforma deve essere approvata nello stesso testo da entrambe le Camere con due successive votazioni, la seconda delle quali a non meno di tre mesi dalla prima. Nella seconda votazione è necessaria la maggioranza assoluta dei voti; può essere chiesto il referendum, ma solo se la legge, in seconda votazione, ha preso meno dei due terzi dei voti dei parlamentari.

Nella legislatura appena conclusa, la XV, proprio seguendo la via ordinaria, si riuscì ad elaborare un testo che non ebbe alcun voto contrario in Commissione e che aveva avviato positivamente il suo percorso d’Aula. Il lavoro non si è concluso per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Nella legislatura precedente, la XIV, il centrodestra aveva approvato una complessa riforma costituzionale (sorvoliamo sulla sua praticabilità) proprio seguendo la via ordinaria. Anche la riforma del Titolo V (Federalismo), varata nella XIII Legislatura dal centrosinistra, pur avendo avuto come base di partenza il lavoro della Commissione Bicamerale presieduta da Massimo D’Alema, fu approvata con la procedura ordinaria.

Ma la via ordinaria funziona ad una fondamentale condizione: che l’intervento riformatore abbia un contenuto omogeneo e ben determinato. E’ infatti necessario evitare le “riforme di scambio”, una pratica per cui ciascuna parte vota solo se c’è la riforma che le interessa, disinteressandosi del funzionamento complessivo dell’intervento. E’ quello che è accaduto, in pratica, con la riforma del centro destra nella XIV Legislatura: Forza Italia ottenne il rafforzamento dei poteri del presidente del Consiglio, la Lega la cosiddetta devolution, AN la previsione dell’interesse nazionale e l’UDC, in cambio del consenso alla riforma costituzionale, la legge elettorale proporzionale.

La riforma è stata bocciata dagli elettori con il referendum del 2006 e la legge elettorale è risultata disastrosa

Nella legislatura appena conclusa si è proceduto in base all’articolo 138, ma si è delimitato espressamente il campo degli interventi (poteri del presidente del consiglio, superamento del bicameralismo paritario, sfiducia costruttiva, riduzione del numero dei parlamentari); decidemmo di intervenire successivamente su ciascun altro tema con apposite e distinte leggi costituzionali, anche per consentire ai cittadini, in caso di referendum confermativo, di pronunciarsi con un sì o con un no su temi omogenei.

Se si ritenesse più opportuno approvare l’intera riforma con una sola legge, evitando però i rischi di una “riforma di scambio”, si potrebbe accedere ad una nuova idea, quella di una commissione redigente. L’ipotesi fu studiata da Giuliano Amato e da chi scrive nel 2006. Si tratterebbe di una commissione mista, di parlamentari e non parlamentari, designati dai presidenti delle Camere di intesa tra loro, istituita con una legge costituzionale, con il compito di redigere un testo di riforma seguendo le linee indicate nella legge istitutiva, con un permanente scambio con le commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato.

Il testo sarebbe votato dal Parlamento in seduta comune, articolo per articolo, senza la possibilità di proporre emendamenti.

La commissione redigente eviterebbe le “riforme di scambio”, assicurerebbe il carattere sistematico del testo e manterrebbe il rapporto con le commissioni parlamentari competenti.

Proposta di Legge costituzionale

Istituzione di una Commissione redigente per la riforma della II Parte della Costituzione.

(bozza)

Articolo 1

1. E' istituita la Commissione Redigente per la predisposizione di un disegno di legge di revisione di norme della seconda parte della Costituzione da presentare al Parlamento in seduta comune .

Articolo 2

1. Le modifiche alla seconda parte della Costituzione si conformano ai seguenti principi:

a. attribuzione alla sola Camera dei Deputati del potere di concedere e revocare la fiducia al Governo;

b. riforma del Senato della Repubblica quale assemblea rappresentativa delle regioni e delle autonomie locali;

c. riforma del procedimento legislativo in senso prevalentemente monocamerale;

d. previsione della sfiducia costruttiva;

e. riduzione del numero di parlamentari;

f. attribuzione alle assemblee elettive nei diversi livelli territoriali di nuovi poteri di controllo sulla efficienza ed economicità delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà nello svolgimento delle politiche pubbliche ;

g. previsione che la convalida delle elezioni del Parlamento possa essere esaminata in appello dalla Corte costituzionale e che i regolamenti parlamentari definiscano i diritti delle opposizioni e assicurino il

- h. previsione che il Presidente della Repubblica nomini il Presidente del Consiglio sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati;
- i. attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di nominare e revocare i ministri su proposta del presidente del Consiglio;
- j. attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri degli strumenti idonei ad assicurare l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo;
- k. revisione della distribuzione delle competenze tra Stato, regioni e autonomie territoriali nel senso della sua semplificazione e sulla base di criteri flessibili fondati sui principi di solidarietà, sussidiarietà e di economicità, in armonia con l'ordinamento comunitario. Allo Stato deve comunque essere assicurata la individuazione degli obiettivi e dei vincoli di interesse nazionale da perseguire attraverso procedure di intesa, di cooperazione e reciproco controllo tra i diversi livelli territoriali
- l. garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura nel rispetto dei principi del giusto processo e attribuzione del giudizio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, ordinari, amministrativi, militari, ad un organo di rilevanza costituzionale diverso dagli organi di autogoverno.

Articolo 3

1. La Commissione Redigente è costituita da centodiciotto componenti.

- Quaranta sono nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro tra i parlamentari, venti tra i deputati e venti tra i senatori, seguendo criteri di proporzionalità rispetto ai risultati elettorali;
- Trenta sono nominati dal Presidente della Repubblica; venti tra personalità che hanno titolo per accedere alla Corte Costituzionale; dieci tra personalità eminenti per le competenze acquisite in campo economico, scientifico e culturale;
- Ciascun consiglio regionale elegge due componenti;
- Dieci sono designati dall'Associazione nazionale comuni d'Italia e dall'Unione delle Province Italiane, d'intesa tra loro;

2.L'Ufficio di presidenza della Commissione redigente è costituito dal presidente della Commissione, quattro vicepresidenti e otto segretari, designati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro in modo da

rappresentare le diverse categorie di componenti e di assicurare il carattere paritetico dell'ufficio di presidenza tra le due maggiori coalizioni presentatesi alle ultime elezioni politiche; almeno due vicepresidenti e un segretario sono designati tra i componenti non provenienti dal Parlamento.

3. I relatori per le diverse parti del disegno di legge sono nominati tra i componenti dell'Ufficio di presidenza.

Articolo 5

1. I testi degli articoli sono elaborati dai comitati competenti per i diversi indirizzi di riforma e sono sottoposti alla Commissione dall'Ufficio di presidenza. L'approvazione degli articoli avviene per consenso salvo che un terzo dei componenti richieda la votazione. Prima della finale approvazione di ciascun articolo il testo predisposto è inviato alle Commissioni Affari Costituzionali del Senato e della Camera che esprimono il loro parere entro quindici giorni. Il parere non è vincolante per la Commissione.

2. La Commissione vota a scrutinio palese e ai suoi lavori si applica il Regolamento della Camera dei deputati. Sulle questioni di interpretazione della presente legge e di ordine regolamentare il Presidente della Commissione si pronuncia di intesa con il Presidente della Camera e con il Presidente del Senato .

Articolo 6

1. Il progetto di revisione costituzionale è presentato al Parlamento in seduta comune che delibera con la procedura prevista dal Regolamento della Camera dei Deputati per i progetti esaminati in sede redigente. La discussione generale si svolge sull'intero disegno di legge ovvero per ciascun capo.

2. Il presidente, i vicepresidenti e i segretari partecipano ai lavori del Parlamento in seduta comune, con i poteri del comitato di cui all'articolo 79, comma 12, del regolamento della Camera dei deputati. Il presidente assume nel Parlamento in seduta comune le funzioni di relatore.

3. Alla fine di ciascuna discussione generale sono ammessi al voto ordini del giorno, presentati da almeno un decimo dei deputati e un decimo dei senatori, che propongano correzioni al testo presentato dalla Commissione, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 2.

4. Gli ordini del giorno approvati vengono trasmessi alla Commissione redigente che assume le sue deliberazioni e le trasmette al Presidente del parlamento in seduta comune entro quindici giorni.

5. Prima del voto finale, il Presidente del Parlamento in seduta comune, sentita la Conferenza dei Capigruppo, può trasmettere il testo approvato alla Commissione perchè, entro quindici giorni avanzi ulteriori proposte di integrazione e di coordinamento.

Articolo 7

1. La legge di revisione costituzionale è approvata se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento in seduta comune.

2. La legge è sottoposta a referendum popolare quando entro un mese dalla sua pubblicazione ne facciano domanda un quinto dei membri di ciascuna Camera o cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali.

3. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata con la maggioranza dei quattro quinti dei componenti del Parlamento in seduta comune.

Articolo 8

1. La Commissione Redigente termina i suoi lavori entro un anno dall'insediamento e resta in funzione sino al voto finale del Parlamento in seduta comune.

2. Qualora sia disposto lo scioglimento delle Camere prima del voto finale, il procedimento continua presso la Commissione ovvero, qualora sia iniziata la discussione presso il Parlamento in seduta comune, riprende dall'inizio sul testo risultante dalla ultima votazione.

Articolo 9

1. I componenti della Commissione Redigente sono equiparati ad ogni effetto ai deputati.

2. I deputati e i senatori designati a far parte della Commissione decadono dalla carica di parlamentari a partire dal giorno successivo alla prima riunione della Commissione.