

XXIV

L'ESPERIENZA DELLA COMMISSIONE BICAMERALE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI: RIFLESSIONI SUI PROFILI PROCEDURALI

ELENA FERIOLI*

1. L'ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE BICAMERALE PER LE RIFORME: MOTIVAZIONI ED ORIGINALITÀ DELLA SCELTA

Configurata da Francesco Cossiga¹ come ipotesi minimale per l'avvio del processo riformatore, la proposta di una commissione parlamentare di elaborazione e redazione normativa era parsa emergere come una ferma richiesta al Parlamento della undicesima legislatura dal nuovo Capo dello Stato Oscar Luigi Scalfaro nel discorso di insediamento pronunciato davanti alle Camere il 28 maggio 1992². Una commissione incaricata della progettazione di testi da sottoporre alle

* Dottore in Giurisprudenza. Università di Bologna.

¹ Il riferimento è al messaggio inviato alle Camere – *ex art.* 87 II Cost. – il 26 giugno 1991 dall'allora Presidente della Repubblica Cossiga.

² “(...) Tutti i partiti, da tempo, unanimemente sostengono la necessità delle riforme delle istituzioni. Ora non è più consentito attardarsi su disquisizioni eleganti ma altrettanto inconcludenti. Delle proposte sono state seriamente studiate, elaborate, sottoposte al vaglio del Parlamento, ma tutto è rimasto fermo ed il dialogo non è nato o non ha prodotto effetti. Di fronte a tale situazione, che diventa incomprensibile anche per la gente, occorre volontà politica determinata ed efficace, occorre serietà di intenti e di comportamenti. Per questo il Presidente della Repubblica rivolge sin da ora, in questa assemblea solenne, rispettoso ma fermo invito al Parlamento perché proceda alla nomina di una commissione bicamerale, con il compito di una globale ed organica revisione della Carta nella articolazione delle diverse istituzioni. Una commissione comprendente tutte le forze politiche, agganciata solo ai grandi valori dell'uomo, che abbia saggezza e coraggio per discernere ciò che è vivo e vitale da ciò che richiede nuove impostazioni e soluzioni o anche soltanto correzioni (...)”. Suggerimenti non dissimili erano d'altronde contenuti nelle due distinte proposte degli onorevoli Iotti e Bassanini risalenti al maggio 1990 e facenti riferimento, rispettivamente, ad una tavola rotonda di tutti i partiti cui affidare l'elaborazione di proposte di riforma e ad una vera e propria com-

deliberazioni di Camera e Senato, ma soprattutto capace di risolvere al proprio interno sia problemi di convergenza politica (con la “condizione primaria” – diceva Scalfaro – “che ciascun partito sappia rinunciare a qualche propria utilità”), sia i connessi e non meno ardui problemi di formulazione tecnica. Un punto fermo e fondamentale di una presidenza che si riprometteva di “riportare il Parlamento al centro del sistema e riportare la riforma istituzionale al centro del Parlamento”³.

I Presidenti di Camera e Senato si adoperavano costruttivamente in tale direzione con l’invio ai presidenti dei gruppi parlamentari di un appunto tecnico sulle procedure di costituzione della commissione. Tra le diverse ipotesi delineabili – una semplice commissione di studio, un’organo dotato di poteri “forti” ed implicante il complesso varo di una legge costituzionale, l’insediamento immediato di una commissione di studio e la contestuale presentazione di un disegno di legge costituzionale in grado di assegnarle poteri di proposta all’aula – Spadolini e Napolitano caldeggiavano nella nota sottoposta ai capigruppo quella di una commissione istituita tramite mozione da investire con successiva legge costituzionale di appositi poteri, tesi preannunciata dallo stesso Presidente del Consiglio Giuliano Amato nel corso del dibattito sulla fiducia davanti alla Camera del 28 giugno ed attorno alla quale si erano già create promettenti convergenze in sede di conferenze di capigruppo⁴.

L’organo bicamerale veniva istituito con risoluzioni pressoché conformi⁵ delle due Assemblee nel luglio 1992, con l’intento di dare una decisiva svolta e definitivi approdi all’interminabile dibattito sulle riforme che dalla fine degli anni

missione bicamerale con funzione referente. Per le iniziative da ultimo segnalate v. l’articolo dell’on. Iotti pubblicato su *La stampa*, 13 maggio 1990 e quello dell’on. Bassanini su *L’Unità* del 24 maggio 1990.

³ MANZELLA, *Il giuramento di Scalfaro*, in *La Repubblica*, 30 maggio 1992. Altro preoccupato monito ricavabile dal messaggio era che, nell’attesa di effettive modifiche, la denigrazione delle regole in vigore non servisse a facilitare le riforme, ma servisse solo a delegittimare le istituzioni, come evidenziato da ONIDA, *Scalfaro o la fede nella Costituzione*, in *Il Sole-24 Ore*, 29 maggio 1992.

⁴ Questi documenti dei Presidenti delle Camere e l’impegno ad essi sotteso erano oggetto di due lettere degli stessi apparse su *Il Messaggero*, 16 luglio 1992.

⁵ A ben vedere due erano le differenze esistenti fra tali atti di indirizzo. Nella mozione della Camera il riferimento alla successiva legge costituzionale era formulato in termini di eventualità (“nella previsione che con legge costituzionale”), mentre in quella del Senato era fatto in termini di certezza (“con la legge costituzionale da approvarsi”). Quanto alla sfera di competenza, inoltre, il solo ordine del giorno del Senato specificava che si sarebbe dovuto trattare dei titoli I, II, III, IV e V della parte seconda della Costituzione, dando luogo ad una variante rispetto al testo della Camera che Napolitano valutava durante la seduta del 23 luglio 1992, alla luce dei contatti con il Presidente del Senato, “non toccare la sostanza dei compiti e dei poteri della commissione bicamerale, anche perché spetterà alla commissione stessa decidere quali modificazioni discutere e proporre nell’ambito della parte seconda della Costituzione”.

Settanta aveva impegnato con crescente intensità le forze politiche italiane. Il problema fondamentale alla cui soluzione il dibattito pareva finalizzato era soprattutto quello della scarsa capacità deliberativa del Parlamento e del governo, tale da compromettere seriamente il funzionamento degli organi democratici e da non consentire di reggere “il confronto con gli altri centri di potere economico e con i grandi centri di potere transnazionale”⁶. Questa crisi di capacità decisionale si è per anni rivelata fatale nei confronti degli stessi processi innovativi ed ha finito col sollecitare la ricerca e la sperimentazione di metodi revisionistici più efficaci di quelli ordinari. Ricerca, questa, nella quale si è avuta talvolta l'impressione abbiano trovato rifugio forze politiche scopertesene incapaci di trovare equilibri nuovi per il sistema italiano e niente affatto intenzionate ad avviare una sincera analisi della reale situazione e di sé stesse.

Già la ottava e la nona legislatura, come è noto, erano parse costituire occasioni per significative trasformazioni del tessuto istituzionale. Si ricordi in particolare l'insediamento, in apertura della nona, della prima commissione bicamerale per le riforme presieduta dal liberale Aldo Bozzi, organo di carattere dichiaratamente straordinario, dotata di funzione propositiva⁷ ed alle cui spalle stavano il c.d. decalogo Spadolini, i lavori dei Comitati di studio delle commissioni affari costituzionali di Camera e Senato formati su invito dei rispettivi Presidenti nel 1982 allo scopo di predisporre un inventario ragionato delle proposte allora all'esame delle Camere in materia istituzionale, ed il tentativo dell'aprile 1983, interrotto dallo scioglimento anticipato della legislatura, di creare un organismo bicamerale autorizzato a formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze delle Camere e senza interferire sull'iter delle iniziative legislative in corso. Tale commissione svolse la propria attività dal novembre 1983 al gennaio 1985, presentando a conclusione dei lavori una relazione contenente le proposte di revisione costituzionali e legislative sulle quali si era raccolto un rilevante consenso e le principali opinioni dissenzianti su talune questioni. È comunque difficile riconoscere a quella esperienza ed al relativo documento conclusivo, approvato alla fine soltanto da sedici commissari su quarantuno, la qualificazione di presupposto politico di una ambiziosa revisione costituzionale, se si considera lo stridente contrasto fra la pochezza dei suffragi ottenuti e la necessità che una modifica della Costituzione sia frutto del consenso politico di tutte le parti che contribuirono a volerla, se esse hanno conservato la stessa forza rappresentativa, e che comunque la validità di una legge di revisione

⁶ ELIA, *Costituzione-processo, democrazia governante, riforme istituzionali*, in *Quattro lezioni sulla Costituzione*, Bologna 1989, 33.

⁷ Come affermava lo stesso on. Bozzi nel discorso tenuto ad un seminario del novembre 1984 sulle riforme istituzionali presso la Scuola di Politica Tributaria, pubblicato in *Parlamento*, 1990, 29 s.

è condizionata dal voto favorevole di una maggioranza qualificata. Di nessun potere specifico, d'altronde, si era potuta avvalere la commissione Bozzi per evitare che l'equilibrato ed avanzato pacchetto di riforme che nonostante tutto si era delineato⁸ fosse mortificato ed accantonato da una deludente inerzia procedurale. La sua opera venne infatti compromessa da contestuali vicende politiche tali da vanificare il clima di confronto che ne aveva reso possibile la formazione.

Il Parlamento della XI legislatura, alla luce di un simile precedente ed allarmato dai segnali di insoddisfazione che il corpo elettorale aveva chiaramente manifestato con il referendum sulla preferenza unica del giugno 1991 e soprattutto col voto politico che dava vita alla legislatura stessa, è sembrato prendere atto dell'urgenza e della inesorabilità del processo riformatore. La inopportunità di ulteriori temporeggiamenti era inoltre avvalorata dal timore che l'inevasa richiesta di rinnovamento proveniente dall'opinione pubblica potesse essere rivolta a nuovi interlocutori, spingendosi così al di fuori di tradizionali schemi della rappresentanza politica non più percepiti dai cittadini come strumenti attraverso i quali dirigere l'attività delle istituzioni.

Nelle sedute del 23 luglio 1992 la Camera ed il Senato approvavano dunque due atti monocamerale di indirizzo aventi analogo contenuto⁹, in virtù dei quali si costituiva la "commissione bicamerale per le riforme istituzionali", composta da trenta deputati e trenta senatori nominati, rispettivamente, in data 3 e 5 agosto 1992, dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato su designazione dei gruppi parlamentari in modo tale da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento. Ad essa si affidava il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione e le proposte di legge in materia elettorale presentate alle Camere al fine di "procedere ad una organica revisione della Carta costituzionale che, pur senza modificare le linee essenziali del sistema repubblicano, adegui concretamente i poteri istituzionali alle esigenze profondamente mutate della società nazionale". La commissione si insediava il 9 settembre 1992 provvedendo alla nomina del Presidente e dei membri dell'Ufficio di Presidenza e deliberando di articolare i propri lavori attraverso quattro comitati incaricati di svolgere un'attività istruttoria sui temi forma di Stato, forma di governo, legge elettorale e garanzie costituzionali.

I due atti di indirizzo prevedevano altresì che con legge costituzionale, da approvarsi entro sei mesi dalla sua nascita¹⁰, venissero conferiti alla commissione

⁸ Cfr. FERRARA, *Le risultanze della commissione Bozzi*, in *Democrazia e diritto* 1989, 7 s.

⁹ Risoluzione Bianco ed altri n. 6-0001, scaturita dalla collimazione delle rispettive mozioni operata dai gruppi Dc, Pds, Psi, Pli, Psdi, Verdi, Lega Nord, gruppo misto-VA della Camera; ordine del giorno Gava ed altri n.1 al Senato.

¹⁰ In vista della scadenza dei sei mesi dalla costituzione della commissione, Camera e Senato hanno dovuto approvare il 4 marzo 1993 due atti monocamerale di indirizzo in base ai quali

poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione di proposte definitive di revisione costituzionale, nonché fissati i termini entro i quali essa avrebbe dovuto presentare alle Assemblee le proposte elaborate. Si veniva così ipotizzando un procedimento speciale, accelerato ed allo stesso tempo più garantito nei suoi svolgimenti, in deroga a quanto stabilito dall'art. 72 Cost. e, su indicazione di alcuni gruppi parlamentari ed al di là di quanto contenuto dalle iniziali indicazioni dei Presidenti delle Camere, dell'art. 138, da introdursi quindi con una disposizione di rango costituzionale.

In considerazione della necessità di sciogliere al più presto i principali nodi delle riforme, delle promettenti dichiarazioni di intenti delle forze politiche¹¹, e nel tentativo di scongiurare, se possibile, la prova referendaria prevista per la primavera 1993, si era ritenuto opportuno attivare immediatamente la commissione attribuendole un ruolo di generica progettazione nell'ambito dei poteri e dei mezzi conoscitivi e di indagine contemplati dai regolamenti parlamentari¹². Dopo l'elezione dell'Ufficio di Presidenza (l'on. De Mita otteneva, a scrutinio segreto, la guida della commissione con 40 voti favorevoli su 60) e sotto il peso di aspettative e pronostici non sempre ottimisti¹³, in seno ad essa veniva ribadita, attraverso un dibattito generale di orientamento politico, la volontà di lavorare con efficienza e pragmatismo, accantonando alcune inveterate posizioni pregiudiziali e senza cedimenti sulle grandi questioni di principio già risolte dal costituente del '47. La commissione intraprendeva da subito una delicata funzione istruttoria, concentrandosi in particolare su temi attinenti alla forma di Stato e soprattutto alla legge elettorale, con l'obiettivo di favorire la convergenza politica necessaria ad un rapido ed armonioso svolgimento del procedimento di

i poteri della commissione stessa venivano prorogati sino alla data di entrata in vigore della relativa legge costituzionale.

¹¹ Al momento della nascita della commissione tutti i partiti si dicevano desiderosi di radicali cambiamenti, ma non coincidevano le proposte di metodo. Dai resoconti della seduta della Camera in cui veniva votata la mozione istitutiva (23 luglio 1992) risulta che attorno al documento finale confluivano i consensi di tutti i gruppi, con l'eccezione di Rifondazione comunista, lista Pannella, Rete. Al Senato i contrari erano Rifondazione e Msi.

¹² Scriveva A. Manzella a proposito delle prime dispute sui poteri da attribuire al nascente organo: "Dato che è sempre meglio l'uovo oggi, perché non istituire intanto questa commissione con norme omologhe dei due regolamenti parlamentari? Nella cornice costituzionale degli artt. 72 e 138 le si potrebbero attribuire poteri non da poco e configurare un procedimento più snello di quello normale", *La manovra istituzionale*, in *La Repubblica* 14 luglio 1992. Più favorevole al conferimento di maggiori poteri con opportune norme regolamentari che alla strada della legge costituzionale anche CIAURRO, *Tre regole nuove contro le tentazioni*, in *Il Tempo*, 25 agosto 1992.

¹³ Severi, ad esempio, i giudizi di MATTEUCCI, *È ancora partitocrazia*, su *Il Giornale*, 2 agosto 1992, e di CARAVITA, *Cambiare è necessario, ma nell'interesse esclusivo del paese*, su *l'Avanti!*, 17 ottobre 1992.

revisione nelle forme e nei termini stabiliti dalla legge che le stava per attribuire pieni poteri ed il cui iter formativo sarebbe cominciato a distanza di poche settimane presso la commissione affari costituzionali del Senato.

La prescelta via del collegio bicamerale ristretto, dotato di poteri referenti nei confronti di ambedue i rami del Parlamento, conteneva indubbiamente aspetti di notevole, per alcuni discutibile¹⁴, originalità. Era innanzitutto evidente l'attenuazione del principio del "bicameralismo perfetto" derivante dalla creazione di un organo destinato all'esercizio di attività che la Costituzione avrebbe preteso svolte separatamente dalle due Camere. L'unico esplicito dato normativo in proposito ricavabile direttamente dalla Carta è offerto dall'art. 126, che disciplina "l'archetipo" degli organi bicamerali introducendo una commissione parlamentare per le questioni regionali "costituita nei modi stabiliti con legge della Repubblica". L'art. 26 r.S. segna nel 1971 l'ingresso nei regolamenti parlamentari di "organi collegiali bicamerali" i cui requisiti essenziali sono stati individuati nella composizione integrata e nel collegamento operativo con le Assemblee¹⁵, ammettendo dunque che esigenze funzionali di decentramento a favore di collegi minori di compiti decisorii ed istruttori possano manifestarsi sia in seno alle singole Camere, sia in seno ad esse considerate complessivamente. A livello di prassi parlamentare esiste inoltre l'istituto del comitato paritetico, collegio misto composto da un pari numero di senatori e deputati designati dalle commissioni interessate secondo i criteri vigenti per la formazione degli organi bicamerali, con il compito di svolgere la fase istruttoria di una indagine conoscitiva qualora, ai sensi degli artt. 48 settimo comma r.S. e 144 quinto comma r.C., le due commissioni competenti abbiano disposto una indagine sulla stessa materia e i Presidenti delle Camere abbiano raggiunto le "opportune intese" per l'avvio di una procedura congiunta. Tale fattispecie regolamentare, pur dando luogo ad un organo che è ritenuto concettualmente più vicino ad una struttura intercamerale che bicamerale¹⁶, merita comunque di essere menzionata come strumento che denota ed al contempo soddisfa l'esistenza di frequenti necessità di coordinamento dell'attività parlamentare.

Le esigenze di funzionalità nitidamente tracciate in dottrina con riguardo a simili organi sono certamente le stesse che avevano suggerito l'istituzione della commissione bicamerale per le riforme. La determinazione di una sede apposita

¹⁴ Cfr. ONIDA, *Questa Bicamerale non ama le Camere*, in *Il Sole-24 Ore*, 8 novembre 1992.

¹⁵ La apparente lacuna del regolamento della Camera derivante dall'assenza di una disposizione analoga è colmata da una consuetudine conforme; sul punto cfr. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, 1979, 82 s.

¹⁶ PICCIOLI, voce *Comitato paritetico*, Voci di un dizionario parlamentare, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1993 n. 1-3, 147.

di esame delle proposte di modifica costituzionale era parsa garanzia di continuità e di competenza nell'affrontare materie particolarmente delicate; a ciò si aggiungeva la volontà di offrire finalmente all'opinione pubblica il segno concreto di una specifica sensibilità politica di fronte alle tematiche sottoposte all'organo. L'unicità della sede, a sua volta, tendeva a soddisfare sia la necessità che tali tematiche fossero affrontate con i medesimi parametri valutativi e con ritmo omogeneo, sia quella che un duplice confronto politico non allungasse inutilmente i tempi e non alimentasse infruttuose divergenze o molteplicità di posizioni all'interno di ciascun partito¹⁷.

Questa spinta all'unità generava un modello di totale coordinamento fra le Assemblee dell'attività preparatoria all'esercizio della funzione legislativa che in realtà la stessa Costituzione si premura di escludere espressamente con l'art. 72 (e che normalmente può trovare maggiori spazi nelle espressioni dell'attività di indirizzo politico non riguardanti, ai sensi dell'art. 94 Cost., la concessione o la revoca della fiducia), facendo dunque riaffiorare dubbi di legittimità costituzionale su simili collegi, talvolta raffigurati come strutture "terze" rispetto alle due Camere e quindi operanti in contrasto con l'impianto bicamerale del nostro ordinamento¹⁸.

La innegabile anomalia di un siffatto organo, destinato non solo a sostituirsi alle commissioni permanenti competenti in deroga all'art. 72 Cost., ma anche e soprattutto ad operare secondo procedure finali – lo si vedrà in seguito – difformi da quelle stabilite dall'art. 138 Cost. e dalla normativa regolamentare, sarebbe comunque stata "sanata" e formalmente legittimata dal rango costituzionale della legge n. 1 del 6 agosto 1993 che, attraverso una duplice "rottura" di fonti di livello costituzionale e paracostituzionale, la Costituzione e gli stessi regolamenti parlamentari, ne disciplinava funzioni e poteri.

2. LA FASE ISTRUTTORIA DELL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE ED IL PERCORSO DELLA C.D. QUESTIONE ELETTORALE

Non è facile esaminare i passaggi attraverso cui si sarebbe dovuta snodare l'attività della bicamerale a breve distanza dalla fine della legislatura che dalle possibilità di successo della commissione vedeva dipendere la propria credibi-

¹⁷ In questo senso v. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali*, cit., 155.

¹⁸ Cfr. NOCILLA, *Le Commissioni bicamerali nell'attuale fase di rapporti tra Governo e Parlamento*, in *Justitia*, 1976, 283 s. Una eccezione al principio di separazione cui la disciplina costituzionale della funzione legislativa mostra di volersi rigidamente attenere è rinvenibile nell'art. 40, nono comma r.S. a proposito del parere obbligatorio della commissione parlamentare per le questioni regionali su specifici disegni di legge, ma la struttura ed il ruolo della bicamerale del '92 sarebbero stati difficilmente riconducibili entro simili schemi.

lità ed alle cui sorti si era deciso di legare la sopravvivenza del nuovo organo¹⁹.

Alla luce delle vicende che hanno caratterizzato il nostro sistema politico ed istituzionale negli ultimi mesi, certi aspetti del complesso e forse troppo lungo dibattito che aveva dato vita alla nuova disciplina del procedimento di revisione costituzionale appaiono decisamente superati dagli eventi. Ce ne sono però certi altri, quelli passati quasi inosservati agli occhi dell'opinione pubblica a causa del loro carattere in apparenza prettamente tecnico, che possono essere oggetto di osservazione nonostante il capovolgimento del quadro politico generale e che tutto sommato conservano il valore di un astratto modello procedurale.

I lavori preparatori²⁰ della legge costituzionale 6 agosto 1993 n. 1 avevano preso l'avvio alla commissione affari costituzionali del Senato nell'estate 1992 per poi passare in aula a metà ottobre e da lì alla competente commissione della Camera; questa vi apportava modifiche tali da rendere necessario un riesame da parte del Senato²¹, solo al termine del quale scattava la decorrenza dei tre mesi richiesti fra la prima e la seconda lettura di leggi costituzionali. Si è quindi giunti all'approvazione definitiva del testo nella primavera del 1993, con maggioranze inferiori ai 2/3 sia alla Camera che al Senato ed alla conseguente sospensione della legge fino all'agosto, che di fatto è costata alla bicamerale la definitiva perdita della competenza sulla legge elettorale per la Camera e sulla trasposizione in quella per il Senato dell'esito del referendum del 18 aprile.

Non essendo stata dotata per tempo dei poteri necessari, la commissione²² ha dovuto infatti cedere il passo alle commissioni di merito delle due Assemblee, le quali, ad onor del vero, sono probabilmente riuscite ad approvare le nuove leggi elettorali in tempi relativamente brevi proprio perché è stato loro possibile utilizzare come testo base il c.d. progetto Mattarella, nato dalle lunghe e tor-

¹⁹ A conferma di quanto osservato è opportuno anticipare che nell'art. 4 del testo definitivo della legge in esame la cessazione delle funzioni della commissione veniva collegata alla pubblicazione della normativa approvata ai sensi della legge medesima o, in alternativa, allo scioglimento di una o di entrambe le Camere.

²⁰ I termini esatti dell'*iter* sono stati i seguenti: al Senato l'atto n. 373 veniva assegnato alla I commissione, in sede referente, il 21 luglio 1992, era esaminato dall'aula l'8 ottobre ed approvato il 14 ottobre 1992 in un testo unificato con gli atti 385 (Mancino ed altri), 512 (Gava ed altri), 527 (Acquaviva ed altri), 603 (Pontone ed altri); alla Camera la commissione affari costituzionali se ne occupava in una serie di sedute comprese fra il 16 ottobre ed il 10 novembre, rimettendolo poi all'aula che lo approvava con modifiche il 3 dicembre 1992 come atto n. 1735. Il 18 dicembre si concludeva la prima deliberazione con la necessaria rilettura ed approvazione del Senato. La seconda deliberazione avveniva il 10 marzo 1993 presso la Camera dei deputati ed il 29 aprile presso il Senato.

²¹ Per portare al termine il quale è stato fatto ricorso allo strumento antiostruzionistico della chiusura anticipata della discussione *ex art.99*, terzo comma r.S. a causa di azioni dilatorie intraprese da Rifondazione comunista e Msi-Dn.

²² Alla cui guida l'on. Iotti succedeva all'on. De Mita nel marzo 1993.

mentate mediazioni politiche che avevano assorbito le maggiori energie della bicamerale nelle prime fasi dei lavori e che avevano talvolta rischiato di paralizzarne l'attività. È a questo punto doveroso, nell'intento di non astrarre la descrizione del funzionamento della commissione dal quadro politico retrostante e prima di esaminarne gli aspetti procedurali, cercare di riepilogare sommariamente il cammino della riforma elettorale.

La competenza della commissione in materia elettorale, prevista dagli atti istitutivi e successivamente ribadita dalla legge attributiva di poteri, si inseriva in un complesso di obiettivi certamente molto "ambiziosi". Tutti i muri portanti del sistema politico-costituzionale aspettavano da essa un nuovo disegno e proprio per questo ai più era parso necessario che un simile disegno risultasse armonioso e che ai tratti caratterizzanti di una così vasta riforma venisse garantita una logica unitaria e coerente.

In realtà la questione elettorale era destinata a ricoprire, nel comune sentire come nelle agende politiche, un ruolo nettamente prioritario. Questo per ragioni assai valide, ma con effetti destabilizzanti e parzialmente controproducenti. In primo luogo, lo si ricordi ancora una volta senza con ciò voler entrare nel merito della questione, era divenuta opinione largamente condivisa che nuovi modelli di selezione della rappresentanza politica costituissero condizione necessaria – ma non per tutti sufficiente²³ – per una radicale ed efficace opera di rinnovamento della democrazia italiana. Si stagliava, in secondo luogo, all'orizzonte una convocazione referendaria sulla legge relativa all'elezione del Senato i cui promotori stavano creando nell'opinione pubblica aspettative e consensi tali da rendere facilmente prevedibile l'eventuale esito della consultazione.

La ricerca di una riforma elettorale in grado di assicurare "una maggior coesione degli schieramenti di maggioranza e di opposizione, una maggior capacità deliberativa del Parlamento e del governo ed una presa più diretta del corpo elettorale sulle scelte tra contrapposte coalizioni offerte dai partiti con chiarezza e nitidezza di orientamenti"²⁴ pareva essere l'obiettivo delle principali forze politiche. Il modo per raggiungerlo era però destinato a divenire il motivo di maggiore divergenza e tensione all'interno ed all'esterno della commissione, traducendosi inizialmente in un dilemma fra astratti modelli contrapposti che si sarebbe attenuato ed avrebbe trovato un accettabile compromesso solo dopo diversi mesi²⁵.

²³ Come sinteticamente osservava CALISE, *La riforma elettorale non deve sostituire la riforma della politica*, su *L'Unità*, 21 agosto 1992. V. anche CASSESE, *La riforma costituzionale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 4/1992, 889.

²⁴ Così ELIA, *La riforma elettorale punto di partenza e vero banco di prova*, sul quotidiano *Avvenire* del 10 settembre 1992.

²⁵ Lo definiva un "falso dilemma" e ne prospettava alcune soluzioni possibili GIUGNI, *Il dilemma elettorale*, in *La Repubblica*, 19 settembre 1992.

È certo che in quell'occasione il nostro sistema partitico ha dato una pessima prova di sé e della serietà delle proprie intenzioni rinnovatrici. Nonostante le molte e rassicuranti dichiarazioni, esso non appariva convinto portatore di uno spirito costituente davvero capace di imporre rinunce, senso di responsabilità, senso dello Stato, senso della convergenza, al di là dei particolarismi e degli interessi settoriali confliggenti di ciascuno. L'impasse sembrava essere quella nota del circolo vizioso del riformatore²⁶, aggravata dal fatto che senza prospettive coalizionali si rivelava particolarmente difficile scegliere gli strumenti relativi al sistema elettorale e che, dato il processo di riallineamento in corso, si scatenavano fra partiti e fra correnti interne agli stessi "appetiti, paure ed irrazionalità"²⁷ che ostacolavano decisioni concrete.

La assoluta radicalità con la quale i referendari impugnavano il referendum sulla elezione del Senato non agevolava, d'altronde, il raggiungimento di una soluzione legislativa²⁸. Essi contestavano la stessa possibilità che i soggetti presenti in Parlamento e nella commissione De Mita avessero titolo per poter concludere accordi politicamente significativi, ipotizzando la inevitabilità di uno scontro frontale e forzando la logica istituzionale dello strumento abrogativo. La spinta referendaria era sicuramente stata decisiva e preziosa nell'imporre il problema elettorale alla coscienza nazionale, in questo svolgendo appieno la funzione contestataria e stimolatrice che la Costituzione medesima le ha voluto attribuire nel definire i tratti dell'istituto. Quello che non sarebbe comunque dovuto passare in secondo piano era l'impossibilità di prescindere, anticipando o dando seguito alla pronuncia referendaria, da un intervento legislativo del Parlamento²⁹,

²⁶ Cfr. l'analisi del fenomeno compiuta da ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol II, Padova, 1985, 915 s., secondo la quale "l'esigenza della riforma nasce dalla disgregazione del processo di integrazione politica; ma la riforma costituzionale presuppone essa stessa il massimo di aggregazione".

²⁷ LANCHESTER, *La fretta è cattiva consigliera*, su *l'Avanti!*, 22 novembre 1992.

²⁸ Se dal punto di vista politico i riformatori erano così fortemente condizionati dalle aspettative insite nel quesito referendario, da un punto di vista strettamente giuridico non lo erano in misura altrettanto forte. Secondo l'interpretazione che dottrina e giurisprudenza – sin dalla sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale – danno dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970 sulla disciplina del referendum, non è necessario recepire in una nuova legge gli stessi contenuti delle richieste referendarie affinché queste siano bloccate, ma occorre più semplicemente che i contenuti normativi essenziali mutino rispetto alla previa disciplina della materia. Cfr. sul punto le osservazioni di LUCIANI, *L'ipoteca del referendum sulle riforme elettorali*, in *Italia Oggi*, 10 novembre 1992.

²⁹ In questo senso BOGNETTI, *Il Parlamento è insostituibile*, in *Il Sole-24 Ore*, 28 ottobre 1992, SPADOLINI, *Equilibri e referendum*, in *La Stampa*, 19 novembre 1992, VIRGLIO, *Il referendum non può surrogare il potere legislativo*, in *Italia Oggi*, 7 dicembre 1992. A parere di un altro autorevole commentatore "l'inerzia del sistema legislativo e di governo rischiava di trasformare i referendum in un arma per costruire ordalie sulle piazze televisive, per farne una sorta di metaforici carboni ardenti su cui far correre la classe politica per vedere se supe-

quanto meno per la Camera la cui elezione non sarebbe stata oggetto di alcuna consultazione popolare.

Le intransigenti critiche dei referendari (relativamente mitigate dall'entrata di Segni nella commissione agli inizi di novembre) e la sussultorietà del dibattito interno (che in effetti stentava ad assumere toni costruttivi)³⁰ finivano dunque col riversare sulla bicamerale, sulle sue potenzialità, sulla sua successiva attività, pregiudizi alquanto pesanti e deleteri. Per potere valutare quell'organo sotto l'aspetto "tecnico" bisognerebbe infatti tenere a mente una considerazione banale ma sfuggibile: la confusione in cui si muoveva la commissione per le riforme era frutto di condizioni obiettive, di scelte non ancora operate o sufficientemente maturate dagli stessi protagonisti e dalla difficoltà di "cambiare pezzi importanti della macchina durante la corsa"³¹. Le forze politiche esistenti allora erano quelle, dentro o fuori dalla commissione. Quella la loro consistenza e quelli i loro orientamenti in materia elettorale. Quello era il Parlamento che, pena traumatici squilibri fra i due rami delle Camere, anche a referendum compiuto avrebbe dovuto mettere le mani sulla legge in questione prima che si potesse tornare alle urne.

Non era quindi né realistico né utile spingere la critica³² fino ad una totale identificazione del giudizio politico sui partiti con quello sulla bicamerale, misurandone il successo o decretandone il fallimento in rapporto all'esito del confronto sul solo tema elettorale, oppure, peggio ancora, con il giudizio sull'istituzione parlamentare nel suo complesso³³.

A conferma di quanto osservato va preso atto che la commissione per le riforme, dopo essere stata scenario di improbabili tentativi di mantenere sistemi elettorali fondamentalmente proporzionali³⁴ e di progetti orientati al maggioritario ma giudicati eccessivamente complicati³⁵, ha continuato a lavorare sul tema

rava il giudizio di Dio", POMBENI, *Le Aule invece della piazza*, su *l'Avanti!*, 3 novembre 1992.

³⁰ Il tutto amplificato da "frequenti rappresentazioni sommarie ed esasperate di ogni momento del dibattito" come lo stesso Presidente della Camera Napolitano aveva occasione di segnalare in un suo articolo su *Il Messaggero* del 17 novembre 1992.

³¹ LANCHESTER, *La fretta è cattiva consigliera*, su *l'Avanti!*, 22 novembre 1992.

³² V. ad es. le osservazioni di CIAURRO, *Bossismo e proporzionale panacea bicamerale*, in *Il Giornale*, 26 ottobre 1992 e di PERA, *Partiti, che errore tradire i referendum*, su *La Stampa*, 28 ottobre 1992.

³³ Cfr. TRAVERSA, *La crisi dei partiti non deve toccare le istituzioni*, in *Il Messaggero*, 30 novembre 1992.

³⁴ Si era infatti lungamente discusso di un sistema simile a quello tedesco o di un meccanismo misto "ritoccato" da un premio di maggioranza. Sulla prima delle suddette ipotesi cfr. le riflessioni di ORTINO, *Il voto alla tedesca non salverebbe l'Italia*, su *Il Giornale*, 22 ottobre 1992.

³⁵ Il 10 dicembre 1992 il relatore per la legge elettorale Salvi presentava alla commissione – sulla traccia di un documento messo a punto dalla commissione stessa pochi giorni prima improntato ad una decisa esclusione di modelli estremi e raccomandante la realizza-

elettorale fino alla definizione dei tratti qualificanti del nuovo sistema. La difficoltà politica di trovare nei tempi sperati un accordo definitivo sul merito della riforma, nonché la consapevolezza che i ritardi nell'approvazione della legge costituzionale attributiva di poteri referenti avrebbero reso impossibile elaborare secondo l'apposita procedura un testo definitivo idoneo ad evitare il referendum, hanno infatti indotto agli inizi del 1993 ad uno spostamento delle modifiche delle leggi elettorali per la Camera ed il Senato dalla commissione bicamerale alla ordinaria sede referente.

Su richiesta dello stesso comitato legge elettorale si rimettevano quindi tali leggi alla procedura ordinaria, cercando comunque di trasferire nella nuova sede del dibattito i punti di accordo raggiunti nella bicamerale attraverso la deliberazione³⁶ di una serie di principi direttivi che hanno in effetti ispirato i testi definitivamente approvati nell'agosto successivo³⁷. L'isolamento della materia elettorale dal più ampio progetto di revisione della parte II della Costituzione che inevitabilmente ne derivava si sarebbe però in seguito rilevato problematico sotto un duplice profilo. Da un lato esso faceva sfumare la possibilità che un primo e significativo risultato legittimasse politicamente l'opera della commissione e le conferisse maggiore impulso per i restanti lavori³⁸, dall'altro conduceva all'elaborazione di una nuova legge elettorale prima di avere definito un accordo di massima sugli aspetti della globale riforma dell'ordinamento che erano davvero inscindibili dal sistema di selezione della rappresentanza politica³⁹, con una compromissione non irrilevante della stabilità e della completezza dei meccanismi elettorali prescelti.

zione di "un punto di equilibrio fra criterio proporzionale e criterio maggioritario" – un progetto che scontentava la maggior parte delle forze politiche, le cui reazioni non facevano che indebolire le speranze di una rapida soluzione del problema.

³⁶ Avvenuta nella seduta della commissione per le riforme del 10 febbraio 1993.

³⁷ Leggi n. 276 del 4 agosto 1993 per il Senato e n. 277 del 4 agosto 1993 per la Camera dei deputati. Le indicazioni emerse dalla commissione riguardavano fondamentalmente le quote dei seggi da attribuire con il sistema maggioritario e con il sistema proporzionale, ipotesi alternative per l'assegnazione dei seggi da attribuire con metodo proporzionale, le modalità per la presentazione delle candidature, i criteri per la delimitazione dei collegi uninominali per l'elezione del Senato e delle circoscrizioni e dei collegi uninominali per l'elezione della Camera.

³⁸ Cfr. LIPPOLIS e SPEZIALE, *Le riforme istituzionali: novità procedurali ed elementi per un bilancio*, nel supplemento del Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari *Le Commissioni parlamentari nella XI legislatura*, a cura del Servizio Commissioni parlamentari, Roma, 1994, 39 s.

³⁹ Notava LUCIANI, *L'ipoteca del referendum sulle leggi elettorali*, in *Italia Oggi*, 10 novembre 1992, che non sarebbe stato opportuno definire la nuova legge elettorale senza "avere le idee chiare" su punti quali la legittimazione della Camera e del Senato e sui poteri di ciascuna delle due Assemblee.

3. ATTRIBUZIONI, POTERI E FUNZIONAMENTO DELLA COMMISSIONE BICAMERALE PER LE RIFORME SECONDO LA LEGGE COSTITUZIONALE 6 AGOSTO 1993 N. 1.

Il testo base della l.cost. 1/93 si era configurato alla commissione affari costituzionali del Senato senza grosse difficoltà e recepiva le indicazioni contenute nei disegni di legge dei raggruppamenti maggiori. Fra le varie iniziative si possono ricordare quella delineata dal Pds⁴⁰ ai fini dell'istituzione di un organo bicamerale di cinquanta componenti, cui fossero formalmente assegnati poteri referenti per disegni di legge relativi alla parte seconda della Carta (eccettuati i titoli IV e V), nonché dei disegni di legge ordinaria in materia di elezione delle Camere; le proposte della commissione sarebbero poi passate all'esame dell'una e dell'altra Assemblea secondo quanto disposto dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari. Da parte del gruppo democristiano era stato avanzato un progetto analogo⁴¹, ed uno più originale che prevedeva di derogare *una tantum* all'art. 138 sottoponendo obbligatoriamente le modifiche approvate dalle Camere a referendum confermativo eliminando la seconda lettura⁴². Sensibilmente diversa la proposta socialista: sede redigente (vale a dire totale eliminazione della facoltà dell'aula di emendare) per la nuova commissione, esclusione della competenza in materia elettorale, unica lettura da parte delle Assemblee, referendum confermativo obbligatorio e possibilità di sottoporre al corpo elettorale tanto la proposta approvata dal Parlamento quanto la proposta formulata dalla minoranza della commissione⁴³. Altro schema esaminato ed accantonato sin dalle prime battute, nonostante la tenacia con cui i suoi presentatori lo hanno difeso e riproposto nel corso delle varie sedute, era quello di Msi-Dn, secondo il quale ad un referendum preventivo di indirizzo sulla forma di governo presidenziale sarebbe seguito l'iter del progetto di riforma dinanzi alla commissione, con unica lettura delle Assemblee e referendum confermativo finale, a meno che eventuali referendum alternativi non fossero richiesti da un gruppo parlamentare⁴⁴.

Venendo ora all'esame analitico delle singole disposizioni, pare utile ripercorrerne sommariamente la genesi attraverso i relativi lavori parlamentari, durante i quali il tema dei poteri della bicamerale è stato spesso caricato di significati che andavano al di là dell'importante aspetto procedurale e che tendevano a prefigurare certe soluzioni di merito. L'art. 1 definiva l'area di intervento della commissione attribuendole, conformemente alle delibere istitutive, il compito di ela-

⁴⁰ Sen. Chiarante ed altri n. 373.

⁴¹ Sen. Mancino ed altri n. 385.

⁴² Sen. Gava ed altri n. 512.

⁴³ Sen. Acquaviva ed altri n. 527.

⁴⁴ Sen. Pontone ed altri n. 603.

borare un progetto organico di revisione della parte seconda della Costituzione – ad esclusione della sezione II del titolo VI – ed i progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario. Sulla base di un consenso pressoché generalizzato si era deciso di escludere da tali competenze il potere di elaborare il testo legislativo concernente l'elezione dei Consigli comunali e degli altri enti territoriali, il cui esame era già stato impostato seguendo le procedure ordinarie⁴⁵.

Non sono comunque mancati tentativi di estendere un simile ambito di intervento. La prima commissione permanente del Senato si era fatta carico dell'esigenza, emersa durante il dibattito sulla ratifica del Trattato di Maastricht, di procedere ad un adattamento di livello superiore alla legge ordinaria, suggerendo dunque di estendere tale ambito alle proposte di revisione relative alla partecipazione dell'Italia ad organizzazioni internazionali ed alle modifiche della Costituzione necessarie per il compimento degli atti di esecuzione del Trattato stesso; l'intenzione successivamente manifestata in Assemblea dal governo⁴⁶ di presentare al più presto alle Camere un apposito disegno di legge costituzionale spingeva però il Senato ad approvare un emendamento soppressivo del relativo inciso.

Anche durante l'esame presso la Camera venivano sollevate numerose contestazioni alla rigidità della formula riguardante le competenze della bicamerale, dato che diverse forze politiche ne sollecitavano un ampliamento in varie direzioni. Da parte liberale si valutava ad esempio inopportuno delimitare l'intervento normativo in considerazione del nesso inscindibile esistente tra le diverse sezioni della Costituzione e si auspicavano tempestive modifiche degli artt. 49 e 30 Cost.⁴⁷ I Verdi, invece, ribadivano l'urgenza di ritoccare le disposizioni dell'art. 11 e soprattutto premevano per una immediata modifica dell'art. 5 Cost. in relazione alle proposte di riforma dell'art. 117 e della forma di Stato risultanti dai lavori della stessa commissione bicamerale⁴⁸.

Persino lo stesso art. 138 Cost. era più volte chiamato in causa nel corso del dibattito, dopo essere stato qualificato come "il lucchetto che è stato apposto

⁴⁵ Tale esame era già avviato nella commissione affari costituzionali della Camera nel settembre 1992, approdava in aula agli inizi di novembre e vi rimaneva per diverse settimane, passando al Senato all'inizio di gennaio fino a sfociare nella legge n. 81 del 25 marzo 1993.

⁴⁶ V. intervento del sottosegretario di Stato Fabbri nella seduta del Senato del 14 ottobre 1992.

⁴⁷ L'on. Sterpa, nella seduta della Camera del 1 dicembre 1992, citava questi articoli come esempi di norme costituzionali da rivedere, seppure rientranti nella parte I, sottolineando per l'una la necessità di una precisa regolamentazione della vita interna dei partiti, per l'altra il problema della "responsabilità dei figli nei confronti dei genitori".

⁴⁸ On. Boato nella seduta della commissione affari costituzionali della Camera del 20 ottobre 1992, coerentemente all'art. 1 della proposta di legge costituzionale n. 1745 Boato ed altri presentata nel corso della medesima seduta.

dai costituenti per impedire ogni sostanziale e reale modifica costituzionale”⁴⁹. E c'è stato anche chi, senza con ciò volerlo frettolosamente ricomprendere nelle competenze della bicamerale, ne aveva isolatamente profetizzato l'imminente inadeguatezza rispetto a nuove leggi elettorali tendenzialmente maggioritarie⁵⁰.

Il profilo più interessante delle discussioni concernenti la sfera di competenza della commissione era fondamentalmente costituito dall'affermazione della continuità dell'ordinamento costituzionale. La posizione sulla quale si attestavano le maggioranze di allora era fondamentalmente la seguente: tenere fermi sia i “principi fondamentali” sia l'intera parte I “diritti e doveri dei cittadini”, confermando in tal modo la validità del patto costituzionale nella convinzione che esso andasse solo adeguato alle mutate esigenze del paese⁵¹. Veniva negato da numerosi ed autorevoli banchi, con una non unanime ma ugualmente dominante fermezza, che la Costituzione del '47 avesse fallito i propri obiettivi. “Quando l'Assemblea costituente iniziò il dibattito generale in quest'aula avvertimmo, dopo le tragedie che avevano colpito l'Italia e l'Europa intera, che alcuni beni fondamentali dovevano essere assicurati al paese ed alle generazioni future: la libertà ed il rispetto dei diritti della persona umana, la sovranità popolare espressa dal Parlamento liberamente eletto, l'unità politica e morale della nazione, il progresso sociale e civile del nostro popolo. Ebbene, questo insieme di valori, questo patrimonio fondamentale è stato garantito agli italiani in tutti questi decenni, nonostante incertezze e difficoltà [...] grazie alla modernità ed alla lungimiranza della Costituzione e del suo impianto generale, che nel secolo delle grandi divisioni ideologiche e di principio, di cui oggi tutti vediamo la crisi, ha saputo realizzare un equilibrio di valori: libertà e solidarietà, unità e pluralismo, indivisibilità dello Stato e decentramento, diritto al lavoro e libertà di impresa, proprietà privata e controllo pubblico dell'economia”⁵².

Nell'intraprendere il processo riformatore cui era “condannato”⁵³, dunque, il Parlamento della XI legislatura sceglieva di operare attraverso l'esercizio del potere costituito, e per definizione limitato⁵⁴, di revisione dell'assetto organiz-

⁴⁹ On. Nania nella seduta della Camera del 1 dicembre 1992.

⁵⁰ On. D'Onofrio nella seduta del 1 dicembre 1992.

⁵¹ Cfr. MORETTI, *Il progetto di legge costituzionale sulla commissione parlamentare per le riforme istituzionali: appunti sul testo approvato dal Senato*, in *Foro italiano*, 1992, 393.

⁵² Queste alcune delle parole pronunciate dall'on. Iotti a proposito del raggio di azione della riforma nel corso della seduta della Camera del 1 dicembre 1992.

⁵³ Vedi FROSINI, *La stagione delle riforme: luci ed ombre*, in *Parlamento*, 1992, n. 10-11, 12.

⁵⁴ Fra la vasta dottrina in materia di limiti del potere di revisione hanno fatto scuola: MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di Rossi*, Milano, 1952, 5 s.; BARILE, *La revisione della Costituzione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 79-83. Per un diverso orientamento cfr. CONTINI, *La revisione costituzionale in*

zativo della repubblica, anche se il “progetto organico” cui era finalizzata l’attività della commissione per le riforme avrebbe inciso profondamente sulla realtà esistente. La organicità del progetto, concetto relazionale inequivocabilmente richiamato negli artt. 1, 3 primo e secondo comma, e 5, si giustificava, d’altronde, alla luce di evidenti esigenze di coerenza complessiva delle future strutture ordinarie. La bicamerale, come già avevano mostrato i suoi primi mesi di lavoro, non poteva che agire secondo un metodo per approssimazioni successive, inevitabilmente caratterizzato da una faticosa, ma necessaria, ricerca del contemporaneo dei diversi punti di vista, ricerca che sarebbe stata sicuramente depotenziata qualora si fosse introdotta la possibilità di presentare alle Camere una pluralità di progetti di legge.

La tesi favorevole all’opportunità di più progetti veniva attentamente presa in considerazione in diversi momenti dell’iter di approvazione della l.cost. 1/1993. Si noti che a questa tesi aderivano forze politiche tutt’altro che omogenee e che quindi le potevano essere attribuiti significati alquanto distanti. Mentre i relativi emendamenti proposti dai Verdi erano dichiaratamente⁵⁵ portatori di un significato tecnico-procedurale e tendevano, senza ulteriori implicazioni, ad ottenere che si potessero elaborare diversi progetti sulle singole sezioni o sui singoli titoli, gli emendamenti a tal proposito avanzati da Msi e Psi volevano, altrettanto dichiaratamente, preparare il terreno per l’introduzione di un referendum c.d. alternativo al termine del procedimento di revisione⁵⁶.

Il tema della forma della partecipazione popolare al procedimento di revisione che si andava configurando era in realtà oggetto del successivo art. 3; ma data la connessione logica che lo legava alla formulazione del primo comma dell’art. 1 esso veniva in sostanza anticipato ed affrontato in maniera definitiva in occasione dell’illustrazione e della votazione sull’articolo aggiuntivo La Ganga 1.01, relativo alla possibilità, per i membri della commissione che avessero espresso voto contrario nella deliberazione finale, di presentare entro gli otto giorni successivi un proprio progetto da stampare in allegato al testo approvato

Italia, Milano, 1971, 290 s.; CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 226 s. Si segnali sul tema anche *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme costituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 3209 s. e la accurata analisi di MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, sempre in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 1649 s.

⁵⁵ Come confermato da un intervento dell’on. Boato nella seduta del 2 dicembre 1992 della Camera, nel quale egli dichiarava di volere ritirare il proprio emendamento riguardante la possibilità di elaborare diversi progetti sulle singole sezioni o sui singoli titoli (per esempio in materia di forma di Stato, di forma di governo, di magistratura o di garanzie) al fine di evitare che ad esso venisse attribuito il significato di premessa alla configurazione di un referendum su progetti alternativi.

⁵⁶ V. emendamenti Tassi 1.5 e La Ganga 1.7 discussi e respinti nella medesima occasione.

ed in modo tale da creare le basi per lo svolgimento di un referendum opzionale. Questa soluzione, a detta dei sostenitori, sarebbe stata la sola in grado di conferire all'intero procedimento una reale legittimazione popolare e di "rispettare la natura intrinseca della consultazione referendaria"⁵⁷. Impropria, dunque, veniva ritenuta da alcuni la previsione di un mero referendum di approvazione, vista come un modo per costringere il corpo elettorale a compiere una scelta fra il mantenimento della situazione esistente e l'adozione di un solo determinato cambiamento; sintomatica, si giungeva a dire, di "un Palazzo che si chiude dentro alle sue decisioni e temendo il giudizio dei cittadini lo respinge, riducendo al massimo la possibilità di decisione degli elettori [...], di un Parlamento fiacco nelle sue tensioni ideali e povero nei suoi orizzonti politici"⁵⁸. Si dichiaravano schierati sulla medesima posizione, al di là di certe sfumature dei rispettivi interventi, i deputati missini, liberali e della Lega., confermando gli allineamenti che si erano delineati al Senato nelle settimane precedenti.

A difesa della formula contenuta nel testo base n. 1735 si pronunciavano invece, nel corso dei vari passaggi del progetto di legge costituzionale, le aree Dc⁵⁹, Pds, Psdi, Pri e Verdi, che strenuamente negavano l'assenza di legittimazione della XI legislatura ad elaborare un progetto organico di revisione e che, pur non disconoscendo il problema del ruolo del corpo elettorale nel processo costituente, si opponevano efficacemente all'ipotesi di un referendum coinvolgente anche proposte non approvate dalla maggioranza. I rischi maggiori di un simile istituto venivano individuati, non solo in sede parlamentare⁶⁰, nella vio-

⁵⁷ On. Landi nella seduta della Camera del 1 dicembre 1992. Sul punto l'on. Labriola, a nome di un partito che da anni sollecitava il ricorso a consultazioni popolari a carattere sostanzialmente opzionale, si esprimeva enfaticamente nei seguenti termini durante la stessa seduta: "Noi siamo stati eletti per svolgere le funzioni ordinarie di un Parlamento. Noi non abbiamo avuto il mandato di cambiare la Costituzione. Lasciamo a qualche polemista di seconda fila la cura di distinguere fra questa o quella riforma ed il mutamento dell'intera seconda parte della Costituzione; ma ogni persona che sia intellettualmente onesta non può non definire quello che stiamo iniziando a fare un nuovo regime costituzionale del potere politico. Noi, quando siamo stati eletti, non abbiamo chiesto né voti né giudizi per lo svolgimento di tale compito. Ce lo stiamo attribuendo con nostra decisione, ma non in virtù di una delega del corpo elettorale, e ciò a differenza dei costituenti del '47 [...]. E non possiamo darci questo mandato lasciando fuori dalla porta il corpo elettorale, perché un siffatto modo di procedere assottiglierebbe pericolosamente le basi di legittimazione di ciò che stiamo per fare".

⁵⁸ Sono sempre parole dell'on. Labriola nella seduta del 2 dicembre 1992.

⁵⁹ Ambiguo, dunque, appariva l'emendamento Fumagalli 1.8 presentato e discusso alla Camera il 2 dicembre, teso a sostituire le parole "progetto organico" con "testo organico di revisione costituzionale articolato in uno o più progetti" che avrebbe permesso al Parlamento di deliberare separatamente parti difficilmente assemblabili in un'unica pronuncia referendaria fermo restando il carattere non opzionale del referendum di cui al successivo art. 3.

⁶⁰ Cfr. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992 n. 3, 564; BARRERA, *La forma del cambiamento: una proposta*, in *Democrazia e*

lazione non marginale del principio di maggioranza e soprattutto nella possibilità che esso disincentivasse gravemente le forme di intesa necessarie al successo ed alla tenuta della riforma e creasse pericolosi “vuoti istituzionali”⁶¹.

Un cenno merita poi di essere fatto alla battaglia portata avanti da Msi⁶² e, in modo più soffice⁶³, dalla Lega per l’inserimento di un referendum preventivo di indirizzo tra le possibili forme di governo (presidenziale, semipresidenziale, del premier, ecc.), tale da porre, secondo alcuni, l’elettorato di fronte alle opzioni prospettate da “questa o da quella minoranza”, col rischio di avviare la riforma della Costituzione per volere di una minoranza che “la spunta sulle altre grazie ad un sapiente uso delle campagne pubblicitarie”⁶⁴ e con l’effettivo pericolo di un nuovo blocco al momento di riempire di contenuti operativi il modello prescelto attraverso leggi necessariamente richiedenti ampie maggioranze.

Tornando ad aspetti più tecnici del provvedimento in esame, con il comma secondo dell’art. 1 si disponeva l’assegnazione alla commissione parlamentare per le riforme dei disegni di legge presentati ai due rami del Parlamento nelle materie di competenza della commissione medesima entro la data di entrata in vigore della legge stessa⁶⁵. Ispirata da “zelo davvero eccessivo”⁶⁶ la commissione permanente della Camera dei deputati si preoccupava di fare propri una serie di emendamenti tendenti ad aggiungere ai “disegni di legge” di cui al 2° comma anche le “proposte”, al fine di evidenziare la assoluta legittimità di iniziative dei singoli deputati. In realtà non si può che concordare con chi ha sottolineato la superfluità di tale modifica, dato che l’art. 1 era destinato ad integrare l’art. 72 Cost., dove le proposte di legge non figurano senza che ciò abbia mai suscitato dubbi interpretativi alla luce della terminologia impiegata dal regolamento della Camera.

diritto, 1991, 93; BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991; PALADIN, *Un referendum per chiudere la stagione delle riforme*, su *Il Messaggero*, 5 agosto 1992; TANDA, *La Costituzione va ritoccata senza stravolgerla*, su *Il Messaggero*, 26 ottobre 1992.

⁶¹ L’on. Vigneri esprimeva il 1 dicembre davanti alla Camera seria perplessità di fronte alla plausibile ipotesi che nessuno dei progetti sottoposti al voto popolare avesse conseguito la maggioranza assoluta, ma che la somma dei voti dei due progetti fosse stata tale da delegittimare la Costituzione vigente.

⁶² V. art. 3 della proposta di legge costituzionale Fini ed altri n. 1762 presentata il 21 ottobre 1992.

⁶³ V. art. 4, quarto comma della proposta di legge costituzionale Bossi ed altri n. 1053 presentata il 19 giugno 1992.

⁶⁴ Di questo avviso – in tempi non sospetti – BIN, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1993, 125.

⁶⁵ Il relatore di maggioranza al Senato, Mazzola, consigliava al riguardo di non deferire alla commissione i progetti già approvati da almeno un ramo del Parlamento.

⁶⁶ MORETTI, *Rassegna di diritto parlamentare*, in *Foro Italiano* 1993 n. 1.

La formula del deferimento alla commissione dei suddetti disegni di legge per l'esercizio di poteri referenti non doveva però trarre in inganno circa la facoltà dell'organo di elaborare autonome proposte per ciò che, pur non essendo contenuto nelle iniziative assegnate, fosse comunque rientrato nella sua sfera di competenza; facoltà che peraltro la bicamerale avrebbe dovuto temporaneamente esercitare in via esclusiva nell'ambito del mandato ricevuto ed in sostituzione delle commissioni competenti. La momentanea sospensione dei poteri detenuti in materia dalle commissioni permanenti dei due rami del Parlamento era, del resto, la naturale ed inevitabile conseguenza della decisione politica sull'opportunità di una concreta ed effettiva unificazione del momento istruttorio e sulla necessità di un ordine procedurale specifico ed efficace che aveva animato la maggioranza al momento dell'istituzione della commissione.

Lo spirito, talvolta incompreso, della legge costituzionale in questione era contenuto soprattutto nei suoi due primi articoli, che dalla documentazione dei lavori parlamentari risultano significativamente essere stati i più travagliati e sofferti.

Al fine di assicurare un ritmo sufficientemente serrato al percorso riformatore, di contenere al massimo le varianti al procedimento legislativo ordinario, e di garantire uno stretto collegamento fra collegio speciale ed Assemblee, si stabiliva che la commissione avrebbe operato secondo le norme del regolamento della Camera "in quanto compatibili"⁶⁷. Le deroghe della legge costituzionale ai regolamenti parlamentari ammesse da tale clausola sono state smussate e ritocate durante l'iter approvativo con notevole impegno; le differenziazioni che comunque permanevano fra la disciplina regolamentare e quella speciale nel testo finale della legge sono parse ridimensionate, certamente non sovvertitrici della filosofia cui si ispirano i regolamenti stessi e, come si è già avuto modo di evidenziare, ammissibili dal punto di vista della legittimità costituzionale⁶⁸.

Alla commissione venivano concessi sei mesi⁶⁹ dalla data di entrata in vigore della legge per portare a termine l'elaborazione del progetto organico di revisione e delle nuove leggi elettorali per Camere e Consigli regionali. Il comma quinto specificava che le sarebbe comunque stato possibile trasmettere alle Camere i progetti da essa predisposti anche prima di tale termine; possibilità che pareva ad alcuni capace di compromettere la razionalità complessiva del dise-

⁶⁷ Riecheggiando le disposizioni dell'art. 63 Cost., dell'art. 65 r.S. e dell'art. 35 r.C.

⁶⁸ Non tutti erano persuasi di tale legittimità. La discussione alla Camera si apriva infatti il 20 novembre 1992 con la reiezione di una pregiudiziale di costituzionalità presentata dal gruppo del Msi ed appoggiata da quello di Rifondazione comunista.

⁶⁹ Assumendo una posizione piuttosto isolata l'on. Battaglia ipotizzava nella seduta del 2 dicembre una restrizione del termine a tre mesi, con eventuale ed improbabile proroga da attribuirsi con altra legge costituzionale. Al Senato erano all'opposto stati discussi nella seduta dell'8 ottobre emendamenti miranti ad eliminare tale termine (sen. Libertini ed altri).

gno e che sollevava il problema della contestualità della presentazione alle Camere delle leggi di revisione e delle leggi elettorali⁷⁰.

Nei trenta giorni successivi alla comunicazione dei progetti alle Assemblee sarebbe stata rimessa alla facoltà di ciascun deputato o senatore la presentazione di proposte emendative, tramite il consueto ricorso alle Presidenze, sulle quali la commissione si poteva pronunciare entro altrettanti giorni. Questo punto del quarto comma dell'art. 1 introduceva il delicato tema del rapporto fra l'organo bicamerale e l'aula ed era stato oggetto di forti contestazioni interne ed esterne.

Occorre a tal proposito sottolineare che la disciplina del potere emendativo delle Camere nei confronti delle risultanze della commissione era contenuta principalmente nell'articolo successivo, la cui formulazione originaria – che come si vedrà tra breve ha subito durante l'esame presso la Camera incisive trasformazioni – restringeva vistosamente le ordinarie facoltà di emendamento dei singoli parlamentari. La portata dell'art. 1 quarto comma, tale da rendere sostanzialmente la commissione luogo esclusivo di presentazione di eventuali emendamenti, sarebbe stata comunque sensibilmente attenuata dalla riformulazione dell'art. 2.

Nelle procedure e nella prassi dei regolamenti parlamentari⁷¹ è solitamente previsto che chi presenta emendamenti debba essere posto nella condizione di illustrarli e motivarli. La mancanza di questo essenziale momento di confronto era stata evidenziata nel corso delle sedute dell'8 e del 14 ottobre 1992 al Senato e se ne lamentava la conseguenziale compromissione della stessa possibilità di presentare emendamenti alla commissione da parte dei parlamentari, non ritenendosi sufficiente che gli emendamenti respinti potessero essere ripresentati in aula. Si suggeriva, in particolare, che il presentatore od il primo firmatario dell'emendamento fossero messi in condizione di colloquiare con la commissione nei termini e nelle modalità da essa stessa fissati⁷². Pur riconoscendo la rilevanza della questione dell'audizione, il relatore Mazzola preferiva fare riferimento ad un implicito, e quindi discrezionale, potere della commissione di sentire i presentatori di emendamenti, da esercitarsi però con quello che egli stesso definiva "criterio selettivo"⁷³.

⁷⁰ In questo senso si vedano gli emendamenti Elio Vito 1.28 e Boato 1.32.

⁷¹ Cfr. art. 80, secondo comma r.C. e art. 41, terzo e quarto comma r.S.

⁷² Cfr. emendamenti Pontone 1.4 e Saporito 1.1 presentati e successivamente ritirati nella seduta del 14 ottobre 1992.

⁷³ Il senatore Mazzola, nella seduta del 14 ottobre 1992, ammetteva l'esistenza del potere della commissione di sentire sia i presentatori di disegni di legge sia i presentatori di emendamenti, ma dichiarava di ritenerne eccessivamente vincolante la esplicita previsione; invitava perciò i colleghi Pontone e Saporito a ritirare i rispettivi emendamenti, paventando il pericolo che, nel caso questi emendamenti fossero stati respinti dall'aula, si potesse in sostanza precludere totalmente la suddetta possibilità di audizione.

Completata la fase referente sarebbe spettato ai Presidenti delle due Camere procedere alle opportune intese per l'iscrizione dei progetti all'ordine del giorno delle Assemblee ed alla fissazione del termine entro il quale ciascuna assemblea avrebbe dovuto concludere l'esame e la votazione del progetto. In luogo di un termine predeterminato era stata dunque preferita la previsione di una scadenza mobile che potesse tener conto delle esigenze legate ai lavori parlamentari, con chiari e comprensibili intenti antiostuzionistici. La formulazione del testo approvato dal Senato non era destinata a subire modifiche espresse, ma durante i lavori alla Camera venivano sollevate allarmate riserve circa l'assenza di riferimenti al ruolo della Conferenza dei presidenti di gruppo nell'organizzazione dei lavori parlamentari⁷⁴. Si temeva, inoltre, che la suddetta fissazione sacrificasse ulteriormente il potere emendativo dell'aula e quindi si chiedeva di formalizzare una clausola che obbligasse i Presidenti delle Camere ad adottare le determinazioni relative alla programmazione dei lavori insieme alle rispettive Conferenze dei presidenti di gruppo⁷⁵. Il relatore Gitti prendeva posizione riguardo ad una simile richiesta sottolineandone la inutilità, dato che lo scopo cui mirava era già realizzabile *ex artt.* 23 e seguenti r.C. ed aggiungendo, a proposito del potere di fissare la data della votazione finale⁷⁶, che in base ad un principio generale da sempre riconosciuto esso sarebbe stato certamente esercitato in modo da non creare strozzature del dibattito e quindi considerando il numero degli emendamenti presentati. D'altronde sarebbe apparso molto più corretto il ragionamento inverso, in base al quale solo il mantenimento del potere di fissare la data della votazione finale avrebbe permesso un eventuale ampliamento del potere di emendamento dei parlamentari senza con ciò indebolire l'organizzazione dei lavori.

Il settimo comma dell'art. 1 relativo alla rappresentanza della commissione in aula è stato riformulato più volte a causa delle difficoltà incontrate nel tentativo di conciliare le differenti discipline ricavabili dai regolamenti parlamentari. Sul presupposto che la commissione dovesse essere il naturale interlocutore nel corso dell'esame assembleare, ma che fosse impossibile che l'intero collegio assumesse a tale funzione, si era inizialmente deciso che il compito fosse svolto dal Presidente e da uno o più deputati con funzione di relatori, in modo da consentire alla commissione una certa agilità durante la fase davanti alle Assemblee

⁷⁴ V. ad esempio l'intervento dell'on. Boato nella seduta della prima commissione del 4 novembre 1992.

⁷⁵ V. emendamento Boato 1.18 presentato nella seduta della prima commissione della Camera del 4 novembre 1992.

⁷⁶ Tale potere è implicitamente ammesso dal regolamento del Senato nelle disposizioni sul contingentamento dei tempi. Sul tema, e sulle differenze esistenti in materia fra la disciplina della Camera e quella del Senato, v. DE CARO, *L'organizzazione di lavori e dei tempi*, in MARTINES, DE CARO, LIPPOLIS, MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 202 e MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1991, 122.

e rimettendo alla discrezionalità del suo Presidente decidere se e quando, eventualmente richiedendo una sospensione della discussione, riunire il *plenum* collegiale. La prima commissione della Camera preferiva invece inserire un modello di rappresentanza ispirato al comitato dei nove previsto dal proprio regolamento, organo in grado di valutare gli emendamenti presentati in Assemblea affiancandosi al relatore.

Grazie a questo strumento la commissione avrebbe potuto disporre in Assemblea di un proprio organismo rappresentativo, capace di valutare e risolvere in modo efficace ed immediato i numerosi problemi che si poteva immaginare sarebbero sorti in aula. La Camera⁷⁷, non soddisfatta dell'ambiguo tenore che alla disposizione era causato dal richiamo ai rispettivi regolamenti in tema di commissioni referenti⁷⁸, cercava di razionalizzare ulteriormente il problema ipotizzando che la commissione venisse rappresentata nella discussione davanti alle Assemblee da un comitato formato dal Presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i gruppi.

Rimaneva comunque singolare, in tale formulazione definitiva, la rimessione alla commissione della nomina dei relatori – quindi alla maggioranza che si forma all'interno del collegio – che aveva sostituito la più corretta, e conforme ai regolamenti parlamentari, dizione del testo approvato dalla commissione competente secondo la quale la nomina dei relatori avveniva su proposta del Presidente. Erano infine qualificate ammissibili relazioni di minoranza.

La vera e propria disciplina degli emendamenti al progetto della commissione era contenuta nell'art. 2, il quale si apriva con la precisazione che le norme medesime si sarebbero applicate esclusivamente ai disegni di legge assegnati alla commissione; e veniva ribadito che anche durante la fase in Assemblea trovavano applicazione i rispettivi regolamenti per tutti gli aspetti procedurali che non risultassero disciplinati dalla legge costituzionale. Nel tentativo di consentire uno svolgimento ordinato, limpido e trasparente del confronto parlamentare su materie così importanti e garantirne un esito positivo, si era deciso di dar forma ad un percorso che fosse il più possibile snello e garantito, escludendo innanzitutto l'ammissibilità di questioni incidentali (pregiudiziali, sospensive, non passaggio all'esame degli articoli e rinvio in commissione) ed in analogia a quanto stabilito dai regolamenti parlamentari per l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilanci⁷⁹.

Il testo dell'art. 2, secondo comma nella versione approvata dal Senato veniva

⁷⁷ Seduta del 2 dicembre 1992.

⁷⁸ I quali prevedono appunto ipotesi diverse, poiché alla Camera esiste il c.d. comitato dei nove (art. 79, quarto comma r.C), mentre al Senato è facoltativamente ipotizzabile un comitato dei sette (art. 43, quinto comma r.S.)

⁷⁹ V. artt. 119 e seguenti r.C e artt. 126 e seguenti r.S.

modificato dalla prima commissione della Camera in misura notevole e la nuova formulazione otteneva il caloroso apprezzamento di gran parte delle forze politiche; comprese, a dire il vero, quelle che ne avevano in un primo tempo sostenuto l'approvazione senza ulteriori modifiche e che erano poi state indotte ad un approfondimento di taluni nodi dalle tenaci e veementi contestazioni con le quali alcuni parlamentari, e numerosi giuristi⁸⁰, si erano opposti alla rigidità della prima versione dell'articolo.

Secondo il testo originario della proposta di legge costituzionale 1735 ciascuna Assemblea avrebbe valutato nel corso del primo esame gli emendamenti fatti propri o presentati autonomamente dalla commissione, nonché, a richiesta dei proponenti, quelli da essa precedentemente respinti. Non era dunque prevista alcuna possibilità che i singoli parlamentari potessero presentare in Assemblea emendamenti in diretta correlazione con quelle parti che la commissione avesse eventualmente modificato rispetto al testo originariamente comunicato all'Assemblea. E nulla si diceva a proposito dell'opportunità dei singoli parlamentari di presentare subemendamenti agli emendamenti presentati in Assemblea dalla commissione.

Con il comma terzo si stabiliva inoltre che la Camera che per seconda avesse esaminato il progetto avrebbe potuto soltanto introdurre modifiche al testo proveniente dall'altro ramo del Parlamento che fossero in diretta correlazione con le parti che la prima Camera avesse eventualmente modificato rispetto al testo licenziato dalla commissione.

Benché ispirato dalla ferma volontà di agevolare il processo riformatore attraverso la configurazione di una commissione in grado di affrontare l'aula senza il timore di vedere travolto il lavoro di mesi, questo schema veniva ripensato e rivisto in modo da recuperare un certo equilibrio fra il collegio ristretto ed il Parlamento nel suo complesso. Si stabiliva che fino a cinque giorni prima della data fissata per la discussione generale, i componenti dell'Assemblea avrebbero potuto presentare emendamenti al testo della commissione in diretta correlazione con le parti da questa modificate e ripresentare, lo si è visto, gli emendamenti respinti. La commissione era a sua volta posta in grado di presentare emendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta, ai quali potevano essere presentati subemendamenti da almeno un presidente di gruppo, dieci deputati o cinque senatori fino al giorno prima dell'inizio della seduta.

⁸⁰ Anche dall'esterno, infatti, non erano mancate pesanti critiche: cfr. FERRARA, *Costituzione, rapina con scasso*, in *Il Manifesto*, 6 ottobre 1992, che definiva "speciale e repressivo" il regime "comminato" al Parlamento in occasione delle riforme istituzionali; RODOTA, *Gli apprendisti stregoni*, in *La Repubblica*, 3 novembre 1992; MATTEUCCI, *Una riforma difficile*, in *Il Giornale*, 4 novembre 1992; LUCIANI, *Non si può pasticciare sulla Costituzione*, in *Italia Oggi*, 25 novembre 1992.

La nuova versione⁸¹ aveva sicuramente il pregio di garantire, ed allo stesso tempo assoggettare ad una precisa scansione temporale, il diritto di suggerire modifiche alla proposta di legge scaturita dalla commissione, ma comportava indubbiamente un prolungamento notevole della sede referente, che avrebbe in sostanza finito con l'articolarsi in due fasi: una prima fase, a norma dell'art. 1, quarto comma, nella quale ciascun parlamentare avrebbe potuto presentare proposte di modifica all'intero testo della commissione, ed una seconda nella quale solo i componenti del ramo del Parlamento che si accingeva ad esaminare il progetto sarebbero stati abilitati alla presentazione di emendamenti in riferimento alle parti modificate⁸².

Rimane ora da menzionare quanto accaduto riguardo alle modalità di votazione. Il Senato, infatti, aveva ritenuto prevalente l'esigenza di sottoporre tutti i progetti elaborati dalla bicamerale ad una unica disciplina, quella del voto palese, rispetto a quella di conformarsi alle disposizioni dei regolamenti parlamentari⁸³, sancendo così una deroga a quanto stabilito dal solo regolamento della Camera in materia elettorale, cioè alla possibilità di richiedere lo scrutinio segreto. È evidente che la previsione era stata concepita proprio in funzione della legge elettorale, ma la prima commissione della Camera, dopo vivaci ed accese discussioni, preferiva sul punto ripristinare la piena vigenza dei rispettivi regolamenti attraverso la soppressione del quarto periodo del comma secondo dell'art. 2.

4. LA "ROTTURA" DELL'ART. 138 COST. E LA SCELTA DI UN NUOVO EQUILIBRIO FRA DECISIONE PARLAMENTARE ED APPELLO REFERENDARIO

Gli aspetti essenziali della legge costituzionale 6 agosto 1993 n. 1 erano fondamentalmente tre: l'affidamento di funzioni referenti ad un'unica commissione speciale mista, la disciplina regolamentare del procedimento legislativo e l'introduzione del referendum obbligatorio. Dalla lettura dei lavori preparatori della suddetta legge emerge con evidenza che mentre sui primi due aspetti le forze politiche mostravano una certa elasticità e mobilità, su questo terzo elemento hanno difeso le proprie posizioni in maniera piuttosto radicale, senza riuscire, nel lungo corso del dibattito, a colmare le distanze fra gli schieramenti esistenti.

Si tratta, d'altronde, di un tema fra i più delicati e "politici" del diritto costi-

⁸¹ Risultante dall'emendamento Vigneri 2.34, come modificato dal subemendamento Boato 0.2.34.1, discusso ed approvato dalla commissione affari costituzionali della Camera il 10 novembre 1992.

⁸² MORETTI, *Rassegna di diritto parlamentare*, in *Foro Italiano*, 1993, n. 1, 47.

⁸³ Art. 49 r.C. e art. 113 r.S..

tuzionale, di un principio giuridico che si sta ultimamente rivelando soggetto ad una opinabilità pericolosamente vasta. La scelta prevalsa in occasione dell'avvio del processo riformatore della XI legislatura era quella di favorire un pronunciamento popolare certo ed ineludibile sulle modifiche apportate alla Costituzione, dettata probabilmente dalla volontà di dimostrare che la maggioranza parlamentare, qualunque essa fosse dal punto di vista politico e purché numericamente sufficiente, non avrebbe temuto il giudizio popolare, ma lo avrebbe anzi sollecitato sospendendone per l'occasione i caratteri della facoltatività e della eventualità che i costituenti gli avevano voluto attribuire per mezzo dell'art. 138.

Prima di esaminare l'opportunità politica di una simile scelta è necessario verificare la praticabilità costituzionale di una modifica del meccanismo previsto dall'art. 138, anche in considerazione del fatto che la negazione di tale praticabilità era l'argomento forte di alcune delle forze politiche che si opponevano all'approvazione della legge in questione. Sorvolando sulle posizioni degli studiosi che ne prevedono la normale possibilità di mutamento senza alcun limite, si parta dunque da quelle, ugualmente estreme ma di segno opposto, che indicano nel procedimento di revisione costituzionale un limite assoluto alla revisione medesima⁸⁴. Le statuizioni eventualmente apportanti modifiche a questo procedimento dovrebbero infatti collocarsi logicamente in un grado superiore ad altre norme costituzionali, "avendo la funzione di porre le condizioni per la loro validità e di concludere il sistema" per l'esigenza "propria di ogni sistema costituzionale di un punto fermo, della permanenza delle situazioni di potere che condizionano le manifestazioni di volontà in esso operanti e che ne consentono l'identificazione pur nelle trasformazioni cui è sottoposto nel corso del tempo"⁸⁵. "Tuttavia – osserva ancora Mortati – tale tesi fondata su un presupposto normativo-logico esclude ogni discriminazione fra le varie specie di mutamento quale che sia la loro portata e la loro incidenza sull'ordinamento nel suo complesso" e dunque contrasta con un approccio al problema della conservazione del sistema che voglia prima di tutto far riferimento ai valori da esso ricavabili.

Lo stesso procedimento aggravato può allora essere considerato immutabile nel suo significato sostanziale⁸⁶, che garantendo la rigidità della Costituzione

⁸⁴ Secondo la concezione teoretica gradualistica dell'ordinamento normativo, recentemente in via di abbandono da parte dei già esigui sostenitori, il problema dell'autoriferimento delle norme sulla revisione non potrebbe che essere risolto in senso negativo. V. in proposito ROSS, *Diritto e giustizia*, tr. it. di GAVAZZI, Torino, 1965, 77 e GUASTINI, *Lezioni di teoria analitica del diritto*, Torino, 1982, 76. Dissentiva dall'ipotesi di modifica del 138 per mezzo di poteri costituiti e non costituenti GALLO, *La Repubblica non si tocca!*, in *Il Secolo XIX*, 11 dicembre 1992.

⁸⁵ MORTATI, voce *Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, 185.

⁸⁶ ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 101. Ritiene che le regole sulla revisione, più che assolutamente immutabili, siano intangibili nella (sola)

ne è una delle caratteristiche essenziali, con la conseguenza che sarebbero legittime eventuali modifiche all'art. 138 purché non si giunga ad alterare il sistema di garanzia.

Il modo più corretto per impostare il problema è allora individuare quel principio essenziale contenuto nell'art. 138 Cost. oltre il quale neppure l'esercizio del potere di revisione costituzionale può spingersi. Non essendo sicuramente soddisfacente una risposta che veda tale principio nel mantenimento di un "qualsiasi" aggravamento procedurale, può essere ragionevole ritornare agli atti preparatori dell'Assemblea costituente⁸⁷. I punti chiave dell'esposizione con cui l'on. Perassi illustrò l'emendamento che avrebbe sostituito l'art. 130 del progetto della commissione dei settantacinque⁸⁸ erano tre: il procedimento lungo e reiterato, la maggioranza qualificata ed il ricorso al corpo elettorale a sanzione della rispondenza tra organi rappresentativi e soggetti rappresentati.

Nel rispetto di questi elementi distinti ed al tempo stesso complementari una modificazione della disciplina dell'art. 138, definitiva o temporanea che sia, si configura allora come lecita, forse politicamente desiderabile se non addirittura, lo si vedrà in seguito, indispensabile, passando sempre e comunque attraverso il meccanismo dell'art. 138. Lo stesso rapporto che, nel procedimento di revisione, si istituisce fra il Parlamento ed il corpo elettorale viene così ad essere suscettibile di modificazioni, a patto che nessuno dei due titolari del potere medesimo risulti escluso a totale vantaggio dell'altro⁸⁹.

In conclusione la deroga contenuta nell'art. 3 doveva considerarsi ammissibile; e le perplessità sorte in un primo tempo sull'alleggerimento del procedimento di revisione risultante dalla prima formulazione, che prevedeva una unica deliberazione da parte delle Camere⁹⁰, svanivano a mano a mano che lo schema procedurale riacquistava i propri connotati tipici e che le differenze rispetto all'art. 138 si riducevano alla sola obbligatorietà del referendum. Il duplice pas-

loro essenza di valore LUCIANI, *Dibattito sul messaggio*, cit., 3281. Non sembra contestabile la possibilità di rivedere l'art. 138 a patto che non se ne intacchi la portata altamente garantista a CUOCOLO, *Dibattito sul messaggio*, cit., 3248.

⁸⁷ Indica questa strada BARRERA, *La forma del cambiamento: una proposta*, in *Democrazia e diritto*, 1991, 80.

⁸⁸ A.C., V, 4324.

⁸⁹ Cfr. BARILE, *Dibattito sul messaggio*, cit., 3220. A parere di MODUGNO, *Il problema dei limiti*, cit., 1696 s., la "soglia della possibilità dell'intervento popolare" può subire legalmente modificazioni od essere eliminata col limite della necessaria sussistenza di una differenziazione tra procedura legislativa ordinaria e procedura costituzionale.

⁹⁰ Vi era stato chi aveva difeso, accanto al referendum obbligatorio, la scelta di eliminare la seconda lettura, individuandovi una importante "rinuncia unilaterale dei partiti ad un loro potere di consociazione": COTTURRI, *Articolo 138, il metodo delle riforme*, in *Il Manifesto*, 11 ottobre 1992.

saggio parlamentare veniva recuperato nell'aula del Senato e la Camera si sarebbe poco dopo preoccupata di reintrodurre l'intervallo di tre mesi fra le due deliberazioni, dal quale il testo pervenutole dall'altro ramo prescindeva.

Quanto alla nuova configurazione dell'intervento popolare, si sosteneva che un nuovo bilanciamento tra l'interesse alla tutela del potere parlamentare e a quella del potere referendario fosse reso indispensabile dalla portata delle riforme che si stavano per intraprendere. E soprattutto si guardava all'esplicita conferma del voto popolare ed alla connessa eliminazione di qualsiasi presunzione di conformità come agli unici strumenti in grado di rafforzare e legittimare riforme sostanziali del sistema che, seppure ineludibili, erano destinate ad essere approvate da una classe politica ormai priva di prestigio agli occhi del pubblico.

Un simile orientamento, nelle sue linee generali, non era obiettivamente discutibile sotto il profilo costituzionale. La sua correttezza è d'altronde confermata dalla varietà di modelli di intervento popolare nel procedimento di revisione che l'esperienza comparata degli ordinamenti, comprendente forme di referendum costituzionale necessario, offre e dall'interpretazione che la dottrina dà all'istituto ed alle sue funzioni⁹¹.

Sotto il più pratico e contingente profilo della convenienza politica la previsione *una tantum* di un referendum approvativo a riforma avvenuta suscitava però dubbi ed ostilità cui è doveroso, anche alla luce della possibilità che tale modello venga in un futuro assai prossimo riutilizzato, far cenno e dei quali gli stessi sostenitori erano perfettamente consapevoli⁹².

Se ne sosteneva, infatti, da più parti l'ambiguità di fondo, perché se davvero il meccanismo di garanzia dell'art. 138 fosse stato tecnicamente criticabile, allora l'art. 1 della legge costituzionale in esame non avrebbe dovuto escluderlo dalla

⁹¹ Per una ampia panoramica della tipologia delle consultazioni referendarie in relazione alla assunzione e modifica della decisione costituente cfr. DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale: una analisi comparativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 1339 s. Quanto alla funzione da riconoscersi al referendum l'Autore, senza ritenere fondato individuare un unico e concorde indirizzo, afferma che il fondamento dell'istituto "sembra propriamente risiedere nell'intento di evitare che la volontà del popolo, espressa in via mediata tramite gli organi rappresentativi, possa essere ad opera di questi ultimi convertita nella propria e sovrana volontà" aggiungendo che "in questa ottica il referendum costituzionale obbligatorio appare strumento di garanzia e protezione, non delle sole minoranze, che a pieno titolo si inserisce nella dinamica dei freni e contrappesi su cui si fonda lo stato costituzionale rappresentativo".

⁹² V. ad esempio gli interventi degli onorevoli Vigneri e D'Onofrio nella seduta del 1 dicembre, i quali, pur riconoscendo la sostanziale diversità intercorrente fra il referendum contemplato dall'art. 138 – che secondo la convincente ricostruzione di PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni*, cit., 556, nasce da un'opposizione al testo deliberato dalle Camere e si propone di impedirne l'operatività – ed un referendum che l'obbligatorietà rende confermativo, difendevano l'ipotesi di una diretta sollecitazione del giudizio popolare come segnale di "apertura" e trasparenza della maggioranza parlamentare.

modifica della parte seconda della Costituzione. Porre inoltre l'elettore di fronte ad un "progetto organico" di revisione riguardante più di ottanta articoli della Costituzione lo avrebbe in effetti costretto a misurarsi con una soluzione politico-istituzionale già complessivamente predefinita e dal sapore plebiscitario, in quanto l'alternativa, ritenendo prevalente la legittima e fondamentale esigenza di dar vita ad una riforma coerente ed equilibrata, sarebbe stata tra un netto "prendere o lasciare"⁹³.

Accettare la legittimità dell'introduzione di un referendum costituzionale confermativo nel nostro ordinamento non avrebbe dovuto, e non dovrebbe in futuro, esentare dal riflettere sul fatto che il contesto nel quale questa espressione di democrazia diretta si inserisce costituisce un parametro decisivo per valutarne l'opportunità e le modalità di attuazione. Nel caso specifico della bicamerale un maggiore rigore della norma che fa derivare gli effetti dell'avvenuto referendum al solo raggiungimento di una maggioranza di voti validi sarebbe probabilmente stato coerente e logicamente consequenziale alla modifica del valore dell'intervento popolare che si andava elaborando⁹⁴. Una consultazione referendaria da svolgersi secondo i requisiti dell'art. 138 avrebbe infatti permesso di verificare non tanto il consenso della maggioranza degli elettori, quanto l'adesione alle riforme di una frazione popolare non necessariamente qualificata⁹⁵.

Altro più complesso strumento di garanzia da tenere presente per l'equilibrato svolgimento di un così ampio progetto di riforma sarebbe forse stata la valorizzazione del potere di controllo della Corte costituzionale, da attuarsi mediante l'introduzione di un controllo preventivo della Corte stessa nella fase finale od in occasione della verifica dell'ammissibilità del referendum⁹⁶.

Una soluzione del genere, se anche fosse stata presa in seria considerazione

⁹³ In questo senso FERRARA, *Riforme, giù le mani dall'art. 138*, in *Il Manifesto*, 15 ottobre 1992; PACE, *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, in *L'Unità*, 20 novembre 1992; DE FIORES, *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, n.2, 1556. RODOTA, *Si invoca la legalità e si continua a forzarla*, su *Liberazione* del 16 ottobre 1992, osservava che il medesimo risultato sarebbe stato perseguibile attraverso una semplice intesa fra i partiti diretta a non approvare le nuove norme con la maggioranza dei due terzi e a chiedere il referendum, in modo da evitare la creazione di un precedente pericoloso e difficile da gestire quale la "rottura" di quel cardine della legalità costituzionale che risiede nella certezza del procedimento di revisione; similmente LANCHESTER, *Bicamerale, un bilancio problematico*, in *Avanti*, 8 dicembre 1992.

⁹⁴ CUCCODORO, *I limiti della commissione per le riforme istituzionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1992, 82.

⁹⁵ "La maggioranza della maggioranza. In pratica: una minoranza" scriveva PACE, *Riforma della Costituzione*, cit.

⁹⁶ Come suggerito dallo stesso Presidente della Corte Aldo Corasaniti in una intervista su *Il Giornale* del 6 ottobre 1992.

dalle forze politiche, avrebbe però richiesto tempi di attivazione lunghi e quindi contrastanti con le esigenze sottese alla creazione della bicamerale ed alla configurazione dei suoi poteri referenti. Ma il fatto che in quella occasione essa non abbia trovato gli spazi necessari per divenire oggetto di proposte sulle quali aprire un vero e proprio confronto politico, non ne compromette comunque l'interesse e le potenzialità garantiste⁹⁷.

5. LA ATTIVITA DELLA BICAMERALE DOPO L'ATTRIBUZIONE DEI POTERI REFERENTI E LE CONSEGUENZE DELLO SCIoglimento ANTICIPATO DELLA XI LEGISLATURA

La commissione bicamerale per le riforme acquistava pieni poteri con l'entrata in vigore della relativa legge nell'agosto 1993, esattamente il giorno successivo all'approvazione da parte del Parlamento delle nuove leggi elettorali per Camera e Senato e quindi all'indomani dell'inizio di un travagliato ed affannoso conto alla rovescia sullo scioglimento della undicesima legislatura.

Nonostante i referendum del 18 aprile ed il successivo cambio della guardia al governo avessero calamitato le energie politiche e l'attenzione generale, spingendo nell'ombra questa commissione, essa aveva proseguito con notevole impegno i propri lavori. Può essere interessante, a freddo, ripercorrere sinteticamente le proposte elaborate dalla bicamerale, nella speranza che esse possano ora essere valutate, anzi, rivalutate, al di là delle approssimazioni culturali di cui è stato disseminato il dibattito giornalistico e quello interno alla stessa commissione.

Alla riapertura dei lavori nel settembre 1993, dopo un anno di attività, la commissione poteva in effetti vantare un bilancio positivo ed i relatori dei comitati erano in grado di illustrare le indicazioni e gli orientamenti sui quali si erano raggiunte intese largamente unitarie.

⁹⁷ Tanto è vero che in un differente quadro politico-istituzionale, nel quale le preoccupazioni relative agli effetti della riduzione di importanti progetti di riforma a semplici quesiti referendari non possono essere attenuate dalla provenienza dei progetti medesimi da un organo ampiamente rappresentativo, una simile prospettiva si è fatta più concreta e desiderabile. Ultimamente, a regime elettorale variato, si è infatti giunti ad invocare l'applicabilità al referendum costituzionale dei limiti che la Corte costituzionale va da tempo utilizzando per giudicare l'ammissibilità del referendum abrogativo: cfr. PACE, *La nuova Costituzione*, in *La Repubblica*, 4 giugno 1994 e BARILE, *Un patto per fare la nuova Italia*, in *La Repubblica*, 6 giugno 1994. La possibilità che i requisiti di omogeneità e di chiarezza vengano verificati dagli organi competenti in occasione della richiesta di referendum costituzionale ex art. 138 non solo è osteggiata da parte della dottrina – cfr. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992 – ma sarebbe addirittura inesistente nel caso di referendum confermativo (a meno che il Parlamento non modifichi la legge 352 del 1970).

Lo stadio più avanzato era quello raggiunto dal comitato sulla forma di Stato, nell'ambito del quale si veniva profilando un rovesciamento delle competenze per cui quelle statali sarebbero state tassativamente indicate, riservando alle Regioni tutte le altre. L'opzione della commissione era dunque la preferenza per la forma regionale rispetto alla forma accentrata dello Stato, il che aveva permesso di raggiungere un ridimensionamento delle eterne dispute fra federalismo e regionalismo. Ricordava, infatti, lo stesso relatore del comitato che "la vera distinzione è quella fra forma federale-regionale dello Stato da un lato e forma accentrata dall'altro"⁹⁸.

Relativamente alla parte dedicata alle garanzie, i lavori erano più arretrati; a causa, come sottolineava il relatore Acquarone, della stretta dipendenza di questo settore dagli altri oggetto di esame della commissione e la cui risoluzione avrebbe consentito un ritmo più spedito dell'attività del relativo comitato. Uno dei punti che risultava comunque già in fase di elaborazione era quello, importantissimo ed urgente, delle conseguenze derivanti in tema di garanzie dal nuovo sistema elettorale. Il comitato sulla forma di governo, infine, ribadita la scelta di una forma di governo parlamentare, era occupato nella ricerca di innovazioni che consentissero maggiore efficacia e tempestività all'azione complessiva del sistema istituzionale, oltre che maggiore omogeneità delle maggioranze e dell'azione dei governi⁹⁹.

L'on. Iotti, mostrando di non farsi condizionare né dalla ristrettezza dei tempi disponibili, né dai gravi dubbi avanzati circa la persistenza del valore rappresentativo del Parlamento di cui la commissione era emanazione¹⁰⁰, proponeva a quel punto di razionalizzare i lavori definendo una graduatoria in base alla quale affrontare i vari temi. Dopo un confronto politico tutt'altro che facile, durante il quale i vari partiti si scontravano tanto sulle priorità da privilegiare nell'ambito della commissione quanto sui tempi dello scioglimento delle Camere, emergeva una soluzione di compromesso che poneva al vertice dei successivi incontri della bicamerale il tema dei rapporti Stato-Regioni e la riforma del sistema elettorale regionale; in seguito si sarebbero trattate le riforme di natura istituzionale partendo dalla riduzione del numero dei parlamentari e dalla differenziazione dei compiti delle due Camere, per poi proseguire con l'elezione del Presidente del Consiglio.

⁹⁸ Cfr. relazione sulla forma di Stato nel progetto di legge costituzionale n. 3597 Camera e n. 1789 Senato, comunicato alle rispettive Presidenze l'11 gennaio 1994.

⁹⁹ Il nodo più difficile da sciogliere a questo proposito era dato dall'ipotesi di una diretta legittimazione elettorale del primo ministro. Tra i sostenitori di tale riforma emergeva infatti una divaricazione non irrilevante tra un'ipotesi sostanzialmente riconducibile al modello presidenziale ed una ascrivibile al modello parlamentare.

¹⁰⁰ Vedi l'intervista rilasciata dall'on. Iotti su *L'Unità*, 13 agosto 1993.

Il clima generale di diffidenza ed ostilità e la evidente agonia della legislatura non agevolavano certamente quelli che dovevano essere gli ultimi ed intensi mesi di attività di una commissione finalmente giunta nella pienezza dei propri poteri. Essa era dai più raffigurata come un rifugio per coloro che volevano evitare elezioni immediate, vale a dire i partiti maggiormente in crisi o compromessi dalle concomitanti vicende giudiziarie, contro i quali l'opinione pubblica nutriva una incontenibile insofferenza. Da strumento di rinnovamento essa era divenuta agli occhi di tanti un vero e proprio ostacolo al rinnovamento stesso¹⁰¹.

Nel momento in cui si cominciava a dubitare di poter giungere ad una completa e tempestiva revisione ad opera della bicamerale, si poneva inoltre il problema di come eventualmente dare luogo a modifiche parziali nelle materie attribuite alla bicamerale. Stando alla lettera della l.cost. 1/1993 l'opzione a favore dell'unicità ed organicità del progetto di riforma lasciava in effetti poco spazio a singoli interventi legislativi costituzionali ed ordinari.

Le soluzioni praticabili non erano molte¹⁰². Una prima ipotesi avrebbe potuto essere quella di procedere a "stralci" in Assemblea di parti del progetto unico elaborato dalla commissione. Premesso che tale meccanismo non sarebbe stato utile in caso di revisioni urgenti, si aggiunga che ove dopo lo stralcio si fosse proceduto all'approvazione della restante parte sarebbe sorto il difficile problema della sottoposizione a referendum necessariamente unico¹⁰³.

Altra ipotesi poteva essere quella di interpretare la l.cost. 1/1993 come fonte di un procedimento speciale di revisione organica della II parte della Costituzione che non sospendeva l'applicabilità dell'art. 138 in relazione a modifiche parziali della Carta che non presentassero il carattere della organicità. La tesi del doppio binario, al di là di deboli appigli testuali¹⁰⁴, presentava comunque il grave inconveniente della possibile contraddittorietà delle decisioni, poiché la stessa materia avrebbe potuto essere trattata in in due distinti procedimenti. Sotto

¹⁰¹ Cfr. CIAURRO, *Legislatura a fisarmonica*, in *Il Giornale*, 28 agosto 1993; VIRGLIO, *Lasciamo estinguere la commissione bicamerale*, in *Italia Oggi*, 16 settembre 1993.; per non dire dei garbati consigli apparsi sul *Corriere della Sera* il 6 settembre 1993 in una lettera da parte di MIGLIO.

¹⁰² Sul punto si vedano LIPPOLIS e SPEZIALE, *Riforme istituzionali: novità procedurali ed elementi per un bilancio*, cit., 59 s.

¹⁰³ Secondo gli Autori di cui alla nota precedente questo problema si sarebbe potuto risolvere ritardando la pubblicazione dei primi progetti approvati (dato che l'art. 3 della legge costituzionale prevedeva che il referendum si celebrasse entro tre mesi dalla pubblicazione) fino all'approvazione degli ultimi, in modo da sottoporre il tutto ad un unico referendum. Gli stessi Autori riconoscono però la difficoltà dell'individuazione dell'ultimo progetto che sarebbe stato necessario attendere per la pubblicazione e neppure nascondono la forzatura della lettera della legge costituzionale derivante dalla soluzione proposta.

¹⁰⁴ LIPPOLIS e SPEZIALE, *Le riforme istituzionali*, cit., 60.

l'aspetto politico, inoltre, essa avrebbe implicato una ammissione di totale e prematura sfiducia nei confronti della bicamerale.

La terza ipotesi prospettabile era infine quella di una sorta di "autolimitazione" della commissione stessa sulla base di autonome valutazioni politiche e temporali. La nozione di "progetto organico" non risultava quantitativamente determinata dalla relativa legge costituzionale e la sua delimitazione non poteva che considerarsi affidata alla commissione ed alle Assemblee di cui essa era emanazione. L'idea che la bicamerale potesse decidere di concentrarsi "solo su quegli aspetti che venivano valutati essenziali ai fini della delineazione di una riforma organica della II parte della Costituzione"¹⁰⁵ non contrastava sicuramente con lo spirito della legge costituzionale, ed era probabilmente quella che avrebbe avuto l'impatto politico meno destabilizzante nei confronti della commissione.

Nessuna delle soluzioni appena illustrate ha in realtà avuto attuazione. La stridente contraddizione fra l'urgenza di riformare le materie rientranti nelle competenze della bicamerale e la ormai totale proiezione delle forze politiche verso l'incipiente avvicendamento di legislatura finiva anzi col tradursi in sintomatici attriti fra gli stessi vertici istituzionali. Si ricordi, a conferma di ciò, l'episodio verificatosi nel novembre 1993 relativamente all'assegnazione di nuovi progetti di legge in materia elettorale, sotto le "mentite spoglie" di un contrasto interpretativo sull'art. 1 della legge costituzionale. La commissione, a fronte della richiesta avanzata dall'on. Labriola alla fine di ottobre di riesaminare in sede di comitato ristretto alcuni aspetti della legge elettorale di Camera e Senato appena varata, si era vista costretta ad accertare l'inesistenza delle condizioni politiche necessarie per affrontarne l'esame¹⁰⁶, così da porre ai Presidenti delle Camere interrogativi in merito all'assegnazione di eventuali proposte di legge formali riferite a tale oggetto. In occasione della presentazione del disegno di legge n. 1629, recante la data del 9 novembre 1993, il Presidente del Senato decideva senza esitazioni e senza consultare ulteriormente l'Ufficio di Presidenza della commissione di procedere all'assegnazione alla propria commissione competente in sede referente. Una simile scelta veniva espressamente giustificata alla luce delle dichiarazioni della commissione ed in considerazione del dettato dell'art. 1 della l.cost. 1/93 (che avrebbe costituito "ostacolo insuperabile alla assegnazione alla commissione di disegni di legge in materia costituzionale o elettorale presentati dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale stessa"¹⁰⁷) e dell'impossibilità di asse-

¹⁰⁵ LIPPOLIS e SPEZIALE, *Le riforme istituzionali*, cit., 61.

¹⁰⁶ Si trattava in sostanza di una proposta "politica" mirante alla sostituzione del metodo di attribuzione del seggio, previsto a maggioranza semplice in un solo turno, con il metodo del ballottaggio in doppio turno. Il comunicato stampa con il quale la commissione dava notizia di non ritenere praticabile un immediato esame della proposta era del 16 novembre 1993.

¹⁰⁷ V. comunicato diffuso dall'Ansa il 17 novembre 1993.

gnarlo per connessione alla commissione bicamerale (che in quel momento non aveva al proprio esame la materia propria dei disegni di legge), dando in sostanza una lettura forzatamente riduttiva delle competenze della bicamerale. Competenze che in realtà, come precisava la stessa on. Iotti a seguito della decisione del Presidente della Camera di affidare a sua volta alla propria commissione permanente una proposta di legge in materia elettorale, non si potevano assolutamente ritenere alterate da situazioni contingenti o di fatto, ma permanevano fino alla scadenza contemplata dalla legge costituzionale istitutiva dalla quale, peraltro, discendevano.

Fra queste ed altre difficoltà la bicamerale continuava a lavorare fino all'inizio del 1994 e comunicava alle Presidenze delle Camere il risultato dei propri lavori l'11 gennaio, un mese prima della data stabilita dalla legge istitutiva. Si trattava di un progetto di riforma incisivo e consistente, anche se non esauriente, della seconda parte della Costituzione, che testimoniava l'impegno in essa profuso, se non da tutti, da molti dei suoi membri. Il testo prevedeva: una ampia riforma del rapporto Stato-Regioni; nuove regole in materia di formazione del governo con la creazione della figura di un primo ministro eletto a maggioranza assoluta dal Parlamento e l'accentuazione del suo ruolo di guida dell'esecutivo; la cosiddetta sfiducia costruttiva; nuove regole in materia di bilanci, decretazione d'urgenza, delegificazione e potere regolamentare del governo, organizzazione della pubblica amministrazione; la durata quadriennale della legislatura e l'ampliamento del potere d'inchiesta delle Camere. Data la ormai certa scadenza elettorale, essa veniva consapevolmente¹⁰⁸ offerta come documento per il futuro lavoro. Secondo quanto previsto dall'art. 4 della legge costituzionale del 6 agosto, la commissione cessava dalle proprie funzioni con lo scioglimento dell'undicesima legislatura, alla quale subentrava una XII legislatura dal volto inaspettato e che si apriva con dichiarazioni aspramente critiche nei confronti dell'intero impianto costituzionale repubblicano.

Si sentiva persino parlare di "governo costituente", ad indicare che la nuova maggioranza governativa, questa volta davvero tale, poneva in cima ai propri obiettivi una radicale e rapida modifica della Costituzione, dando l'impressione di confondere due concetti che in teoria dovrebbero rimanere ben distinti, vale a dire quello di mandato a governare e quello di mandato costituente (che, detto per inciso, non potrebbe essere comunque conferito attraverso sistemi elettorali maggioritari)¹⁰⁹.

Quanto al contenuto di questi promessi e globali cambiamenti si può prevedere che il progetto predisposto dalla bicamerale sarà difficilmente riutilizzabile.

¹⁰⁸ V. relazione di accompagnamento del Presidente della commissione Iotti.

¹⁰⁹ Cfr. ONIDA, *La Costituzione non è bottino per i vincitori*, in *Il Sole-24 Ore*, 5 aprile 1994.

Dal punto di vista politico, infatti, appare poco plausibile che la nuova maggioranza, nata ed alimentata elettoralmente dalla crisi del precedente regime partitico, decida di accettarne un frutto, seppur positivo. È agevole supporre che saranno piuttosto le attuali opposizioni a cercare di non vanificare quegli studi e quei compromessi e a ribadirne la validità¹¹⁰.

Dal punto di vista giuridico ci si può invece domandare quali possibilità esistano per un eventuale recupero del progetto. Esistono infatti nei regolamenti parlamentari delle norme che consentono alle commissioni permanenti, entro un certo termine dall'inizio della legislatura, di riferire all'Assemblea su progetti di legge approvati dalle commissioni stesse in sede referente nel corso della precedente legislatura e di adottare la relazione allora presentata¹¹¹. Dato che nelle materie di competenza della commissione bicamerale per le riforme si era innescato nel corso della undicesima legislatura un meccanismo di sostituzione rispetto alle commissioni permanenti, queste previsioni potrebbero ritenersi applicabili, in via interpretativa, ai disegni che essa aveva comunicato alle Assemblee terminando la fase propriamente referente del procedimento legislativo.

Quanto al metodo delle future riforme costituzionali sembra per il momento assai lontana l'ipotesi di una nuova bicamerale sulle orme della precedente. I comitati di saggi o di esperti recentemente ipotizzati, una volta costituiti, saranno comunque organi ben differenti per natura e funzioni.

Del resto nella situazione politica attuale la via più pratica ed anche più semplice si rivela proprio quella prevista dal famigerato articolo 138, eventualmente ritoccata con l'introduzione di un referendum confermativo i cui risultati, facilitati da una sapiente e pervasiva campagna elettorale¹¹², difficilmente sovvertirebbero la decisione della maggioranza.

A questo proposito occorre fare un passo indietro e ricordare come, nell'autunno del 1993, sia stata incomprensibilmente persa dal vecchio Parlamento l'occasione di uscire di scena lasciando come eredità, più o meno gradita, a quello successivo la riforma dello stesso art. 138 Cost. alla luce delle nuove leggi elettorali.

¹¹⁰ Cfr. NAPOLITANO, *I riformatori siamo noi e dobbiamo subito dimostrarlo al paese*, in *L'Unità*, 24 aprile 1994. L'identico testo approvato dalla commissione è stato infatti ripresentato alla Camera il 20 maggio 1994 come proposta di legge costituzionale n. 575 d'iniziativa dei deputati Iotti, Bassanini, Berlinguer, Occhetto, Guerzoni, Napolitano, Giugni, Mussi, Novelli, Mattioli e Spini.

¹¹¹ Vedi art. 107, terzo comma r.C. ed il corrispondente art. 81, quinto comma r.S.. Si tratta del c.d. *repêchage* dell'attività legislativa svoltasi nella legislatura immediatamente precedente; cfr. D'ORAZIO, *Voci di un dizionario parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1993, n. 1-3, 164.

¹¹² E magari con "l'introduzione di un limite all'imposizione fiscale diretta" come insinuava PACE, *La nuova Costituzione*, cit..

Questa ed altre norme¹¹³ dell'ordinamento contengono infatti *quorum* di garanzia costituzionale che erano stati calibrati¹¹⁴ dai costituenti in rapporto ad un metodo di selezione della rappresentanza che ora non c'è più ed al quale ne è subentrato uno che priva tali *quorum* dell'originaria valenza garantista. Il problema era stato incidentalmente sollevato anche durante le discussioni sulla legge sulla bicamerale¹¹⁵, ma solo nell'ottobre '93 la Camera si ritrovava ad affrontarlo in modo specifico, a seguito della presentazione di due proposte costituzionali di modifica del 138¹¹⁶.

Tutti, o quasi, d'accordo circa la necessità di abolire la clausola preclusiva del referendum contenuta nel terzo comma, che non poteva più ritenersi basata sulla presunzione di conformità fra i due terzi raggiungibili nelle aule parlamentari e la maggioranza popolare. Meno uniformi, invece, le posizioni assunte sull'innalzamento della maggioranza richiesta per procedere a modifiche costituzionali. A fronte di coloro che sottolineavano l'esigenza di difendere la sostanziale rigidità della nostra Costituzione attraverso la previsione di maggioranze parlamentari in grado di rispecchiare un consenso nettamente superiore a quello necessario e sufficiente per esprimere una maggioranza di governo¹¹⁷, c'era chi preferiva porre l'attenzione sull'altrettanto sentita esigenza di rivedere i requisiti di validità dell'intervento referendario¹¹⁸. Alla promettente convergenza che si andava delineando quanto al fine non corrispondeva, quindi, un tempestivo accordo sui mezzi con i quali perseguirlo. Nel corso dell'esame in aula si riusciva a stabilire solo tendenzialmente di aggiungere all'abolizione del terzo comma la necessaria partecipazione al referendum costituzionale della maggioranza degli aventi

¹¹³ Si pensi alle norme relative all'elezione del Presidente della Repubblica, dei cinque componenti della Corte costituzionale, dei componenti del Consiglio superiore della magistratura e all'approvazione dei regolamenti parlamentari

¹¹⁴ In Assemblea costituente l'on. Rossi osservava che si era giustamente scartato, nella procedura di revisione, il referendum in caso di approvazione in seconda lettura a maggioranza dei 2/3 poiché le elezioni si sarebbero svolte con il sistema proporzionale.

¹¹⁵ L'on. D'Onofrio, in particolare, aveva cercato di evidenziare il problema nella maggior parte degli interventi svolti durante le sedute relative ai poteri della commissione; si veda ad esempio quello del 1 dicembre 1992.

¹¹⁶ La proposta n. 2265 Labriola ed altri concerneva l'abrogazione del terzo comma dell'art. 138 della Costituzione; la concorrente proposta Tassi n. 1830 suggeriva l'inserimento nell'art. 138 del seguente comma: "Le leggi di revisione costituzionale dei principi fondamentali di cui agli artt. da 1 a 12 sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in entrambe le votazioni".

¹¹⁷ In questo senso l'intervento di D'Onofrio nella seduta del 27 ottobre 1993. L'obiettivo, efficacemente sintetizzato dall'allora ministro per le riforme Elia nella seduta del 28 ottobre, era quello di mantenere "non tanto un consociativismo *ante litteram*, ma, semmai, un consenso di regime in senso buono sui principi fondamentali del nostro ordinamento".

diritto, e di prevedere che le leggi di revisione delle norme contenute nei principi fondamentali e nella parte prima dovessero essere approvate in seconda deliberazione dalla maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Il confronto conclusivo sul tema veniva però allontanato a causa di una richiesta, esaudita, di rinvio alla commissione competente dell'esame delle suddette proposte

Questo ennesimo tentativo di rimettere in discussione la procedura di revisione della Costituzione italiana, che di tutti quelli susseguitisi negli ultimi tempi è forse stato il più giustificato, non ha purtroppo avuto alcun seguito ed l'art. 138, dopo anni di critiche e di discutibili accuse, è rimasto lì, formalmente intatto e sostanzialmente inadeguato ai nuovi dati istituzionali del paese.

¹¹⁸ V. l'intervento dell'on. Bruno nella seduta del 27 ottobre 1993.