

**AUTORE: Francesca Parmigiani**

Dottoranda di ricerca in diritto costituzionale italiano ed europeo

## IL RAPIDO ITER DI APPROVAZIONE DELLE PROPOSTE DI REVISIONE COSTITUZIONALE AL VAGLIO DELLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO

SOMMARIO: 1. Breve analisi del ddl costituzionale n. 3252 2. La proposta di Testo unificato elaborata dal relatore Carlo Vizzini, presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato 3. La discussione sul Testo unificato presso la Commissione Affari costituzionali del Senato 4. L'incardinamento del "Disegno di legge n. 24 e connesse" al Senato

### 1. Breve analisi del ddl costituzionale n. 3252

Il 18 aprile 2012<sup>1</sup> la Commissione Affari costituzionali del Senato, nel proseguire l'esame congiunto dei disegni di legge costituzionale nn. 24<sup>2</sup>, 216<sup>3</sup>, 894<sup>4</sup>, 1086<sup>5</sup>, 1114<sup>6</sup>, 1218<sup>7</sup>, 1548<sup>8</sup>, 1589<sup>9</sup>, 1590<sup>10</sup>, 1761<sup>11</sup>,

<sup>1</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 18 aprile 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=657977>). Si segnala che già a inizio anno era stato avviato un dibattito, fuori dalle aule parlamentari, sul tema delle riforme istituzionali: cfr. F. ALBERTI, "Serve una riforma della Costituzione", in *Corriere della sera*, 15 gennaio 2012, p. 21; S. COLLINI, *D'Alema-Fini: riforma elettorale, dovere morale*, in *L'Unità*, 15 gennaio 2012, p. 10-11; M. ZANARDO, *Fini e D'Alema: ora cambiare Costituzione e legge elettorale*, in *Il Gazzettino*, p. 13; F. RIZZI, *D'Alema e Fini insistono: riformare la legge elettorale*, in *Il Messaggero*, p. 12; C. P., *Due gruppi per cambiare la Costituzione*, in *Libero*, 27 gennaio 2012, p. 10; *Finocchiaro: proposte in campo da tempo. Alfano: modifiche anche alla Costituzione*, in *L'Unità*, 31 gennaio 2012, p. 10-11.

<sup>2</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa del senatore Peterlini, recante "Modifica agli articoli 55 e 57 e abrogazione dell'articolo 58 della Costituzione in materia di composizione del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo", presentato in data 29 aprile 2008.

<sup>3</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa del senatore Cossiga, recante "Revisione della Costituzione", presentato in data 29 aprile 2008.

<sup>4</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa del senatore D'Alia, recante "Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", presentato in data 9 luglio 2008.

<sup>5</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Ceccanti, Morando, Tonini, Adamo, Blazina, Casson, Chiaromonte, Garavaglia, Ichino, Lumia, Negri, Passoni, Pinotti, Sanna, Scanu e Treu, recante "Modifiche alla Costituzione relative al bicameralismo e alla forma di governo", presentato in data 7 ottobre 2008.

<sup>6</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Pastore, Boschetto, Camber, Spadoni Urbani, Speciali, Saro, Vicari, Possa, Zanetta, Santini, Costa, Sanciù, Nessa, Carrara e Lauro, recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione e all'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, formazione e poteri del Governo, età e attribuzioni del Presidente della Repubblica, nomina dei giudici costituzionali", presentato in data 14 ottobre 2008.

<sup>7</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa del senatore Malan, recante "Revisione dell'ordinamento della Repubblica sulla base del principio della divisione dei poteri", presentato in data 19 novembre 2008.

<sup>8</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa del senatore Benedetti Valentini, recante "Modifiche all'articolo 49, nonché ai titoli I, II, III e IV della Parte seconda della Costituzione, in materia di partiti politici, di Parlamento, di formazione delle leggi, di Presidente della Repubblica, di Governo, di pubblica amministrazione, di organi ausiliari, di garanzie costituzionali e di Corte costituzionale", presentato

2784<sup>12</sup>, 2875<sup>13</sup>, 2941<sup>14</sup>, 3183<sup>15</sup> e 3204<sup>16</sup>, abbinava a essi il ddl costituzionale n. 3252<sup>17</sup>.

Quest'ultimo, illustrato dal presidente Carlo Vizzini in qualità di relatore, comprendeva, oltre alla riforma del bicameralismo e alla riduzione del numero dei parlamentari, diverse modifiche al testo costituzionale, incidenti sulla forma di governo, sui rapporti Governo-Parlamento e sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Nella relazione di accompagnamento al progetto, in particolare, si sottolineava, quale elemento "significativo" e "apprezzabile", "l'accordo di principio" - intervenuto sul testo - "tra i tre maggiori partiti che sostengono l'attuale Governo"<sup>18</sup> e si auspicava che a esso seguissero "scelte veramente incisive ... (volte) a superare il bicameralismo perfetto e a conservare il bipolarismo in una nuova chiave più favorevole alla formazione di governi politicamente coesi"<sup>19</sup>.

Passando all'analisi dei contenuti principali del disegno di legge costituzionale citato, va rilevato che esso, al fine di "rafforzare la stabilità e la coesione dei governi e riequilibrare il rapporto tra Parlamento e Governo"<sup>20</sup>, prevede che il potere di dare e revocare la fiducia spetti alla sola Camera dei deputati, alla quale, dopo le elezioni, il candidato alla Presidenza del Consiglio - individuato dal Presidente della Repubblica sulla base

---

in data 6 maggio 2009.

<sup>9</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Finocchiaro, Zanda e Latorre, recante "Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", presentato in data 26 maggio 2009.

<sup>10</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Cabras, Musi, Pegorer, Morri, Micheloni, Casson, Filippi, Donaggio, Amati, Marcenaro, Sanna, Marinaro, Scanu, Antezza, Barbolini, Blazina, Serra e De Sena, recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione, concernenti il Parlamento, l'elezione del Presidente della Repubblica e il Governo", presentato in data 26 maggio 2009.

<sup>11</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Musso, Sarro, Menardi, Poretti ed Esposito, recante "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica", presentato in data 9 settembre 2009.

<sup>12</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Poli Bortone, Viespoli, Castiglione, Cardello, Carrara, Menardi, Palmizio, Piscitelli, Saia, Chiaromonte e Peterlini, recante "Modifiche alla Costituzione in materia di istituzione del Senato delle autonomie, riduzione del numero dei parlamentari, soppressione delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni sotto i 5000 abitanti, nonché perfezionamento della riforma sul federalismo fiscale", presentato in data 13 giugno 2011.

<sup>13</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa del senatore Oliva, recante "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di riduzione dei parlamentari, di eliminazione della disposizione che prevede l'elezione dei senatori nella circoscrizione Estero e di riduzione del limite di età per l'elettorato passivo per la Camera dei deputati", presentato in data 3 agosto 2011.

<sup>14</sup> Si tratta del ddl costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi e dal Ministro per le riforme per il federalismo Umberto Bossi in data 4 ottobre 2011, recante "Disposizioni concernenti la riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di Governo".

<sup>15</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa del senatore Fistarol, recante "Modifiche al titolo V della Parte II della Costituzione in materia di istituzione del Senato federale della Repubblica, composizione della Camera dei deputati, del Senato federale della Repubblica, del Governo e dei Consigli regionali, nonché in materia di accorpamento delle Regioni, di popolazione dei Comuni e di soppressione delle Province", presentato in data 1 marzo 2012.

<sup>16</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Calderoli, Bricolo, Aderenti, Bodega, Boldi, Cagnin, Castelli, Davico, Divina, Franco, Garavaglia, Leoni, Maraventano, Mauro, Mazzatorta, Montani, Monti, Mura, Pittoni, Rizzi, Stiffoni, Torri, Vaccari, Vallardi e Valli, recante "Disposizioni concernenti la riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di governo", presentato in data 15 marzo 2012.

<sup>17</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Ceccanti, Pastore, Adamo, D'Alì, Morando, Treu, Vitali, Chiaromonte, Garavaglia, De Luca, De Sena, Legnini, Lumia, Negri, Palmizio, Passoni, Peterlini, Ramponi, Santini, Saro, Sangalli, Tonini, Zanoletti, Castiglione, Lenna, Saia e Pinotti, recante "Modifiche alla Costituzione relative al bicameralismo, alla forma di governo e alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni", presentato in data 11 aprile 2012.

<sup>18</sup> C. LOPAPA, *I leader e il nuovo patto della crostata: "Scriviamo insieme un testo unico"*, in *La Repubblica*, 8 febbraio 2012, p. 11; R. R., *PD e Terzo Polo: "Via al taglio dei parlamentari già dal 2013"*, in *Corriere della sera*, 15 febbraio 2012, p. 15; M. IASEVOLI, *C'è l'accordo PD-Terzo Polo: meno parlamentari dal 2013*, in *Avvenire*, 15 febbraio 2012, p. 4; G. PETTINATO, *Premierato: c'è l'intesa PdL-PD-Terzo Polo*, in *Roma*, 18 febbraio 2012, p. 6; F. RIZZI, *Costituzione e legge elettorale via al patto Alfano-Bersani-Casini*, in *Il Mattino*, 18 febbraio 2012, p. 6; *La Costituzione al tempo di Monti*, in *La Discussione*, 6 marzo 2012, p. 2-3.

<sup>19</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge costituzionale n. 3252, p. 2 (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657839.pdf>).

<sup>20</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge costituzionale n. 3252, p. 2 (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657839.pdf>).

dei risultati elettorali – deve presentarsi per ottenere la fiducia<sup>21</sup> e che il Presidente del Consiglio possa essere sfiduciato solo con l'approvazione, a maggioranza assoluta da parte della Camera, di una mozione di sfiducia costruttiva, contenente l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio<sup>22</sup>.

Quanto ai poteri di quest'ultimo, il disegno di legge costituzionale annovera quello di proporre al Capo dello Stato, non solo la nomina, ma anche la revoca dei Ministri<sup>23</sup> e quello di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, la quale deve essere sciolta se, nei venti giorni successivi, non approvi una mozione di sfiducia costruttiva<sup>24</sup>.

Si prevede altresì, ai sensi dell'art. 16, che si proceda allo scioglimento anticipato allorché la Camera abbia respinto un provvedimento sul quale sia stata posta la questione di fiducia, qualora, entro i successivi venti giorni, non sia stata approvata una mozione di sfiducia costruttiva<sup>25</sup>.

Il Governo dispone, poi, di una "*corsia preferenziale per l'approvazione dei provvedimenti che ritiene essenziali per l'attuazione del suo programma*"<sup>26</sup>, i quali possono essere votati entro venti giorni dalla richiesta - nel testo scelto dal Governo - articolo per articolo e con votazione finale<sup>27</sup>.

Il ddl costituzionale n. 3252 contempla, inoltre, la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza, previsti dall'art. 15 commi 2 e 3 della legge 400 del 1988<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. art. 14 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale "l'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 92. Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri. All'inizio della legislatura il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati, propone alla Camera dei deputati il candidato Presidente del Consiglio. Il candidato Presidente del Consiglio espone alla Camera dei deputati il programma del Governo che intende formare e richiede la fiducia. Se la Camera accorda la fiducia, votata per appello nominale, il Presidente della Repubblica lo nomina Presidente del Consiglio. In caso contrario il Presidente della Repubblica propone un nuovo candidato. Se dopo due mesi a partire dalla prima votazione nessun candidato ottiene la fiducia, il Presidente della Repubblica scioglie la Camera dei deputati. Si procede con le stesse modalità di cui ai commi secondo e terzo, nel corso della legislatura, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri»".

<sup>22</sup> Cfr. art. 16 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale "l'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 94. La Camera dei deputati revoca la fiducia mediante mozione motivata sottoscritta da almeno un terzo dei componenti. La mozione deve contenere l'indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio, non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione ed è approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti della Camera. In caso di approvazione, il Presidente della Repubblica, entro dieci giorni dalla approvazione medesima, nomina Presidente del Consiglio la persona indicata nella mozione. Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. Il Presidente del Consiglio può chiedere alla Camera dei deputati il voto di fiducia su un provvedimento. Il rigetto della fiducia comporta le dimissioni del Presidente del Consiglio che può, contestualmente alle dimissioni, richiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento della Camera dei deputati. Il Presidente della Repubblica scioglie la Camera se entro venti giorni dalla richiesta non sia stata approvata una mozione ai sensi del primo comma»".

<sup>23</sup> Cfr. art. 15 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale "l'articolo 93 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 93. Su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri il Presidente della Repubblica nomina e revoca i Ministri. Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica»".

<sup>24</sup> Cfr. art. 13 c. 2 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale "l'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 88. Il Presidente della Repubblica può, sentito il suo Presidente, sciogliere la Camera dei deputati. Non può esercitare il potere di scioglimento negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. Su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Repubblica scioglie la Camera dei deputati se entro venti giorni dalla proposta non sia stata approvata una mozione di sfiducia costruttiva ai sensi dell'articolo 94»".

<sup>25</sup> Cfr. art. 16 ddl n. 3252 citato.

<sup>26</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge costituzionale n. 3252, p. 3 (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657839.pdf>).

<sup>27</sup> Cfr. art. 9 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale "all'articolo 72 della Costituzione è aggiunto, infine, il seguente comma: «Il Governo può chiedere che un progetto di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro venti giorni dalla richiesta nel testo scelto dal Governo, articolo per articolo e con votazione finale, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti»".

<sup>28</sup> Cfr. art. 11 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale "all'articolo 77 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: «Il Governo non può, mediante decreti: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma; c) rinnovare le disposizioni di decreti dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»".

Con riferimento al tema della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, nella relazione di accompagnamento al ddl costituzionale in esame, si sottolinea come, essendo *“opinione quasi unanime che il punto più critico del nuovo titolo V della parte II della Costituzione approvato nel 2001 sia costituito dalla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (articolo 117), e in specie dalla enumerazione delle materie di competenza concorrente fra legislatore statale e regionale”*, si sia ritenuto opportuno inserire *“nella modifica costituzionale in corso di discussione ... anche limitate modifiche all’articolo 117 della Costituzione”*<sup>29</sup>.

A esse, in particolare, è dedicato l’art. 18 del ddl costituzionale<sup>30</sup>, il quale interviene sull’elenco delle materie di competenza legislativa concorrente, assegnando alla competenza esclusiva dello Stato *“le grandi reti di trasporto e navigazione, i porti e aeroporti civili di interesse nazionale, la produzione e il trasporto di energia di interesse nazionale, l’ordinamento della comunicazione e le reti di comunicazione di interesse nazionale”*, con la conseguente attribuzione alla potestà legislativa regionale delle infrastrutture, delle reti di interesse regionale e locale e dei porti turistici.

Sono, altresì, ricondotte nell’ambito della competenza esclusiva del legislatore statale l’*“ordinamento delle professioni”* e la *“sicurezza sul lavoro”*, oltre a essere introdotta *“la clausola di supremazia presente in varia*

<sup>29</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge costituzionale n. 3252, p. 3 (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657839.pdf>).

<sup>30</sup> Cfr. art. 18 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale *“l’articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 117. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull’istruzione; o) ordinamento delle professioni, sicurezza sul lavoro e previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale; opere dell’ingegno; s) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali; t) grandi reti di trasporto e di navigazione; u) porti e aeroporti civili di interesse nazionale; v) produzione e trasporto di energia di interesse nazionale; z) ordinamento della comunicazione e reti di comunicazione di interesse nazionale. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, può adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»”*.

*forma in tutti gli ordinamenti costituzionali federali*<sup>31</sup> attraverso l'inserimento - come disposizione di chiusura dell'art. 117 Cost. - della previsione secondo la quale in ogni caso *"il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, può adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica"*<sup>32</sup>.

Proseguendo nell'analisi del ddl costituzionale n. 3252, va rilevato come esso proponga un passaggio *"dall'attuale bicameralismo paritario ad un bicameralismo chiaramente differenziato"*, in base al quale *"la Camera dei deputati, eletta a suffragio universale e diretto, avrà l'esclusiva del rapporto fiduciario e avrà l'ultima parola sulla grande maggioranza delle leggi"*<sup>33</sup>.

L'art. 8 del ddl, volto a intervenire sull'art. 70 Cost., infatti, prevede che *"la funzione legislativa dello Stato (sia) esercitata collettivamente dalla Camera dei deputati e dal Senato federale della Repubblica"* solo in caso di: leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali; leggi elettorali; leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane; legge su Roma capitale; leggi sul regionalismo differenziato di cui all'art. 116 c. 3 Cost.; norme di procedura per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano alle *"decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e ... all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea"* ex art. 117 c. 5 Cost.; leggi volte a fissare i principi fondamentali per le leggi elettorali regionali di cui all'art. 122 c. 1 Cost.

Fuori da tali ipotesi, l'art. 70 Cost., nel nuovo testo previsto dall'art. 8 del ddl costituzionale n. 3252, dispone che, dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati, i disegni di legge siano trasmessi al Senato federale della Repubblica, il quale, entro trenta giorni – quindici per i disegni di legge di conversione dei decreti emanati ai sensi dell'art. 77 Cost. - su richiesta di un quinto dei suoi componenti, può approvare modifiche su cui la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva; nel caso in cui il *"Senato federale della Repubblica non approvi modifiche entro il termine previsto ... la legge può essere promulgata"*.

La medesima disposizione, inoltre, nella sua nuova formulazione, prevede che, qualora *"le modifiche approvate dal Senato federale della Repubblica (riguardino) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), i principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, le leggi per assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica di cui all'articolo 117, quinto comma, nonché le materie di cui all'articolo 118, secondo e terzo comma"* - ove tali modifiche siano state approvate a maggioranza assoluta dei componenti del Senato - la Camera dei deputati possa *"ulteriormente modificarle o respingerle solo a maggioranza assoluta dei propri componenti"*<sup>34</sup>.

Quanto al Senato federale della Repubblica - definito nella relazione di accompagnamento quale *"Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali"*<sup>35</sup> - si segnala che l'art. 4 del ddl costituzionale, intervenendo sull'art. 57 Cost., prevede che *"(sia) eletto a suffragio universale e diretto su base regionale"* e che *"in ciascuna Regione e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano i senatori (siano) eletti contestualmente alle elezioni dei rispettivi Consigli"*<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge costituzionale n. 3252, p. 3 (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657839.pdf>).

<sup>32</sup> Cfr. art. 18 ddl costituzionale n. 3252.

<sup>33</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge costituzionale n. 3252, p. 3-4 (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657839.pdf>).

<sup>34</sup> Cfr. art. 8 ddl costituzionale n. 3252. Si segnala che la numerazione dei commi delle disposizioni costituzionali richiamate è quella che risulterebbe a seguito della revisione costituzionale ad opera del ddl citato.

<sup>35</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge costituzionale n. 3252, p. 4 (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657839.pdf>).

<sup>36</sup> Rispetto all'elezione del Senato federale della Repubblica, si segnala come, nella relazione di accompagnamento al ddl costituzionale n. 3252, venga prospettata una duplice possibilità: accanto all'elezione diretta dei senatori contestualmente a quella di ciascun Consiglio regionale – soluzione recepita dall'articolato del ddl in esame – si menziona anche, come alternativa, la possibilità che *"il*

Conseguentemente l'art. 6 del ddl citato interviene sull'art. 60 Cost., sostituendolo con il seguente: *“La Camera dei deputati è eletta per cinque anni. I senatori eletti in ciascuna Regione e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano rimangono in carica fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione o Provincia autonoma. La durata della Camera dei deputati, di ciascun Consiglio regionale e dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano non può essere prorogata se non per legge dello Stato e soltanto in caso di guerra. Con la proroga di ciascun Consiglio regionale o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano è prorogato anche il mandato dei senatori in carica”*.

Quanto al tema della riduzione del numero dei parlamentari, nella relazione di accompagnamento al ddl costituzionale in esame si afferma che *“una riduzione del 20 per cento è il minimo accettabile”*, con conseguente passaggio del numero dei deputati da 630 a 450<sup>37</sup> e del numero dei senatori da 315 a 225<sup>38</sup>; intervento giustificato – si legge – *“dalla notevole riduzione del «carico di lavoro» del Parlamento nazionale a seguito del progressivo trasferimento di funzioni regolative verso i Consigli regionali, le istituzioni europee, il Governo, le autorità indipendenti”*<sup>39</sup>.

Con riguardo all'elettorato attivo, inoltre, esso viene “unificato” – tanto per la Camera dei deputati quanto per il Senato federale della Repubblica - a diciotto anni<sup>40</sup>, mentre l'art. 1 del ddl costituzionale, al fine di *“sopprimere le circoscrizioni estere”*<sup>41</sup>, sostituisce così il terzo comma dell'art. 48 Cost.: *“La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, anche attraverso il voto per corrispondenza, e ne assicura l'effettività e la personalità”*.

L'art. 19, infine, prevede che le disposizioni contenute nel ddl si applichino a decorrere dalla prima legislatura successiva a quella in corso alla data della sua entrata in vigore.

## **2. La proposta di Testo unificato elaborata dal relatore Carlo Vizzini, presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato**

A seguito dell'illustrazione del ddl costituzionale n. 3252, nella citata seduta del 18 aprile 2012<sup>42</sup>, il presidente Carlo Vizzini comunicava di aver predisposto – a fronte di un confronto informale con i Gruppi

---

*Senato sia eletto in secondo grado dai Consigli regionali e dai Consigli regionali delle autonomie locali”*.

<sup>37</sup> Cfr. art. 3 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale *“l'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 56. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto. Il numero dei deputati è di quattrocentocinquanta. Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età. La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per quattrocentocinquanta e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”*.

<sup>38</sup> Cfr. art. 4 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale *“l'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 57. Il Senato federale della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto su base regionale. In ciascuna Regione e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano i senatori sono eletti contestualmente alle elezioni dei rispettivi Consigli. Il numero dei senatori elettivi è di duecentoventicinque. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a cinque; il Trentino-Alto Adige/Südtirol ne ha tre per ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste uno. La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”*.

<sup>39</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge costituzionale n. 3252, p. 4 (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657839.pdf>).

<sup>40</sup> Cfr. art. 5 ddl costituzionale n. 3252, ai sensi del quale *“al primo comma dell'articolo 58 della Costituzione, la parola: «venticinesimo» è sostituita dalla seguente: «diciottesimo”*.

<sup>41</sup> Senato della Repubblica, Atti parlamentari, XVI Legislatura – Disegni di legge e relazioni – documenti, disegno di legge costituzionale n. 3252, p. 4 (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657839.pdf>).

<sup>42</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 18 aprile 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SomComm&leg=16&id=657977>).

parlamentari - una proposta di Testo unificato<sup>43</sup> per i disegni di legge costituzionale nn. 24, 216, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2784, 2875, 2941, 3183, 3204, 3252, sulla base *“sia della cospicua e prolungata elaborazione compiuta nelle legislature precedenti, sia delle proposte avanzate in questa legislatura in forma di disegni di legge, compresa quella da ultimo illustrata ... sia, infine, del dibattito più recente fra le diverse formazioni politiche”*.

Quali linee d'indirizzo della proposta di Testo unificato venivano indicate dal relatore le seguenti: *“ridurre il numero dei parlamentari; risolvere la questione del bicameralismo nella scelta di un procedimento legislativo che preveda la necessità di una doppia deliberazione conforme solo per casi limitati; valorizzare gli interessi delle Regioni nel processo di formazione della legislazione nazionale; definire e integrare i poteri del Governo in Parlamento e accentuare il primato del Presidente del Consiglio dei Ministri nella compagine di Governo; dare certezza alle deliberazioni parlamentari tempestive sulla legislazione proposta dal Governo; garantire stabilità di governo, anche con il ricorso alla cosiddetta sfiducia costruttiva”*.

Passando a esaminare il testo proposto dal relatore, si segnala che esso prevede, in primo luogo, una riduzione del numero dei deputati da 630 a 508 – otto dei quali eletti nella circoscrizione Estero<sup>44</sup> - e del numero dei senatori da 315 a 254, quattro dei quali eletti nella circoscrizione Estero<sup>45</sup>.

Quanto all'elettorato passivo, si dispone che siano eleggibili a deputati gli elettori che abbiano compiuto il ventunesimo anno d'età<sup>46</sup> e a senatori gli elettori che abbiano compiuto il trentacinquesimo anno d'età, mentre l'elettorato attivo è “unificato” a diciotto anni, tanto per la Camera quanto per il Senato<sup>47</sup>.

Con riguardo alla riforma del bicameralismo perfetto<sup>48</sup>, l'art. 4 del Testo unificato prevede la soppressione dell'avverbio *“collettivamente”* dall'art. 70 Cost., relativo all'esercizio della funzione legislativa.

In particolare, infatti, i disegni di legge - fatta eccezione per quelli in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di *“concessione di amnistia e indulto”*, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, di *“attuazione dell'articolo 81, sesto comma”*, nonché di quelli *“diretti all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea”*, per i quali è necessaria *“l'approvazione di entrambe le Camere”* - sono assegnati, con decisione insindacabile, *“a una delle due Camere d'intesa tra i loro Presidenti secondo le norme dei rispettivi regolamenti”* e vengono esaminati - secondo le norme del regolamento della Camera alla quale sono stati assegnati - da una commissione e poi dalla Camera stessa, che li approva articolo per articolo e con votazione finale<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Testo unificato proposto dal relatore per i disegni di legge costituzionale nn. 24, 216, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2784, 2875, 2941, 3183, 3204, 3252 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=657977>).

<sup>44</sup> Cfr. art. 1 del Testo unificato, ai sensi del quale *“all'articolo 56 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al secondo comma, la parola: «seicentotrenta» è sostituita con la parola: «cinquecentootto» e la parola: «dodici» è sostituita con la parola: «otto»; b) al terzo comma, la parola: «venticinque» è sostituita con la parola: «ventuno»; c) al quarto comma, la parola: «seicentodiciotto» è sostituita con la parola: «cinquecento”*.

<sup>45</sup> Cfr. art. 2 del Testo unificato, ai sensi del quale *“all'articolo 57 della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al secondo comma, la parola: «trecentoquindici» è sostituita con la parola: «duecentocinquantaquattro» e la parola: «sei» è sostituita con la parola: «quattro»; b) al terzo comma, la parola: «sette» è sostituita con la parola: «sei”*. Per i rilievi critici concernenti il profilo in esame si rinvia, in questa rivista, a L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, n. 2/2012, 22.05.2012, p. 3 e a G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, 2/2012, 24.05.2012, p. 4.

<sup>46</sup> Cfr. art. 1 del Testo unificato.

<sup>47</sup> Cfr. art. 3 del Testo unificato, ai sensi del quale *“all'articolo 58 della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il primo comma è abrogato; b) al secondo comma, la parola: «quarantesimo» è sostituita con la parola: «trentacinquesimo”*.

<sup>48</sup> Con riguardo al tema in esame, si rinvia alle considerazioni svolte in questa rivista da G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, cit., p. 4.

<sup>49</sup> Cfr. art. 5 del Testo unificato, ai sensi del quale *“all'articolo 72 della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il primo comma è sostituito dai seguenti: «I disegni di legge sono presentati al Presidente di una delle Camere. I disegni di legge devono avere un contenuto omogeneo. I disegni di legge riguardanti prevalentemente le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 sono assegnati al Senato della Repubblica; gli altri disegni di legge sono assegnati alla Camera dei deputati. Presso il Senato della Repubblica è istituita la Commissione paritetica per le questioni regionali, composta da un rappresentante per ciascuna Regione e Provincia autonoma, eletto dai rispettivi consigli, e da un eguale numero di senatori che rispecchi la proporzione tra i gruppi parlamentari, la quale esprime, entro termini e secondo procedure stabiliti dal Regolamento, parere obbligatorio sui disegni di legge riguardanti prevalentemente le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117. I disegni di legge sono assegnati, con decisione*

Quanto al criterio per l'assegnazione dei disegni di legge – che, si precisa, devono avere un “*contenuto omogeneo*” e devono essere presentati al Presidente di una delle Camere - l'art. 5 del Testo unificato, riformando l'art. 72 Cost., prevede che quelli “*riguardanti prevalentemente le materie di cui al terzo comma dell'art. 117*” (siano) assegnati al Senato della Repubblica, gli altri, invece, alla Camera dei deputati e che presso il Senato della Repubblica sia istituita la Commissione paritetica per le questioni regionali<sup>50</sup> - composta da un rappresentante per ciascuna Regione e Provincia autonoma, eletto dai rispettivi consigli, e da un eguale numero di senatori che rispecchi la proporzione tra i gruppi parlamentari – “*la quale esprime, entro termini e secondo procedure stabiliti dal Regolamento, parere obbligatorio sui disegni di legge riguardanti prevalentemente le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117*”<sup>51</sup>.

Sono altresì aggiunti, dall'art. 5 del Testo unificato, quattro commi all'art. 72 Cost., ai sensi dei quali “*il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera che deve esaminarlo e che sia votato entro un termine determinato secondo le modalità e con i limiti stabiliti dai regolamenti*”; decorso tale termine si prevede che il Governo possa chiedere che “*il testo proposto o condiviso dal Governo sia approvato articolo per articolo, senza emendamenti, e con votazione finale*” (c.d. “voto bloccato”)<sup>52</sup>.

Si aggiunge poi che “*il disegno di legge, approvato da una Camera, è trasmesso all'altra e si intende definitivamente approvato se entro quindici giorni dalla trasmissione questa non delibera di disporre il riesame su proposta di un terzo dei suoi componenti*”, nel quale caso dovrà “*approvarlo o respingerlo entro i trenta giorni successivi alla decisione di riesame*”; termine decorso inutilmente il quale il disegno di legge si intende definitivamente approvato.

Nell'ipotesi in cui la Camera che ha chiesto il riesame approvi con emendamenti o respinga il disegno di legge, si prevede che esso sia trasmesso alla prima Camera, che delibera in via definitiva<sup>53</sup>.

Un “rafforzamento” della figura del Presidente del Consiglio viene, poi, contemplato dall'art. 8 del Testo unificato, il quale - intervenendo sul dettato dell'art. 92 Cost. - attribuisce a quest'ultimo il potere di proporre al Capo dello Stato, non solo la nomina, ma anche la revoca dei Ministri<sup>54</sup>, e dall'art. 9 del Testo unificato,

---

*insindacabile, ad una delle due Camere d'intesa tra i loro presidenti secondo le norme dei rispettivi regolamenti. Il disegno di legge è esaminato, secondo le norme del regolamento della Camera alla quale è stato assegnato, da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale»; b) al quarto comma: 1) dopo le parole: «di delegazione legislativa», sono inserite le seguenti: «di concessione di amnistia e indulto»; 2) dopo le parole: «di bilanci e consuntivi», sono aggiunte le seguenti: «di attuazione dell'articolo 81, sesto comma, e per quelli diretti all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea»; 3) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per tali disegni di legge occorre l'approvazione di entrambe le Camere»; c) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: «Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera che deve esaminarlo e che sia votato entro un termine determinato secondo le modalità e con i limiti stabiliti dai regolamenti. Può altresì chiedere che, decorso tale termine, il testo proposto o condiviso dal Governo sia approvato articolo per articolo, senza emendamenti, e con votazione finale. Il disegno di legge, approvato da una Camera, è trasmesso all'altra e si intende definitivamente approvato se entro quindici giorni dalla trasmissione questa non delibera di disporre il riesame su proposta di un terzo dei suoi componenti. La Camera che dispone di riesaminare il disegno di legge deve approvarlo o respingerlo entro i trenta giorni successivi alla decisione di riesame. Decorso inutilmente tale termine, il disegno di legge si intende definitivamente approvato. Se la Camera che ha chiesto il riesame lo approva con emendamenti o lo respinge, il disegno di legge è trasmesso alla prima Camera, che delibera in via definitiva».*

<sup>50</sup> Cfr. in questa rivista i rilievi critici di G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, cit., p. 4.

<sup>51</sup> Cfr. art. 5 del Testo unificato.

<sup>52</sup> Si rinvia alle considerazioni critiche svolte, in questa rivista, da L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 3 e da G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, cit., p. 3. Quest'ultimo, in particolare, definisce il “voto bloccato” “*inutile*” - essendo già previste “corsie preferenziali” per i disegni di legge d'interesse governativo - e “dannoso”, perché destinato a mortificare il confronto parlamentare.

<sup>53</sup> Cfr. art. 5 del Testo unificato.

<sup>54</sup> Cfr. art. 8 del Testo unificato. Con riferimento a tale disposizione si segnalano, in questa rivista, le osservazioni di L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 2 - la quale considera quella in discorso “*l'unica proposta del tutto condivisibile per 'rafforzare' la posizione del Presidente del Consiglio*”, ritenendo “*opportuno*” esplicitare il potere di proporre anche la revoca dei Ministri al fine di evitare “*le acrobazie incredibili del 'caso Mancuso' per conseguire il medesimo effetto*” - e le considerazioni di G. AZZARITI, *A proposito*

con il quale – modificando l'art. 94 Cost. - si introduce un "sistema di doppia fiducia"<sup>55</sup>: il Presidente del Consiglio dei Ministri, infatti, deve avere la fiducia delle due Camere – richiesta sulla quale ciascuna di esse delibera con mozione motivata e votata per appello nominale - e deve presentarsi a esse per ottenerne la fiducia "entro dieci giorni dalla formazione del Governo".

Lo stesso art. 9 del Testo unificato dispone, infine, attraverso la sostituzione integrale del quinto comma dell'art. 94 Cost., che la mozione di sfiducia sia sottoscritta da almeno un terzo dei componenti della Camera e dei componenti del Senato, sia "costruttiva" - ossia contenga l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri - e non possa essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. Essa deve essere approvata dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta<sup>56</sup> dei componenti di ciascuna delle due Camere e, qualora una di esse neghi la fiducia, il Presidente del Consiglio dei Ministri ne può chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento (di entrambe o anche di una sola di esse); scioglimento che non può verificarsi ove il Parlamento in seduta comune, entro venti giorni dalla richiesta, indichi a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera il nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>57</sup>.

### 3. La discussione sul Testo unificato presso la Commissione Affari costituzionali del Senato

Nella seduta del 18 aprile 2012 della Commissione Affari costituzionali del Senato<sup>58</sup>, si apriva la discussione circa la proposta del presidente relatore di adottare come testo base il Testo unificato illustrato e di programmare i lavori secondo un calendario serrato: si prevedeva, infatti, di delimitare la proponibilità di emendamenti - contemplando la possibilità di introdurre argomenti ulteriori solo se direttamente correlati a quelli trattati nel testo - e di fissare il termine per la presentazione di essi all'8 maggio, con votazioni "a partire dalla seduta pomeridiana di mercoledì 9 maggio e fino al termine di quella settimana, anche in seduta notturna"<sup>59</sup>.

Nel corso del dibattito, in particolare, mentre il senatore Roberto Calderoli (LNP)<sup>60</sup> dichiarava di condividere l'ipotesi di calendario avanzata dal relatore e auspicava il raggiungimento di "una maggioranza di almeno due terzi nella seconda deliberazione, in modo da rendere non necessario il ricorso al referendum", il senatore Francesco Pardi (IdV)<sup>61</sup>, al contrario, avanzava richiesta che si svolgesse un ciclo di audizioni "per acquisire elementi informativi e valutazioni, in particolare di esperti esterni al Parlamento" e proponeva un differimento del termine per la presentazione degli emendamenti; richiesta che la senatrice Maria Fortuna

della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito, cit., p. 2-3.

<sup>55</sup> Sul tema si segnalano, in questa rivista, le osservazioni critiche svolte da G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, cit., p. 3, il quale rileva come "nel nostro Paese ... votare la fiducia a un Premier senza ancora conoscere gli accordi politici, le forze che lo sosterranno e il programma appare un'avventatezza ovvero solo un modo per rafforzare ulteriormente il Capo del governo", con conseguente indebolimento del "potere mediatorio del Presidente della Repubblica".

<sup>56</sup> Sul punto si segnalano, in questa rivista, i rilievi critici di L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 2, la quale sottolinea come le modifiche proposte all'art. 94 Cost. siano destinate "a rendere più difficile raggiungere il numero di voti richiesti per sfiduciare il Governo", trasformando "in evento difficile e straordinario quello che, in un sistema parlamentare, dovrebbe essere un ricambio fisiologico".

<sup>57</sup> Si segnala che tali misure sono definite "temibili" da G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, cit., p. 3, in quanto destinate a indebolire i poteri del Parlamento a favore del Governo.

<sup>58</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 18 aprile 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=657977>).

<sup>59</sup> Cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=657977>

<sup>60</sup> Cfr. l'intervento del senatore Roberto Calderoli (LNP) in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=657977>.

<sup>61</sup> Cfr. l'intervento del senatore Francesco Pardi (IdV) in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=657977>.

Incostante (PD)<sup>62</sup> considerava da respingere, sottolineando la necessità di concludere l'esame del disegno di legge costituzionale in tempi rapidi, al fine di rispondere *“alla forte istanza di rinnovamento che proviene dall'opinione pubblica, a partire dal quadro costituzionale e dalla legge elettorale”*. In replica il senatore Pardi (IdV)<sup>63</sup> sottolineava come il Parlamento attualmente in carica - sottoposto a una severa critica sociale sotto il profilo della rappresentatività - non fosse *“il consesso più adatto per realizzare un disegno riformatore tanto significativo”* e dichiarava prioritario intervenire sulla legge elettorale.

Concluso il dibattito, respinta la proposta di svolgere un ciclo di audizioni e di differire il termine per la presentazione di emendamenti, la Commissione – previa dichiarazione di voto contrario del senatore Pardi - conveniva di adottare il Testo unificato proposto dallo stesso relatore come base per il seguito dell'esame e approvava la proposta di calendario avanzata.

La discussione sulla proposta di Testo unificato si apriva nella seduta del 24 aprile 2012<sup>64</sup>, proseguendo nella successiva del 26 aprile<sup>65</sup>, nel corso della quale, su proposta del presidente Carlo Vizzini, la Commissione conveniva di abbinare agli altri ddl costituzionali in esame il n. 2319, recante *“Modifica dell'articolo 58 della Costituzione, in materia di abbassamento dell'età anagrafica per l'elettorato attivo e passivo del Senato della Repubblica”*<sup>66</sup>, cui si aggiungevano - nella successiva seduta del 2 maggio<sup>67</sup> – i ddl costituzionali n. 873, recante *“Modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione in materia di forma di governo”*<sup>68</sup> e n. 3210, recante *“Modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di presenza delle donne nel Parlamento”*<sup>69</sup>. Durante tale ultima seduta, in particolare, interveniva il vicecapogruppo vicario del PD al Senato Luigi Zanda, il quale, dopo aver sottolineato come, a differenza della *“riforma approvata nel 2005 ... viziata ... da un uso non legittimo dell'articolo 138 della Costituzione, per la vastità e la profondità dell'intervento”*, le modifiche contenute nel Testo unificato fossero *“in linea con l'articolo 138 della Costituzione”* - rappresentando *“un corpus unitario, compatto e organico, coerente con le altre disposizioni costituzionali”* - si augurava un'approvazione di esse *“nei tempi previsti, con le correzioni necessarie e da una larga maggioranza, simile a quella che recentemente (aveva) approvato definitivamente la revisione dell'articolo 81 della Costituzione”*.

La discussione sul Testo unificato proseguiva anche nella successiva seduta dell'8 maggio<sup>70</sup>, durante la quale, in particolare, il senatore Enzo Bianco (PD)<sup>71</sup>, definendo *“condivisibile ... il rafforzamento delle prerogative del Presidente del Consiglio, senza torsioni della forma di governo in senso presidenziale”*,

<sup>62</sup> Cfr. l'intervento della senatrice Maria Fortuna Incostante (PD) in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=657977>.

<sup>63</sup> Cfr. l'intervento del senatore Francesco Pardi (IdV) in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=657977>.

<sup>64</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 24 aprile 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=658513>).

<sup>65</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 26 aprile 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=659898>).

<sup>66</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa del senatore Bianco, recante *“Modifica dell'articolo 58 della Costituzione, in materia di abbassamento dell'età anagrafica per l'elettorato attivo e passivo del Senato della Repubblica”*, presentato in data 4 agosto 2010 (cfr.: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00505526.pdf>).

<sup>67</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 2 maggio 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=660366>).

<sup>68</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Pinzger e Thaler Ausserhofer, recante *“Modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione in materia di forma di governo”*, presentato in data 2 luglio 2008 (cfr.: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00306181.pdf>).

<sup>69</sup> Si tratta del ddl costituzionale d'iniziativa dei senatori Ramponi, Bianchi, Bonfrisco, Rizzotti, Colli, Allegrini, Spadoni Urbani, Licastro Scardino, Gallone, De Feo e Alberti Casellati, recante *“Modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di presenza delle donne nel Parlamento”*, presentato in data 20 marzo 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00651126.pdf>).

<sup>70</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta dell'8 maggio 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=660707>).

<sup>71</sup> Cfr. l'intervento del senatore Enzo Bianco in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=660707>.

preannunciava “la disponibilità dei senatori del Gruppo del Partito Democratico a sostenere il testo presentato dal relatore, con le correzioni condivise insieme agli altri Gruppi parlamentari, e a ritirare le eventuali proposte di modifica ... che non trovassero un consenso ampio della Commissione”; considerazioni che venivano condivise dal senatore Gaetano Quagliariello (PdL)<sup>72</sup>, il quale manifestava il consenso del suo Gruppo “su disposizioni che non contraddicono i progetti elaborati in passato, in quanto costituiscono un primo traguardo del disegno riformatore, che potrà completarsi nella prossima legislatura”. La discussione generale sul Testo unificato si chiudeva così nella seduta notturna dell'8 maggio<sup>73</sup>, durante la quale interveniva per ultimo il senatore Francesco Pardi (IdV)<sup>74</sup>, definendo l'ampliamento dei poteri del Presidente del Consiglio “profilo tra i più negativi del progetto di riforma”. Quanto all'aspetto procedurale, egli dichiarava di considerare “la volontà di creare le condizioni per un'approvazione del progetto in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi, in modo da evitare il referendum ... un tradimento della volontà popolare espressa nel 2006 nella consultazione referendaria sul progetto di riforma approvato dalla maggioranza di centro-destra” e rimarcava, quale profilo critico, il difetto di legittimazione del “Parlamento attuale, sia per le modalità della sua formazione, sia per le scelte compiute nel corso della legislatura ... ad alterare gli equilibri democratici, intervenendo sull'assetto istituzionale”. L'illustrazione degli emendamenti<sup>75</sup> al Testo unificato proposto dal relatore si svolgeva nelle successive sedute del 9<sup>76</sup>, 10<sup>77</sup>, 15<sup>78</sup>, 16<sup>79</sup> e 17 maggio<sup>80</sup>, mentre in data 23 maggio<sup>81</sup> aveva inizio la votazione, previa dichiarazione di improponibilità delle proposte emendative estranee all'oggetto della discussione, in applicazione dell'art. 97, comma 1, del Regolamento del Senato<sup>82</sup>.

<sup>72</sup> Cfr. l'intervento del senatore Gaetano Quagliariello in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=660707>.

<sup>73</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta dell'8 maggio 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=660780>).

<sup>74</sup> Cfr. l'intervento del senatore Francesco Pardi in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=660780>.

<sup>75</sup> Gli emendamenti al Testo unificato proposto dal relatore per i disegni di legge costituzionale nn. 24, 216, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2784, 2875, 2941, 3183, 3204, 3252 sono consultabili ai seguenti indirizzi: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=661112> e <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=661881>.

<sup>76</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, sedute pomeridiana e notturna del 9 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=661112> e <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=661222>).

<sup>77</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, sedute antimeridiana e pomeridiana del 10 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=661221> e <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=661249>).

<sup>78</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 15 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=661690>).

<sup>79</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 16 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=661812>).

<sup>80</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 17 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=661881>).

<sup>81</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 23 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662319>).

<sup>82</sup> A tale proposito il presidente Vizzini dichiarava di essersi attenuto a una specifica prescrizione contenuta nella Circolare sull'istruttoria legislativa in Commissione - diramata dal Presidente del Senato in data 10 gennaio 1997 - secondo la quale la disposizione dell'articolo 97, comma 1, del Regolamento del Senato “deve essere applicata nel senso di dichiarare improponibili gli emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione, non solo ove non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame, ma anche ove esulino dalla funzione propria dell'atto legislativo o del tipo di strumento legislativo all'esame della Commissione”, con la conseguenza che “debbono essere dichiarati improponibili gli emendamenti manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto”. Alla luce di ciò il presidente dichiarava improponibili gli emendamenti diretti a regolare in Costituzione o con norme di legge costituzionale quelle fattispecie che la stessa Costituzione rimette alla regolazione della legge ordinaria e, specificamente, gli emendamenti 01.2, 01.5, 1.22, 1.21, 1.26, 1.25, 1.28, 1.29, 1.30, 2.36, 2.34, 2.35, 2.0.3, 2.0.1, 3.11, 3.12, 3.15, 3.16, 3.0.14, 3.0.15, 3.0.16, 7.0.2, 7.0.1, 7.0.12, 7.0.13, 7.0.14, 8.11, 8.10, 9.0.2, 9.0.3, 9.0.20, 9.0.4, 9.0.5, 9.0.6, 9.0.7, 9.0.8, 9.0.9, 9.0.14, 9.0.15, 9.0.21,

Il presidente Vizzini, in particolare, dichiarava di essersi attenuto, *“nel compiere lo scrutinio ... anzitutto alla norma del Regolamento e ... alla specificazione che ne (era) stata data di comune accordo, per il testo in esame, nella seduta del 18 aprile”*, ricordando che la Commissione aveva accolto la proposta di delimitare la proponibilità degli emendamenti all’oggetto proprio del Testo unificato adottato come testo base, con la possibilità di introdurre argomenti ulteriori solo se direttamente correlati a quelli trattati, *“in considerazione del tempo ... limitato per approvare una legge di revisione costituzionale entro il termine della legislatura”*<sup>83</sup>.

Successivamente, nel corso della seduta, il senatore Carlo Sarro (PdL) segnalava l’imminente convocazione della Giunta delle immunità parlamentari, alla quale avrebbero dovuto partecipare alcuni senatori della Commissione Affari costituzionali; ragione per la quale il presidente Vizzini proponeva di rinviare il seguito dell’esame e di convocare un’ulteriore seduta notturna, *“nell’intento di accelerare per quanto possibile l’esame dei disegni di legge costituzionale in titolo”*.

A fronte di tale proposta si apriva, dunque, un dibattito, nel corso del quale, in particolare, il senatore Francesco Pardi (IdV) - considerando la proposta in esame *“invasiva degli equilibri fra gli organi costituzionali”* e giudicando *“l’accelerazione dell’iter ... una mancanza di rispetto nei confronti della Costituzione, che non dovrebbe essere innovata con procedure tanto superficiali”* - dichiarava l’indisponibilità del suo Gruppo a partecipare a una seduta notturna della Commissione<sup>84</sup>; parole che venivano definite *“inaccettabili”* dal senatore Luigi Zanda (PD)<sup>85</sup>, al cui disappunto si associava anche il senatore Enzo Bianco (PD)<sup>86</sup>, concludendo il proprio intervento con la richiesta di un calendario *“serrato”* dei lavori.

Interveniva, infine, il presidente, il quale convocava la seduta notturna, nell’intesa che, qualora *“alcuni senatori non (avessero potuto) dichiarare il proprio voto sugli emendamenti perché impegnati nei lavori della Giunta delle immunità parlamentari, quegli emendamenti sarebbero (stati) accantonati”*<sup>87</sup>.

La successiva seduta del 24 maggio<sup>88</sup> – anch’essa dedicata alla votazione degli emendamenti al Testo unificato proposto dal relatore – si apriva con un intervento del senatore Roberto Calderoli (LNP)<sup>89</sup>, il quale segnalava la circostanza secondo la quale alcune notizie di stampa avevano riferito *“della proposta da parte di una forza politica della maggioranza nel senso di introdurre un modello semipresidenziale”*<sup>90</sup>; osservazione alla quale il presidente replicava invitando a occuparsi degli atti in esame *“dai quali non (risultavano) emendamenti oltre a quelli già pubblicati”*<sup>91</sup>.

Sul tema, nel corso del dibattito, interveniva anche la senatrice Anna Finocchiaro (PD), la quale, considerato il fatto che la riforma costituzionale da ultimo annunciata si muoveva *“in una direzione radicalmente diversa da quella propria del testo all’esame della Commissione ... al fine di non vanificare il lavoro ... compiuto, chiudendo la legislatura senza approvare alcuna riforma”*, proponeva di *“definire quanto meno la riduzione*

9.0.17, 9.0.18, 9.0.19, 10.0.1, 10.0.3, 10.0.4 e 10.0.5.

<sup>83</sup> Cfr. l’intervento del presidente Carlo Vizzini all’indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662319>.

<sup>84</sup> Si segnala che, nel corso del proprio intervento, il senatore Francesco Pardi rilevava criticamente come anche in occasione dell’approvazione delle modifiche all’articolo 81 della Costituzione *“la discussione parlamentare si (fosse) svolta in modo sciatto e frettoloso, nel disinteresse generale”* (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662319>).

<sup>85</sup> Cfr. l’intervento del senatore Luigi Zanda all’indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662319>.

<sup>86</sup> Cfr. l’intervento del senatore Enzo Bianco all’indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662319>.

<sup>87</sup> Cfr. l’intervento del presidente Carlo Vizzini all’indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662319>. Si segnala che della seduta notturna del 23 maggio non è stato pubblicato alcun resoconto sul sito web del Senato.

<sup>88</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 24 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662372>).

<sup>89</sup> Cfr. l’intervento del senatore Roberto Calderoli all’indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662372>.

<sup>90</sup> Cfr. F. VERDERAMI, *“Subito il semipresidenzialismo”. Quell’offerta (segreta) a Bersani*, in *Corriere della sera*, 24 maggio 2012, p. 13.

<sup>91</sup> Cfr. l’intervento del presidente Carlo Vizzini all’indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662372>.

del numero dei parlamentari, anche considerando che, sulla materia, vi è un'esplicita volontà concorde di tutte le forze politiche<sup>92</sup>; osservazioni che venivano condivise dal senatore Gianpiero D'Alia (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI)<sup>93</sup>. Dissentiva, invece, il senatore Nitto Palma (PdL), il quale riteneva che l'annuncio della presentazione di una proposta di riforma costituzionale dai contenuti ancora non formalmente noti, non rappresentasse "una ragione sufficiente per non procedere nei lavori secondo le intese raggiunte"<sup>94</sup>, mentre il senatore Francesco Pardi (IdV), denunciando "il sostanziale fallimento di ogni possibile tentativo di approvare, entro la fine della legislatura, una revisione della Costituzione", riteneva auspicabile che si procedesse almeno alla riduzione del numero dei parlamentari<sup>95</sup>; adesione alla proposta della senatrice Finocchiaro era espressa anche dai senatori Domenico Benedetti Valentini (PdL) e Roberto Calderoli (LNP).

Le anticipazioni apparse su alcuni quotidiani venivano confermate il giorno successivo dall'ex Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e dal segretario del PdL Angelino Alfano, nel corso di una conferenza stampa indetta in Senato, durante la quale, in particolare, veniva annunciata la presentazione di "una serie di emendamenti", ispirati "alla proposta di riforma depositata alla Camera il 16 dicembre 2011 da Peppino Calderisi e sottoscritta da altri 131 deputati"<sup>96</sup>, volta a introdurre un "modello di governo semipresidenziale francese con l'elezione diretta del capo dello Stato". Alla domanda dei giornalisti circa una sua futura candidatura al Quirinale, l'ex Presidente del Consiglio rispondeva: "Farò ciò che mi chiede il Popolo della Libertà. Non è mia ambizione personale, ma ci sono delle responsabilità che non si possono ignorare"<sup>97</sup>.

Dalle colonne de *La Stampa*, il 28 maggio, rispondeva alle proposte emendative del PdL il senatore del PD Salvatore Vassallo, il quale dichiarava: "Il sistema francese, se davvero si mettessero insieme l'elezione diretta di un Presidente con poteri di governo, uninominale a doppio turno per i deputati e un Parlamento di fatto monocamerale, avrebbe tre grossi pregi, soprattutto per un Paese nella nostra situazione", poichè "(risponderebbe) positivamente all'antipolitica, dando ai cittadini la possibilità di scegliere sia l'indirizzo politico e il vertice dello Stato, sia i singoli parlamentari, con chiare responsabilità personali a entrambi i livelli" e costituirebbe "un potente stimolo per riorganizzare su nuove basi, ma sempre in chiave bipolare (il sistema politico"; il senatore Vassallo aggiungeva, infine, che il poco tempo a disposizione non era "un problema insormontabile perché la materia (era) stata lungamente studiata e istruita" e sottolineava che "a favore del semipresidenzialismo si (erano) espressi nel tempo D'Alema, Franceschini, Veltroni, Letta, Parisi e molti altri"<sup>98</sup>.

A fronte di tale posizione, in serata, il segretario del PdL Angelino Alfano, ospite della trasmissione televisiva *Porta a Porta*, proponeva un "baratto politico" dichiarando "se ci sarà l'ok sul modello francese, il PdL è pronto a trovare una legge sul conflitto d'interessi"<sup>99</sup> e annunciando la pubblicazione sul *Corriere della sera*

<sup>92</sup> Cfr. l'intervento della senatrice Anna Finocchiaro all'indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662372>.

<sup>93</sup> Cfr. l'intervento del senatore Gianpiero D'Alia all'indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662372>.

<sup>94</sup> Cfr. l'intervento del senatore Nitto Palma all'indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662372>.

<sup>95</sup> Cfr. l'intervento del senatore Francesco Pardi all'indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=662372>.

<sup>96</sup> Si tratta della proposta di legge costituzionale n. 4847 d'iniziativa dei deputati Calderisi e altri, recante "Introduzione dell'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto e della forma di governo semipresidenziale", presentata in data 16 dicembre 2011.

<sup>97</sup> L. FUCCARO, "Semipresidenzialismo e doppio turno". *La scelta francese di Berlusconi e Alfano*, in *Corriere della sera*, 26 maggio 2012, p. 8-9. Si segnala che il segretario del PdL Alfano, a conclusione del suo intervento, cadendo in un *lapsus*, si rivolgeva all'ex Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi con il titolo di "Presidente della Repubblica" (cfr. *E per Alfano Silvio è già sul Colle*, in *Il Messaggero*, 26 maggio 2012, p. 6).

<sup>98</sup> C. BERTINI, *Semipresidenzialismo, Vassallo: "Se al PD piace, perché non farlo?"*, in *La Stampa*, 28 maggio 2012, p. 11.

<sup>99</sup> P. SETTI, *Alfano rilancia: "Presidenzialismo in cambio del conflitto d'interessi"*, in *Il Giornale*, 29 maggio 2012, p. 8.

del giorno successivo di una sua lettera contenente una *“sintesi del calendario istituzionale”*<sup>100</sup>.

Il 29 maggio, infatti, sulle colonne del citato quotidiano, il segretario del PdL Alfano, premettendo l'esigenza dell'Italia di *“modernizzarsi, scegliendo di diventare una democrazia della decisione”*, sollecitava a cogliere *“tre coincidenze favorevoli (quali) la fine del settennato di un eccellente Presidente, il termine della legislatura e l'imminenza di un dibattito costituente in Parlamento per varare ... semipresidenzialismo e nuova legge elettorale”*, proponendo le *“prime elezioni presidenziali dirette della Repubblica italiana entro marzo e le successive elezioni politiche nel mese di aprile”*<sup>101</sup>.

Lo stesso giorno, in Commissione Affari costituzionali al Senato<sup>102</sup>, proseguiva la votazione sugli emendamenti al Testo unificato proposto dal relatore e, alla richiesta del senatore Roberto Calderoli (LNP) di *“riconsiderare la procedura in corso e il suo calendario”* alla luce della conferenza stampa nella quale era stata preannunciata la presentazione di un emendamento in Assemblea per introdurre il semipresidenzialismo, il presidente Carlo Vizzini rilevava come non esistesse alcun atto parlamentare implicante decisioni diverse da quelle già assunte dalla Commissione, ribadendo che *“il contenuto di una conferenza stampa non (poteva) essere oggetto dell'esame in corso”*: solo qualora quei contenuti fossero stati tradotti in una iniziativa parlamentare, sarebbe spettato al Presidente del Senato assumere eventuali decisioni conseguenti<sup>103</sup>.

La votazione sugli emendamenti proseguiva anche nella seduta pomeridiana del 29 maggio<sup>104</sup> e si chiudeva in quella notturna della medesima giornata<sup>105</sup>.

#### 4. L'incardinamento del *“Disegno di legge n. 24 e connessi”* al Senato

Concluso l'esame in Commissione Affari costituzionali, durante la seduta del Senato del 30 maggio, il vicepresidente Vannino Chiti riferiva che la Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari - ai sensi dell'articolo 55 del Regolamento - aveva calendarizzato al 7 giugno 2012 la discussione sulle linee generali del *“Disegno di legge costituzionale n. 24 e connessi – Riforma del Parlamento e forma di Governo”*<sup>106</sup>.

Lo stesso giorno interveniva sul tema della riforma in senso semipresidenziale della forma di governo il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, il quale, durante la sua visita in Friuli Venezia Giulia, affermava: *“Si può discutere sulla figura del Presidente della Repubblica, ma bisogna vedere quali equilibri si creano in luogo di quelli che si superano e accantonano”*. Il Capo dello Stato aggiungeva altresì di aver rafforzato, nei sei anni di mandato, la *“convincione che i costituenti abbiano preso una decisione sul problema profondamente motivata: avere una figura neutrale, imparziale, estranea al conflitto tra le forze politiche ... un capo dello Stato che (abbia) una funzione di moderazione, garanzia e costante imparzialità”*<sup>107</sup>; dichiarazioni cui seguiva la presa di posizione del segretario del PD Pierluigi Bersani, il quale, pur ritenendo *“difficile cambiare 65 anni di storia costituzionale con un emendamento presentato in fretta e furia”*, tuttavia, dichiarava: *“il semipresidenzialismo non è né un tabù né una bestemmia ... il*

<sup>100</sup> R. I., *“Sì al conflitto di interessi se ci date il presidenzialismo”*, in *La Stampa*, 29 maggio 2012, p. 15.

<sup>101</sup> A. ALFANO, *“Presidenzialismo e doppio turno, possiamo farcela entro fine anno”*, in *Corriere della sera*, 29 maggio 2012, p. 16.

<sup>102</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta del 29 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=663189>).

<sup>103</sup> Cfr. l'intervento del presidente Carlo Vizzini all'indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=663189>.

<sup>104</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta pomeridiana del 29 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=663190>).

<sup>105</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, I Commissione, seduta notturna del 29 maggio 2012 (cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=663214>).

<sup>106</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, seduta del 30 maggio 2012 (cfr.: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=663256>).

<sup>107</sup> A. PICARIELLO, *Presidenzialismo, la cautela del Colle*, in *Avvenire*, 31 maggio 2012, p. 14.

problema è capire se è una discussione seria o un modo per non far nulla e non cambiare la legge elettorale<sup>108</sup>. Interveniva anche il vicepresidente vicario del PdL al Senato Gaetano Quagliariello, assicurando che la proposta del PdL (avrebbe rispettato) *gli equilibri istituzionali*, mentre il senatore Roberto Calderoli dichiarava che la Lega Nord non era *“pregiudizialmente contrari(a) al semipresidenzialismo”*<sup>109</sup>.

Successivamente, il 1° giugno, con un appello pubblicato sul quotidiano *La Repubblica*, dodici illustri giuristi<sup>110</sup> denunciavano il fatto che *“senza una vera discussione pubblica ... con un’inammissibile precipitazione il Senato (avesse) approvato in Commissione un disegno di legge di riforma costituzionale”* con cui si attribuiva *“una posizione assolutamente centrale al Presidente del Consiglio, mortificando il Parlamento e ridimensionando in maniera radicale la funzione di garanzia del Presidente della Repubblica”*. I firmatari, segnalando altresì la proposta di *“passare da una repubblica parlamentare a una presidenziale ... con un emendamento che (sarebbe stato) presentato in aula all’ultimo momento”*, si rivolgevano a tutti i parlamentari perché rinunciassero *“a portare avanti una modifica tanto pericolosa del sistema costituzionale”*<sup>111</sup>; voci alle quali si aggiungeva quella del Presidente emerito della Corte costituzionale Piero Alberto Capotosti, che, in un’intervista a *L’Unità*, sottolineava come *“passare al sistema semipresidenziale senza un minimo di preparazione culturale e politica, un minimo di dibattito tra i cittadini (fosse) una forzatura enorme”*<sup>112</sup>.

Il 5 giugno il senatore Gaetano Quagliariello tornava ad annunciare l’imminente presentazione di emendamenti al testo incardinato al Senato, volti a *“introdurre il voto diretto del Capo dello Stato”*; affermazioni alle quali il presidente della Commissione Affari costituzionali Carlo Vizzini replicava sostenendo che, ove essi fossero stati ritenuti ammissibili, sarebbe stato necessario *“ritornare in Commissione a dibattere”*, con conseguente dilatazione dei tempi<sup>113</sup>.

Le cinque proposte emendative<sup>114</sup> annunciate venivano presentate il 6 giugno dal segretario del PdL Alfano, nel corso di una conferenza stampa convocata a Palazzo Madama, alla presenza del vicepresidente del PdL in Senato Gaetano Quagliariello. Esse venivano definite *“la riforma delle riforme”*<sup>115</sup> e, in sintesi, prevedevano: l’elezione a suffragio universale e diretto – con doppio turno eventuale<sup>116</sup> - del Presidente della

<sup>108</sup> E. COLOMBO, *Quirinale, dubbi sul presidenzialismo “Valutare bene i nuovi equilibri”*, in *Il Messaggero*, 31 maggio 2012, p. 7.

<sup>109</sup> U. ROSSO, *Napolitano frena sul presidenzialismo*, in *La Repubblica*, 31 maggio 2012, p. 18; B. FIAMMERI, *Presidenzialismo, dubbi di Napolitano*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2012, p. 24; S. COLLINI, *Presidenzialismo, Lega pronta al sì. Modello bicamerale*, in *L’Unità*, 2 giugno 2012, p. 8.

<sup>110</sup> Si tratta di Umberto Allegretti, Gaetano Azzariti, Lorenza Carlassare, Luigi Ferrajoli, Gianni Ferrara, Domenico Gallo, Raniero La Valle, Alessandro Pace, Alessandro Pizzorusso, Eligio Resta, Stefano Rodotà, Gustavo Zagrebelsky.

<sup>111</sup> *L’appello di dodici giuristi: “Il Parlamento blocchi la riforma costituzionale”*, in *La Repubblica*, 1 giugno 2012, p. 19.

<sup>112</sup> M. CIARNELLI, *“Presidenzialismo pericoloso, scardina gli equilibri tra i poteri”*, in *L’Unità*, 6 giugno 2012, p. 4.

<sup>113</sup> G. CASADIO, *Presidenzialismo, arriva la proposta del PdL. Il PD: “Può essere la tomba delle riforme”*, in *La Repubblica*, 5 giugno 2012, p. 11.

<sup>114</sup> Cfr. il testo degli emendamenti presentati all’indirizzo <http://www.pdl.it/speciali/emendamenti.pdf>.

<sup>115</sup> U. MAGRI, *Semi-presidenzialismo verso la bocciatura*, in *La Stampa*, 7 giugno 2012, p. 10-11.

<sup>116</sup> Cfr. “Emendamento Art. 9” n. 2, con il quale si sostituisce l’art. 85 Cost. con il seguente: “Art. 85. Il Presidente della Repubblica è eletto per cinque anni. Può essere rieletto una sola volta. Il Presidente del Senato della Repubblica, il novantesimo giorno prima che scada il mandato del Presidente della Repubblica, indice l’elezione, che deve aver luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il trentesimo giorno precedente la scadenza. Le candidature sono presentate da un gruppo parlamentare delle Camere, ovvero da duecentomila elettori, o da deputati e senatori, da membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, da consiglieri regionali, da presidenti delle Giunte regionali e da sindaci, che vi provvedono nel numero e secondo le modalità stabiliti dalla legge. I finanziamenti e le spese per la campagna elettorale, nonché la partecipazione alle trasmissioni radiotelevisive sono regolati dalla legge al fine di assicurare la parità di condizioni tra i candidati. È eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Qualora nessun candidato abbia conseguito la maggioranza, il quattordicesimo giorno successivo si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti. La legge disciplina la procedura per la sostituzione e per l’eventuale rinvio della data dell’elezione in caso di morte o di impedimento permanente di uno dei candidati. Il Presidente della Repubblica assume le funzioni l’ultimo giorno del mandato del Presidente uscente. In caso di elezione per vacanza della carica, il Presidente assume le funzioni il settimo giorno successivo a quello della proclamazione dei risultati elettorali. Il procedimento elettorale e le altre modalità di applicazione del presente articolo sono regolati dalla legge” (<http://www.pdl.it/speciali/emendamenti.pdf>).

Repubblica da parte di *“tutti i cittadini che hanno compiuto la maggiore età”*<sup>117</sup>; l’eleggibilità a Capo dello Stato di *“ogni cittadino che abbia compiuto quarant’anni e goda dei diritti politici e civili”* e la previsione con legge – premessa l’incompatibilità dell’ufficio *“con qualsiasi altra carica e attività pubblica o privata”* - di *“disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici”*, nonché delle *“situazioni di ineleggibilità e incompatibilità”*<sup>118</sup>; la riduzione della durata del mandato del Presidente della Repubblica a cinque anni<sup>119</sup>; l’introduzione nell’art. 92 Cost. della previsione secondo la quale *“il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei Ministri, salvo delega al Primo ministro”*<sup>120</sup>; la sostituzione dell’art. 89 Cost. con il seguente: *“Gli atti del Presidente della Repubblica adottati su proposta del Primo ministro o dei Ministri sono controfirmati dal proponente, che ne assume la responsabilità. Non sono sottoposti a controfirma la nomina del Primo ministro, l’indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento delle stesse, l’indizione dei referendum nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio e la promulgazione delle leggi, l’invio dei messaggi alle Camere, le nomine che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo”*<sup>121</sup>; l’inserimento, dopo il primo comma dell’art. 137 Cost., del seguente: *“Un quarto dei componenti di una Camera può sollevare la questione di legittimità costituzionale delle leggi approvate dal Parlamento entro trenta giorni dalla loro entrata in vigore. Con legge costituzionale sono stabilite condizioni, limiti e modalità di esercizio di tale facoltà”*<sup>122</sup>.

Al termine della conferenza stampa, il segretario del PdL Angelino Alfano dichiarava: *“Se i nostri emendamenti non fossero accettati, noi non ostacoleremo il percorso della riforma in discussione al Senato ... ma se il PD dirà di no, il PdL dirà chiaramente agli italiani qual è il vero campo dei riformatori, cioè il nostro, e qual è invece il campo di chi vuole mantenere lo status quo”*<sup>123</sup>. A fronte di tali affermazioni, il segretario del PD Pierluigi Bersani optava per il silenzio, mentre il vicesegretario del PD Enrico Letta replicava: *“Per le riforme costituzionali il tempo è scaduto, ma entro la prossima settimana si deve provare a fare la legge elettorale”*<sup>124</sup>. Si aggiungevano anche le dichiarazioni del leader dell’UdC Pierferdinando Casini, il quale commentava: *“Per realizzare il presidenzialismo in Italia servirebbe un grande dibattito e ho i miei dubbi che possa essere fatto in zona Cesarini”*<sup>125</sup>.

Il capogruppo della Lega Nord al Senato Federico Bricolo, infine, chiedeva che, prima di confrontarsi sulla proposta del PdL, venissero *“accettate le proposte del Carroccio per l’istituzione del Senato federale”* e per una riduzione del numero dei parlamentari *“ben più consistente di quella proposta da PdL e PD”*, mentre il

<sup>117</sup> Cfr. “Emendamento Art. 9” n. 1, con il quale si sostituisce l’art. 83 Cost. con il seguente: *“Art. 83. – Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato. Rappresenta l’unità della Nazione e ne garantisce l’indipendenza. Vigila sul rispetto della Costituzione. Assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali. Rappresenta l’Italia in sede internazionale ed europea. Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto. Sono elettori tutti i cittadini che hanno compiuto la maggiore età”* (<http://www.pdl.it/speciali/emendamenti.pdf>).

<sup>118</sup> Cfr. “Emendamento Art. 9” n. 1, con il quale si sostituisce l’art. 84 Cost. con il seguente: *“Art. 84. Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto quarant’anni e goda dei diritti politici e civili. L’ufficio è incompatibile con qualsiasi altra carica e attività pubblica o privata. La legge prevede altresì disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici. A tal fine la legge individua le situazioni di ineleggibilità e incompatibilità. L’assegno e la dotazione del Presidente della Repubblica sono determinati per legge”*.

<sup>119</sup> Cfr. “Emendamento Art. 9” n. 2 (<http://www.pdl.it/speciali/emendamenti.pdf>).

<sup>120</sup> Cfr. “Emendamento Art. 10” n. 4, con il quale si sostituisce l’art. 92 Cost. con il seguente: *“Art. 92. Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri. Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei Ministri, salvo delega al Primo ministro. Il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro. Su proposta del Primo ministro nomina e revoca i Ministri”* (<http://www.pdl.it/speciali/emendamenti.pdf>).

<sup>121</sup> Cfr. “Emendamento Art. 9” n. 3 (<http://www.pdl.it/speciali/emendamenti.pdf>).

<sup>122</sup> Cfr. “Emendamento Art. 12” n. 5 (<http://www.pdl.it/speciali/emendamenti.pdf>).

<sup>123</sup> E. PATTA, *Alfano lancia il presidenzialismo. Il “niet” di PD e UdC, Fini apre*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 giugno 2012, p. 18; A. CARUGATI, *Alfano insiste col presidenzialismo, Fini approva*, in *L’Unità*, 7 giugno 2012, p. 6.

<sup>124</sup> E. PATTA, *Alfano lancia il presidenzialismo. Il “niet” di PD e UdC, Fini apre*, cit., p. 18.

<sup>125</sup> U. MAGRI, *Semi-presidenzialismo verso la bocciatura*, cit., p. 10-11.

Presidente della Camera Gianfranco Fini auspicava che “*sul semipresidenzialismo (emergessero) contenuti che (consentissero) ai senatori di Fli di sottoscrivere l'emendamento*”<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> M. STANGANELLI, “*Patto su presidenzialismo e legge elettorale*”, in *Il Messaggero*, 7 giugno 2012, p. 9.