

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. II

n. 21

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

d'iniziativa dei senatori VILLONE, SALVI e SMURAGLIA

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 9 GENNAIO 1996

Introduzione del Capo XVI-bis del Regolamento del Senato sul procedimento abbreviato per i disegni di legge costituzionali urgenti

ONOREVOLI SENATORI. - La consapevolezza della necessità di modifiche rilevanti ad alcune parti della Costituzione conduce alla ricerca dei modi opportuni per l'innovazione. Il dibattito in corso sull'ipotesi di un'Assemblea costituente esprime appunto tale ricerca. Ma sono davvero gravi le perplessità che sorgono sulle impostazioni fin qui adottate per il dibattito. E si giustifica pienamente l'intento di costruire una strumentazione che consenta di uscire da una situazione confusa e sostanzialmente bloccata.

A tal fine, va anzitutto puntualizzato il significato di fondo della normativa costituzionale sulla revisione. L'obiettivo del costituente non è stato quello di rendere la revisione «difficile», ponendo ostacoli quasi insuperabili alle modifiche che si rendessero

necessarie. Si è inteso garantire due cose: che la scelta si consolidasse a seguito di una riflessione, a valle di un ripensamento sull'innovazione da introdurre; e che nella scelta medesima confluisse un consenso maggiore di quello normalmente richiesto per legiferare. Da qui, la previsione di due letture, e di una maggioranza qualificata nella seconda.

È dunque pienamente nello spirito e nella lettera della Costituzione la ricerca di percorsi che - fermi restando i fini costituzionali richiamati - consentano snellezza di procedimento e rapidità di decisione. Ponderazione e consenso non si garantiscono necessariamente attraverso un eccesso di complessità procedurali.

In questa prospettiva, la via regolamentare agli obiettivi anzidetti non ha ricevuto

sufficiente attenzione. La stessa norma costituzionale, con il rinvio al Regolamento di cui all'articolo 72, affida il procedimento legislativo ad un *mix* di fonti di rigidità differenziata: per una parte costituzionale, e per l'altra regolamentare. Ciò consente una misura considerevole di flessibilità ed un'ampia potenzialità di innovazione nella definizione dei processi decisionali. La presente proposta tende appunto ad esplorare compiutamente tale flessibilità e potenzialità, nel rispetto dei confini insuperabili posti dalla Costituzione. L'obiettivo è costruire un procedimento di formazione della legge costituzionale che coniughi efficienza decisionale, ponderazione e consenso.

I - Profili generali

È dunque necessario preliminarmente individuare i confini posti dalla Costituzione. A tale proposito, va sottolineato che la norma costituzionale non costruisce modelli compiuti di procedimento legislativo. Poche e scarse, infatti, sono le prescrizioni rilevanti: e non bisogna commettere l'errore di leggere la norma stessa alla luce della prassi e dell'esperienza parlamentare. È certo probabile che in qualche misura il costituente avesse come riferimento quella prassi, e quella esperienza. Ma questo non deve impedire letture evolutive, salvo i limiti formali insuperabili che nettamente emergessero dal dettato normativo.

Quali sono, dunque, i requisiti e le prescrizioni che la norma indiscutibilmente pone e che assumono un rilievo specifico nel contesto che qui interessa?

Anzitutto, vi sono regole generali sul procedimento legislativo, ordinario o costituzionale. In specie: che tale procedimento si fonda su norme costituzionali in piccola parte, e regolamentari per il resto; che sia rinviata al regolamento la definizione di procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui è dichiarata l'urgenza; che ciascun disegno di legge è esaminato prima da una Commissione, e poi dalla Camera, secondo le norme del regolamento; che una approvazione articolo per articolo precede

la votazione finale da parte della Camera. Specificamente, rileva poi la tassativa prescrizione che ai disegni di legge costituzionale si applica in ogni caso la procedura «normale» di esame e di approvazione diretta da parte della Camera.

Questo è il quadro di riferimento costituzionale necessario. Per contro, non esiste in Costituzione alcun modello compiutamente definito di procedimento legislativo. Al più, ed in coerenza con il rinvio al Regolamento parlamentare, si pongono alcuni elementi del modello: ad esempio, nell'articolo 72, terzo comma, per quanto riguarda la sede deliberante. Ma non esiste alcuna norma costituzionale di dettaglio cui riferire, ad esempio, la definizione della sede redigente, della sede referente, o dell'esame. Nè si prescrive in modo tassativo che la Commissione di cui all'articolo 72, primo comma, sia quella permanente competente per materia, o osservi nella composizione la proporzione esistente tra i Gruppi parlamentari (prescrizione posta dal terzo comma solo per la sede deliberante). Nè, ancora, si prescrive che il medesimo modello procedimentale vada adottato per tutti i disegni di revisione costituzionale, e che non si possano invece enucleare alcuni da sottoporre a procedimento differenziato. Nè, infine, in modo univoco si definisce una dichiarazione di urgenza cui segua un modello procedimentale tipico. Per questi profili può o meno soccorrere la prassi; oppure si può andare a ricostruzioni evolutive, o comunque tali da sfruttare pienamente la flessibilità consentita dal fondamento normativo, ed in ogni caso rispettose dei principi di fondo sopra enucleati e dello spirito, oltre che della lettera, della Costituzione.

II - Procedimento abbreviato e «procedura normale» ex articolo 72, quarto comma, della Costituzione

In questa chiave, dal combinato disposto dell'articolo 72, secondo e quarto comma, si trae che non esiste ostacolo a che si adotti un procedimento abbreviato per la revisione della Costituzione. Va anzitutto sotto-

lineato che la possibilità di procedimenti abbreviati è prescritta in termini generali, e senza eccezione: il fondamento si ritrova nell'urgenza che non può certo di per sé escludersi nella revisione. È ben vero che una legge costituzionale richiede ponderazione, e quindi la doppia lettura: ma può certamente caratterizzarsi nel senso dell'urgenza. Quindi, un procedimento abbreviato - sempre rispettoso della doppia lettura - è ipotizzabile anche per i disegni di legge costituzionale.

Se un ostacolo ci fosse, dovrebbe trarsi non già dall'articolo 72, secondo comma, ma dalla prescrizione secondo cui le leggi costituzionali richiedono sempre la «procedura normale di esame e di approvazione diretta» (articolo 72, quarto comma). Ma questa norma non può leggersi come impeditiva di procedimenti abbreviati. Nel riferimento alla procedura «normale» non può leggersi la costituzionalizzazione di un qualsivoglia modello dato di procedimento legislativo. Dal dettato costituzionale si traggono unicamente il divieto che la deliberazione definitiva sia affidata alla Commissione, e l'obbligo che in Assemblea il procedimento decisionale sia articolato su una fase di esame ed una di approvazione. Nell'ambito dei confini così definiti è possibile incardinare la semplificazione, e dunque l'abbreviazione dei procedimenti.

Del resto, che sia così si trae da una lettura piana dello stesso regolamento vigente. Infatti, la norma costituzionale certo non distingue tra la prima e la seconda lettura. La prescrizione del procedimento normale si applica indiscutibilmente ad entrambe, che rimangono autonome, poichè in ciascuna si definisce la volontà della Camera rispetto al venire in essere della legge. Partendo da ciò, si trae che il modello definito nel regolamento vigente è ascrivibile al modello normale, sia nella prima che nella seconda lettura: diversamente, dovremmo ritenere che il regolamento stesso è, nella sua attuale formulazione, incostituzionale. Quindi, il modello «normale» trova la sua definizione sia nell'articolo 72 quarto comma, laddove si dispone che esso passi attraverso l'esame e l'approvazione della Ca-

mera, sia nello stesso regolamento, laddove si definisce una «normalità» di prima lettura all'articolo 121, e negli articoli 122 e seguenti, una «normalità» di seconda lettura. Vi sono dunque «normalità» diverse, alcune proceduralmente più complesse di altre, tutte da valutare alla stregua dei requisiti minimi imposti dall'articolo 72, quarto comma: esame ed approvazione.

Si conferma, allora, la possibilità di conciliare procedimenti abbreviati e «normalità». Ma un procedimento può essere abbreviato sia eliminando del tutto una delle fasi che lo compongono, sia eliminando elementi di regola costitutivi di una fase. Ulteriori elementi significativi sulla abbreviazione possibile si traggono dalla lettura congiunta della norma costituzionale e della norma regolamentare relativa alla seconda lettura. Questa, infatti, definisce un modello in cui la fase di Commissione rimane disciplinata dalle norme comuni, mentre la fase di Assemblea si concentra nella discussione generale e nel voto sul complesso. Quindi, un modello «normale» estremamente semplificato, che riduce il concetto di esame e di approvazione di cui all'articolo 72, quarto comma, alla riserva all'Assemblea della decisione a seguito di discussione generale.

Sulla base delle premesse fin qui indicate, è stato costruito nella proposta un modello procedimentale fortemente semplificato, coerente con le prescrizioni costituzionali, e teso ad enuclearne pienamente la potenzialità evolutiva. Esso si impernia anzitutto sulla istituzione di una Commissione permanente speciale, di fronte alla quale si attiva un procedimento abbreviato per quei disegni di legge costituzionale di cui sia formalmente dichiarata dall'Assemblea l'urgenza. Naturalmente, rimane applicabile agli altri disegni la disciplina attualmente in vigore.

III - Commissione per le istituzioni

Va anzitutto sottolineato che la previsione di una speciale Commissione per le istituzioni pone un punto di radicale rot-

tura rispetto al passato. L'istituzione di Commissioni ha finora inevitabilmente condotto all'allungamento dei tempi di una decisione già difficile: o per essere esterne al procedimento legislativo, mantenendo un carattere puramente di studio e preparatorio (Bozzi); o per aver richiesto le complesse procedure della legge costituzionale (De Mita-Iotti). Nel modello proposto, invece, l'operatività è piena ed immediata, in quanto la Commissione si incardina formalmente nel procedimento di formazione della legge costituzionale, senza alcuna duplicazione di tempi, ed anzi - nella formulazione data - con una notevole accelerazione. Non è marginale, inoltre, la previsione secondo cui i componenti si sottraggono all'impegno del lavoro parlamentare quotidiano. Si supera in tal modo quello che è un ostacolo vero ad una efficiente produzione riformatrice: l'interferenza con l'ordinario lavoro parlamentare. Diviene dunque possibile un risultato del tutto analogo a quello che si avrebbe con l'istituzione di organismi esterni al Parlamento.

Quanto alla composizione della Commissione, il primo riferimento è in chiave proporzionale ai voti ottenuti nel confronto elettorale dai gruppi di candidati (secondo il sistema elettorale del Senato). Peraltro, dal momento che al risultato elettorale seguono le vicende concernenti la formazione dei Gruppi parlamentari, il secondo riferimento è a questi ultimi. Il fine che si intende raggiungere è quello di una composizione che rispetti la proporzione effettiva tra le forze politiche, e che non rifletta la possibile distorsione derivante dalla applicazione di sistemi maggioritari. È infatti da condividere la posizione di chi richiede che la revisione della Costituzione e la costruzione del consenso necessario si fondino su un impianto proporzionale, e non maggioritario.

La soluzione prospettata non trova ostacolo nella Costituzione. Da un punto di vista strettamente formale, va notato che la prescrizione relativa al rapporto tra i Gruppi parlamentari è posta unicamente per i procedimenti in cui la volontà della Camera si forma conclusivamente in Com-

missione. È per tali procedimenti che bisogna presuntivamente garantire la coerenza della decisione assunta in Commissione con quella che sarebbe stata la volontà dell'Assemblea. Ed è ai fini di tale coerenza che si mostra necessario confermare nella Commissione i rapporti di forza esistenti in Assemblea. Per converso, tale necessità non si pone laddove l'Assemblea mantiene un potere conformativo e decisionale rispetto al testo normativo. Pertanto, il dettato dell'articolo 72, comma 3, non deve intendersi come espressione di un principio generale, applicabile necessariamente a tutti i procedimenti, ma come prescrizione puntuale applicabile ad un modello procedimentale specifico, con esclusione di quelli che comunque riservano all'Assemblea il potere di formare conclusivamente la volontà della Camera.

Su un piano più generale, va notato che il richiamo alla proporzione esistente tra i Gruppi parlamentari assumeva, nell'ambito di sistemi elettorali proporzionali, il senso di garantire che l'intero processo decisionale parlamentare rispecchiasse gli equilibri esistenti nel Paese. Il passaggio a regimi maggioritari riduce la portata di quel richiamo alla garanzia di coerenza tra il livello della Commissione e quello dell'Assemblea prima delineata. Non più, dunque, fondamento di legittimazione, ma strumento di efficienza decisionale ed economia di procedimenti. E risultano dunque conclusive le considerazioni già svolte.

Va sottolineata, infine, la possibilità che - nel caso di adozione di identica norma regolamentare da parte della Camera, si proceda in seduta congiunta delle due Commissioni. Non v'è ostacolo nella norma costituzionale, in quanto l'articolo 72, primo comma, prescrive la necessità del passaggio in Commissione, ma nulla dice oltre questo. Dal dettato costituzionale si trae, invero, che debba trattarsi di una Commissione inserita nel procedimento decisionale di ciascuna Camera. Ma tale è appunto il caso per la Commissione che qui si prevede. Nel caso di seduta congiunta, in particolare, il doppio *quorum* strutturale e funzionale previsto con riferimento ai componenti di cia-

scuna Camera garantisce appunto la formazione di una volontà alle singole Camere specificamente riferita. Si pone in essere una doppia deliberazione simultanea, idonea a produrre effetti con riferimento a ciascuna Camera. Le Commissioni in seduta congiunta non danno quindi luogo ad un nuovo organo collegiale la cui volontà non potrebbe poi partitamente riferirsi a ciascuna Camera, ma ad una speciale modalità procedimentale per il formarsi della volontà di ciascuna Camera. Ne segue che a conclusione dei lavori, il testo approvato può essere indifferentemente portato nell'una o nell'altra Assemblea. Al tempo stesso, il mancato raggiungimento simultaneo dei *quorum* impedisce che si produca l'effetto deliberativo sia per l'una che per l'altra Camera e testimonia il mancato conclusivo prodursi del consenso. Con il vantaggio di raggiungere in una unica tornata il medesimo effetto che potrebbe diversamente richiedere i tempi di estenuanti navette.

IV - Prima e seconda deliberazione

Il procedimento davanti alla Commissione si articola su una forte semplificazione della fase di Assemblea già nella prima deliberazione, assumendo in premessa, come si è detto, che a questa possa estendersi la semplificazione apportata dal regolamento vigente alla seconda deliberazione. D'altra parte, non si adotta un procedimento redigente: infatti, la fase di Assemblea si articola sulla discussione generale e sul voto finale - come per il redigente - ma anche sull'approvazione articolo per articolo. Innovazione, questa, particolarmente significativa, in quanto consente all'Assemblea di intervenire in modo puntuale sul testo, e non attraverso un'accettazione o un rigetto globale dello stesso, come è invece nel modello redigente anzidetto. Nè si può argomentare conclusivamente che l'approvazione articolo per articolo si connette necessariamente alla presentazione di emendamenti. Essa infatti, anche prescindendo dalla presentazione di emendamenti, con-

sente pur sempre il rigetto del singolo articolo, e quindi un potere di conformazione del testo. Ciò assume particolare significato se si guarda alla formulazione di indirizzi, consentendosi così all'Assemblea un controllo puntuale anche su singole parti del testo quanto alla conformità rispetto agli indirizzi medesimi. È altresì consentito lo stralcio di norme. Affidare all'Assemblea un potere conformativo del testo conduce ad escludere l'assimilazione al modello redigente.

Trovano invece applicazione limiti che sono già ora presenti nella seconda deliberazione - e che per questo possiamo assumere come conformi al quarto comma dell'articolo 72: in particolare, il divieto di presentare emendamenti, di porre questioni pregiudiziali e sospensive, di presentare ordini del giorno. In sintesi: si garantisce all'Assemblea il pieno potere decisionale, distinguendo il modello dalla Commissione in sede deliberante; e le si attribuisce, sia pure in misura ridotta, un potere conformativo del testo, distinguendo il modello dalla Commissione in sede redigente. La riduzione del potere conformativo trova giustificazione nel diverso equilibrio tra forze politiche che si realizza tra i due livelli decisionali. L'Assemblea, di impianto maggioritario, può rigettare in tutto o in parte le scelte formulate dalla Commissione, di impianto proporzionale: ma non può imporre proprie, e diverse, soluzioni.

Per la seconda deliberazione si applica la normativa vigente: la Commissione riesamina e riferisce, e l'Assemblea approva con il solo voto sul complesso dopo la discussione generale. Per le modifiche eventualmente introdotte dalla Camera il ruolo della Commissione e dell'Assemblea sono riportati a quanto previsto nella prima deliberazione.

In sintesi: una Commissione a competenza riservata; un potere di indirizzo dell'Assemblea; un procedimento abbreviato che concentra nella fase di prima deliberazione in sede di Commissione il confronto politico e la verifica del raggiungimento del consenso necessario.

V - *Considerazioni conclusive*

Nella proposta qui avanzata emergono certamente elementi di novità rispetto alla prassi ed a letture tradizionali del testo costituzionale. Ma l'innovazione, purchè rispettosa della Costituzione, è necessaria se si vuole, dopo oltre un decennio di inconcludenti confronti, avviare il processo riformatore di cui il Paese ha indiscutibilmente bisogno. Bisogna delineare una via efficace e rapida per la decisione parlamentare.

Quanto all'obiezione, talora avanzata, che una revisione costituzionale di ampia portata non sarebbe possibile attraverso l'articolo 138, a causa della previsione del referendum (eventuale) e dell'impossibilità di soddisfare i requisiti di chiarezza ed omogeneità richiesti dalla Corte costituzionale per i quesiti referendari, la risposta è agevole. Basterebbe, con le opportune intese, addivenire all'individuazione di più leggi costituzionali, ciascuna di oggetto sufficientemente omogeneo. Ciò consentirebbe, tra l'altro, utilizzando il meccanismo delle intese fra i Presidenti delineato nel testo, di far partire contestualmente nelle due Camere il processo decisionale, su oggetti diversi, da incrociare nella seconda lettura: con il positivo risultato di abbreviare ulteriormente il tempo necessario per la definitiva conclusione del processo rinnovatore.

Del resto, le alternative che oggi si pongono nel dibattito non sono certo da preferire. L'ipotesi di un'Assemblea costituente, anche a non voler considerare i fortissimi dubbi di merito che certamente suscita, ri-

chiede tempi operativi di molti mesi per l'approvazione di una legge costituzionale, con la connessa ipotesi di impugnazione in via referendaria; di altri mesi per l'approvazione di una legge elettorale, di altri ancora per l'avvio in concreto dei lavori. Sarebbe del tutto improbabile iniziare a discutere davvero prima di un anno o un anno e mezzo, e concludere prima di tre anni. La via qui proposta consentirebbe l'avvio in concreto di una discussione di merito a tempi brevissimi: quelli necessari alla simultanea approvazione nei due rami del Parlamento di una modifica del regolamento. Se ci fosse davvero una volontà politica di cambiamento, non si andrebbe oltre le due o tre settimane. Nel giro di un mese, si potrebbe concretamente avviare la discussione sui numerosi disegni di legge costituzionale già presentati, e con il procedimento abbreviato che qui si propone, si potrebbe giungere nel giro di pochi mesi all'approvazione definitiva di importanti riforme, o per contro verificare in tempi brevi l'impossibilità di realizzare un tale risultato nella legislatura in corso. In ogni caso, anche se un esito positivo del processo riformatore si mostrasse impossibile, l'approvazione della proposta consentirebbe di predisporre un importante strumento per decisioni rapide ed efficaci successivamente al passaggio di elezioni politiche generali.

Per questo, la proposta che si avanza definisce un terreno di effettiva verifica degli intenti di chi vuole davvero innovare, e di chi invece mira ad obiettivi di sostanziale conservazione.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE
DEL REGOLAMENTO**

Art. 1.

1. È introdotto il Capo XIV-bis:

«CAPO XIV-bis

**DEL PROCEDIMENTO ABBREVIATO
PER I DISEGNI DI LEGGE
COSTITUZIONALE URGENTI**

Art. 124-bis.

(Commissione per le istituzioni)

1. La Commissione per le istituzioni è composta da trenta senatori, nominati dal Presidente su designazione dei Gruppi parlamentari, nel rispetto del rapporto esistente tra i voti riportati dai gruppi di candidati nell'elezione per il Senato, e tenuto conto della proporzione esistente tra i Gruppi parlamentari.

2. I componenti della Commissione vengono sostituiti nelle Commissioni permanenti cui appartengono secondo le modalità di cui all'articolo 21, comma 4.

3. Il Presidente del Senato, sentita la conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, assegna alla Commissione per le istituzioni i disegni di legge costituzionale sui quali l'Assemblea dichiara il carattere di urgenza.

Art. 124-ter.

*(Prima deliberazione ai sensi
dell'articolo 138 della Costituzione)*

1. La Commissione per le istituzioni procede secondo quanto disposto dall'articolo

43. L'Assemblea può porre un termine ai lavori della Commissione, e formulare criteri informativi con apposito ordine del giorno. In tal caso, trovano applicazione i commi 2 e 3 dell'articolo 42.

2. L'Assemblea procede all'esame ed approvazione della proposta della Commissione unicamente con discussione generale, approvazione articolo per articolo e voto finale. Non sono ammessi emendamenti, la questione pregiudiziale e quella sospensiva. Si applicano alle dichiarazioni di voto le disposizioni dell'articolo 109, comma 2.

3. Alle modifiche eventualmente introdotte dalla Camera dei deputati si applicano le disposizioni dell'articolo 104 e del presente articolo.

Art. 124-quater.

(Seconda deliberazione ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione)

1. In seconda deliberazione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 122, 123 e 124.

Art. 124-quinquies.

(Seduta congiunta delle Commissioni)

1. Ai fini dell'articolo 124-ter, comma 1, il Presidente del Senato trasmette alla Presidenza della Camera dei deputati l'elenco dei disegni di legge all'ordine del giorno della Commissione per le istituzioni, e verifica l'analogo elenco trasmesso dalla Presidenza della Camera dei deputati. Quando proposte di contenuto affine risultino assegnate alla corrispondente Commissione per le istituzioni della Camera dei deputati, il Presidente del Senato ne trasmette l'elenco al Presidente della Commissione.

2. Nel caso previsto dal comma 1, il più anziano dei Presidenti delle due Commissioni convoca le Commissioni medesime in seduta congiunta, ed assume la Presidenza. Le adunanze sono valide con la presenza della metà più uno dei componenti di ciascuna Camera, e le deliberazioni sono adot-

tate con il voto favorevole della maggioranza dei componenti presenti e votanti di ciascuna Camera. Ai fini del computo dei votanti non si tiene conto degli astenuti.

3. Nel caso previsto dai commi 1 e 2, a conclusione dei lavori delle Commissioni in seduta congiunta il Presidente del Senato ed il Presidente della Camera adottano le opportune intese per il prosieguo».

Art. 2.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* delle presenti disposizioni. I Gruppi parlamentari designano i componenti della Commissione per le istituzioni entro dieci giorni dall'entrata in vigore. Il Presidente del Senato entro i successivi dieci giorni procede alla nomina, convoca la prima seduta della Commissione per l'elezione del Presidente e dell'ufficio di Presidenza, e pone all'ordine del giorno dell'Assemblea la dichiarazione di urgenza dei disegni di legge costituzionale.

2. Fino all'elezione del Presidente la Commissione è presieduta dal componente più anziano di età.

