

I PERCHÉ DEL NO AL PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE DI DEROGA ALL'ART. 138 COST.

Il Movimento 5 Stelle non è contrario a qualsiasi riforma della Costituzione del 1948 e propone alcune **puntuali riforme** per migliorare il funzionamento delle nostre istituzioni. Il Movimento 5 Stelle è però **radicalmente contrario** al progetto di legge costituzionale che **deroga all'art. 138 della Costituzione, sostituendolo con un procedimento diverso da quello pensato dai Padri Costituenti per modificare la nostra Costituzione**. Vale la pena di riassumere alcuni degli argomenti principali che spiegano:

- A. perché l'art. 138 Cost. **rappresenta una via utilizzabile** al fine delle puntuali riforme che vogliamo;
- B. perché la deroga proposta **risulta inaccettabile**;
- C. quali siano **le puntuali proposte** che perseguiamo.

Per chiarezza espositiva, si parlerà di RIFORMA MADRE per riferirsi alla deroga alla procedura dell'art. 138 Cost. che è oggi all'esame del Parlamento; si parlerà di RIFORMA FIGLIA per riferirsi alla "Grande riforma" che inciderà sulle altre norme della Costituzione e che dovrebbe essere approvata con il procedimento speciale introdotto nella RIFORMA MADRE.

PUNTO A

A. **Perché l'art. 138 Cost. rappresenta una via utilizzabile al fine di approvare puntuali riforme?**

A.1) La maggioranza e il Governo vogliono derogare all'art. 138. **Non è stato spiegato** perché l'articolo 138 necessiti di una modifica ad hoc diretta a **semplificare** il procedimento da esso previsto. In realtà, **non c'è affatto bisogno di rendere più facile** il percorso di riforma costituzionale, in quanto:

A.1.1) L'articolo 138 contempla già un procedimento **poco rigido**.

L'articolo 138 prevede solo ALCUNI LIMITATI AGGRAVI PROCEDIMENTALI rispetto alle regole dell'ordinario procedimento legislativo, che sono però NECESSARI per poter approvare una riforma costituzionale.

Essi consistono:

- nella previsione di due approvazioni del testo di riforma da parte di ciascuna Camera (al posto dell'unica approvazione richiesta per le leggi ordinarie);
- nella previsione di un termine minimo dilatorio di tre mesi che devono intercorrere tra la prima e la seconda approvazione del testo della riforma;
- nell'innalzamento del quorum deliberativo, per la seconda votazione, alla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera (per le leggi ordinarie è sufficiente la maggioranza semplice);
- nella previsione di un referendum confermativo eventuale se la riforma non è approvata dalla maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti di ciascuna camera e qualora ne facciano richiesta alcuni soggetti titolati (500.000 elettori – 5 consigli regionali – una minoranza parlamentare pari ad almeno 1/5 dei componenti di una delle due camere).

Si tratta di POCHE REGOLE che determinano solo una BLANDA RIGIDITÀ della Costituzione italiana.

A.1.2) Tale rigidità è stata peraltro **ulteriormente attenuata**:

- per effetto di **regole parlamentari** che hanno accolto un'interpretazione (discutibile) della procedura prevista dalla Costituzione per la sua modifica, rendendola più flessibile.

Esse consistono:

nella regola dell'inemendabilità in seconda lettura del testo già approvato da entrambe le Camere in prima lettura;

nella regola per cui l'intervallo di tre mesi decorre per ciascuna Camera a partire dal giorno nel quale ha approvato, una prima volta, il testo della riforma, senza dover attendere il completamento della prima lettura anche da parte della Camera che lo esamina per seconda;

nella prassi (probabilmente illegittima) che è stata consentita al Senato di porre l'urgenza sui progetti di riforma costituzionale, con conseguentemente dimezzamento dei tempi di esame in prima lettura;

nella possibilità, alla Camera, di contingentare anche la discussione dei progetti di riforma costituzionale a partire dal secondo calendario (regola che è stata oggetto di pratiche distorsive proprio durante l'esame della RIFORMA MADRE).

- per effetto dei **sistemi elettorali di tipo maggioritario** introdotti a partire dal 1993 che producono una sovra-rappresentazione in termini di seggi parlamentari in favore delle forze politiche di maggioranza relativa. Conseguentemente, per queste forze è diventato più facile **raggiungere da**

sole i quorum (maggioranza assoluta o dei 2/3 dei parlamentari) previsti dall'art. 138 Cost. pur non avendo un corrispondente consenso elettorale.

Va notato che, in modo contraddittorio, gli esponenti di alcune forze politiche dell'attuale maggioranza (del PD e della SVP) – prima che fosse avanzata la proposta di semplificare il 138 – hanno presentato diverse proposte dirette a modificare stabilmente l'art. 138 Cost., nel senso innalzare permanentemente i quorum necessari per procedere ad una riforma costituzionale (tre proposte anche in questa legislatura, molteplici nelle legislature precedenti). Tali proposte sono tutte motivate dalla necessità di rendere il procedimento di revisione più rigido di quanto non sia diventato a causa degli effetti maggioritari dei nuovi sistemi elettorali.

A.1.3) Ci sono state **molteplici riforme**, segno che l'art. 138 Cost. non ha affatto impedito negli anni alle forze politiche di intervenire sulla Costituzione e non ha dunque bloccato i processi di riforma rivelatisi necessari o opportuni.

Si tratta di 15 leggi di riforma costituzionale che hanno cambiato il testo della Carta fondamentale in diversi punti. Inoltre, con lo stesso procedimento sono stati approvati e più volte modificati gli statuti delle regioni speciali. Ancora, il procedimento del 138, per quanto aggravato, non ha impedito di approvare le leggi costituzionali alle quali fa rinvio la stessa Costituzione, riservando alcune materie alla fonte costituzionale (es. legge costituzionale che disciplina la Corte costituzionale). In totale, dal 1948 ad oggi sono state approvate **38 leggi** con il procedimento di cui all'art. 138 Cost. Ad esse va aggiunta la riforma della II parte della Costituzione approvata dal centrodestra nella XIV legislatura *nonostante la contrarietà dell'allora opposizione del centrosinistra* e bocciata dal referendum popolare.

(cfr. l'elenco in http://it.wikipedia.org/wiki/Leggi_costituzionali_italiane)

A.1.4) Il procedimento di cui all'art. 138 Cost. ha consentito al Parlamento di approvare non soltanto riforme puntuali e circoscritte ma anche di intervenire su **interesse parti della Costituzione** (titolo V e riforma del centrodestra nella XIV legislatura)

A.1.5) Il procedimento dell'art. 138 Cost. risulta poco rigido anche se messo a confronto con quanto è previsto dalle **Costituzioni degli altri Paesi**:

- **Negli Usa**, il Congresso può avviare un procedimento di riforma solo se l'iniziativa è approvata dai due terzi in ognuna delle due Camere. In alternativa, la proposta può partire dagli Stati della Federazione, se le due Camere delle rispettive Assemblee legislative, a maggioranza dei due terzi, chiedono al Congresso di indire una Convenzione nazionale per discutere e stilare gli emendamenti. In entrambi i casi, comunque, gli emendamenti devono avere l'approvazione di tre quarti degli Stati membri, prima di diventare parte della Costituzione.
- **In Germania** le modifiche costituzionali richiedono sempre l'approvazione dei due terzi di entrambe le Camere (e il sistema elettorale tedesco garantisce che i 2/3 dei seggi corrispondano, grosso modo, ai 2/3 dell'elettorato).
- **In Spagna** una legge di revisione richiede
 - la maggioranza dei tre quinti in entrambe le Camere e sottoposizione solo eventuale a referendum popolare, oppure

- due terzi in entrambe le Camere, scioglimento conseguente delle stesse, ratifica del voto favorevole alla revisione da parte delle nuove assemblee e nuova votazione con maggioranza dei due terzi e infine sottoposizione necessaria al voto popolare che dovrà essere favorevole.

PUNTO B

B. Perché la deroga proposta risulta inaccettabile?

B.1) Secondo i promotori, la deroga alla disciplina ordinaria dell'art. 138 Cost. si impone perché si vuole una **“Grande riforma costituzionale”**.

B.1.1) È un argomento tecnicamente **falso**:

B.1.2) **In passato si sono modificate larghe parti della Costituzione** utilizzando l'art. 138:

- riforma, con maggioranza dei due terzi e dunque senza referendum, della **forma di governo regionale** con l'elezione diretta dei presidenti di regione nel 1999;
- riforma del Titolo V, Parte II, in materia di **riparto di competenze tra Stato e Regioni** nel 2001, con maggioranza risicata del solo centrosinistra e approvazione referendaria;
- riforma del 2005 dell'intera Seconda Parte della Costituzione per l'introduzione della **“devolution”** e del **“premierato assoluto”** con maggioranza del solo centrodestra e successiva, ampia e partecipata bocciatura popolare nel referendum del 2006;

B.1.3) I precedenti tentativi di riformare la Costituzione con procedimenti speciali derogatori dell'art. 138 Cost. **non hanno prodotto niente di concreto**:

- Commissione **“De Mita-Iotti”** del 1993-1994;
- Commissione **“D'Alema”** del 1996;

B.2) È un argomento che realizza un **“imbroglio politico”**, infatti i promotori sostengono che sia necessaria una grande riforma costituzionale perché **cercano di imputare la propria incapacità politica ad elementi estrinseci alla propria responsabilità**. È come dicessero: non siamo in grado di risolvere i problemi del Paese perché **la Costituzione** non ci dà poteri adeguati, quindi non è colpa nostra ma della Costituzione e perciò bisogna cambiarla.

In questo modo la maggioranza **aggira il problema vero della democrazia italiana: ripristinare un reale rapporto di rappresentanza democratica tra cittadini, movimenti politici ed eletti**. Questo problema non si risolve modificando la Costituzione, ma **le regole della politica**, in primo luogo il sistema elettorale. La maggioranza però non vuole una radicale trasformazione del sistema elettorale che metta a repentaglio le posizioni acquisite e faccia in modo che gli eletti rispondano agli elettori, che possano mandarli a casa quando ritengano che non abbiano svolto bene il loro mandato. È gattopardismo allo stato puro, un

cambiare tutto per non cambiare nulla: siccome non vogliono una modifica sostanziale del sistema di selezione della classe parlamentare, sostengono che l'Italia sia ingovernabile a causa della Costituzione e che, in particolare, **occorre rafforzare il Governo**. È un argomento che implica **una versione autoritaria della democrazia**, perché la grande riforma cui pensano vorrebbe rafforzare il Governo **a discapito del Parlamento**. Noi riteniamo che la democrazia, invece, imponga **la difesa del Parlamento** perché:

B.2.1) Il Governo è già molto forte in Parlamento

- I Governi italiani riescono già far approvare i propri progetti di legge in Parlamento, con percentuali di successo uguali o persino superiori a quelle degli altri Paesi europei;
- Il Governo italiano (a differenza di quelli degli altri Paesi) è inoltre dotato di ampi poteri normativi a discapito della normale procedura parlamentare:
 - a...a. decreti legge;
 - a...b. decreti legislativi;
 - a...c. maxi-emendamenti e questione di fiducia;
- L'ostruzionismo parlamentare è sostanzialmente impossibile, almeno tutte le volte in cui la maggioranza sia sufficientemente coesa

B.2.2) **Il Parlamento italiano è invece assai debole** e la sua debolezza è la ragione del malfunzionamento della democrazia. Un Parlamento che funzioni è infatti il requisito perché il Paese possa assumere scelte politiche meditate e condivise perché dibattute nel Paese e sul territorio e dunque fatte proprie dalla maggioranza dei cittadini prima della loro approvazione. Tutto ciò non può accadere se il Parlamento deve solo approvare in fretta disegni di legge governativi che non ha il tempo di discutere e di far conoscere alla popolazione.

B.2.3) Rafforzare ulteriormente il Governo, investire plebiscitariamente un Capo assieme alla "sua" maggioranza della quale un Leader può disporre **è un modo autoritario di uscire dalla crisi della rappresentanza democratica**:

- è **investire un solo soggetto** del potere politico e sperare che la sua forza carismatica sia sufficiente a creare consenso popolare;
- è una **democrazia della delega e non della partecipazione**;
- è la **sconfessione del pluralismo** della società che nella sua complessa organizzazione in corpi intermedi che devono dialogare tra loro richiede di essere rappresentato in un organo, il Parlamento,
 - a...a. che ha struttura collegiale,
 - a...b. che ha modalità pubbliche di assunzione della decisione politica
 - a...c. che ha tempi di decisione tali da consentire la partecipazione a tutte le articolazioni sociali

B.3) La deroga al 138 è inaccettabile perché **diminuisce gravemente la rigidità della Costituzione**.

B.3.1) La rigidità della Costituzione è fondamentale garanzia di sottrazione al potere politico, e specialmente a quello delle maggioranze di governo, della possibilità di **incidere sui diritti** dei singoli e dei gruppi.

B.3.2) L'aggravamento della procedura di modifica della Costituzione costituisce **una delle due fondamentali garanzie** che rendono la Costituzione rigida e non flessibile (l'altra è costituita dal controllo sulla costituzionalità delle leggi svolto dalla Corte costituzionale).

B.3.3) Ne discende che semplificare ulteriormente un procedimento di revisione (che è già molto meno complesso di quello previsto a garanzia della rigidità delle Costituzioni delle altre democrazie occidentali), è estremamente **rischioso per la tutela dei diritti** dei singoli e dei gruppi sociali.

B.3.5) Tant'è vero che, secondo **alcuni costituzionalisti**, tra cui esponenti di primo piano (Azzariti, Caretti, Carlassare, Manetti, Pace, Pinelli, Rescigno, Sorrentino, Zagrebelsky), il tentativo di aggirare il procedimento dell'art. 138 Cost. **è costituzionalmente illegittimo**, esso cioè violerebbe quei principi costituzionali fondamentali che sono sottratti allo stesso potere parlamentare di revisione costituzionale (infatti non si può legalmente rendere flessibile la Costituzione, e le modifiche in questione avrebbero proprio quest'effetto sostanziale).

B.4) La deroga proposta è inaccettabile **perché esclude il Parlamento dalla stesura della "Grande riforma"**. Il procedimento speciale semplificato vuole di fatto privare il Parlamento della sua indefettibile funzione di organo che stabilisce le regole fondamentali per la nostra comunità e proprio con riguardo all'atto normativo più importante, ossia la riforma della Costituzione. Questa deroga, di per sé illegittima, è ancor più grave se si pensa che **è in gioco l'approvazione di una grande riforma costituzionale**: il Parlamento, una volta "imbavagliato" grazie alla procedura speciale, dovrà di fatto limitarsi a recepire questa riforma che sarà stata elaborata altrove.

Perché il Parlamento risulta imbavagliato? Le regole speciali che si vogliono introdurre prevedono che:

B.4.1) La fase referente sia svolta da un unico organo (il Comitato), anziché nelle due commissioni affari costituzionali, e conseguentemente essa dovrà avvenire contemporaneamente nei due rami del Parlamento (monocameralismo di fatto). La nostra Costituzione richiede invece (art. 72 ultimo comma) che le riforme costituzionali siano sottoposte ad una lettura separata e successiva nelle due commissioni affari costituzionali per garantire una adeguata ponderazione delle riforme stesse. Ciò consente di rendersi conto degli errori o dei rischi sfuggiti al primo esame, e di correggerli.

B.4.2) Il Comitato abbia una composizione più ristretta della somma delle due commissioni affari costituzionali; tale composizione sovrarappresenta i senatori rispetto ai deputati; il Comitato verrà inoltre costituito applicando – secondo modalità non chiarite – il principio di proporzione sia con la consistenza dei gruppi sia con la reale consistenza elettorale delle coalizioni o forze politiche. L'insieme di questi elementi rende concreto il rischio che si possa manipolare la composizione di quest'organo secondo la convenienza politica del momento.

B.4.3) I parlamentari Sisto e Finocchiaro (in quanto presidenti del Comitato) saranno dotati di ampi poteri nella direzione dei lavori (e soprattutto di organizzazione dei tempi di discussione), senza che ci si preoccupi di garantirne l'imparzialità. Questi due parlamentari, sia per la loro storia personale, sia per la loro provenienza politica (sono entrambi parlamentari di maggioranza), sia per le modalità della loro designazione "di diritto" nel ruolo di presidenti del Comitato, con molta probabilità organizzeranno i lavori del Comitato in modo che si concludano in fretta. I tempi della procedura speciale sono stati irragionevolmente fissati nella legge costituzionale, e sono stati stabiliti ancor prima di sapere quale sarà il contenuto (e la complessità) degli argomenti da trattare. Sono perciò a rischio i diritti

delle minoranze e degli stessi parlamentari di maggioranza che saranno eventualmente in dissenso, e non vi è nessuna garanzia del fatto che tutte i soggetti che compongono il Parlamento potranno partecipare al processo riformatore su un piano di parità.

B.4.4) Si limita il potere emendativo dei singoli parlamentari, codificando in legge costituzionale la regola della segnalazione degli emendamenti (non consentita dalle ordinarie regole parlamentari sul procedimento di revisione)

B.4.5) Si deroga all'intervallo **minimo** di tempo, fissato in tre mesi, che deve intercorrere tra la prima e la seconda approvazione, riducendolo a 45 giorni.

B.4.6) I tempi del procedimento sono scanditi da un "crono programma" con termine massimo finale (18 mesi), termini intermedi già prefissati e conseguente **possibilità di contingentare** l'intera procedura.

Da notare che poche norme costituzionali fissano **tempi massimi** per i lavori parlamentari: per la conversione entro 60 giorni dei decreti legge del Governo pena la loro decadenza; per l'approvazione del bilancio presentato dal Governo che deve intervenire entro l'anno e la necessità, se si va ad esercizio provvisorio, di approvarlo comunque entro i successivi 4 mesi. In entrambi i casi si tratta di termini prescritti non per strozzare il dibattito parlamentare ma per consentire di verificare entro tempi certi se il Parlamento approva o no l'operato del Governo rispetto ad atti legislativi del tutto peculiari e rimessi all'iniziativa esclusiva dell'Esecutivo.

AL CONTRARIO, l'art. 138 Cost. si caratterizza per essere l'unica norma costituzionale che fissa **un termine MINIMO ai lavori parlamentari**. Ora si vorrebbe introdurre invece un **termine MASSIMO ACCELERATORIO** del procedimento, e termini intermedi, sempre in funzione acceleratoria. Questa proposta è perciò del tutto incompatibile con la ratio del termine del 138, che ha, all'opposto, **carattere DILATORIO**. La "grande riforma della Costituzione" sarà dunque immessa **su una corsia preferenziale contingentata** come si trattasse di convertire un decreto legge o di una legge finanziaria da approvare in tempi certi!

Tutte queste deroghe mirano a semplificare un procedimento che, come spiegato, non necessita affatto di essere snellito. La verità è che, rispettando l'art. 138 cost., la "grande riforma costituzionale" che il Governo presenterà alle Camere rischia di incontrare troppi ostacoli e di arenarsi essenzialmente per volontà dei parlamentari della stessa maggioranza. Infatti, non essendoci in realtà alcun progetto di riforma condiviso da parte dei parlamentari dell'attuale maggioranza, **la proposta governativa difficilmente riuscirebbe a reggere, in Parlamento, l'impatto di un procedimento parlamentare che sia effettivo e non solo nominale**. Conseguentemente, si tenta di allestire un **simulacro di procedimento** all'interno di un cronoprogramma eterodiretto, e buono soltanto a dare veste formale ad una riforma concepita altrove. Pertanto, tutti i parlamentari, non solo di opposizione, ma anche di maggioranza, non potranno confrontarsi e discutere realmente fra loro sulle buone riforme che si reputino necessarie per le nostre istituzioni.

B.5) Perché **esautora il Popolo**

B.5.1) I proponenti cercano di giustificare la democraticità della deroga proposta enfatizzando la circostanza che la "Grande riforma" sarà comunque sottoposta a referendum, anche se dovesse essere approvata dalla maggioranza dei due terzi dei parlamentari in entrambe le assemblee.

B.5.2) Si tratta però di un imbroglio:

- In primo luogo, per essere coerenti, si dovrebbe sottoporre a referendum innanzi tutto la riforma madre che incide sul procedimento per modificare la Costituzione. Il popolo deve essere interpellato prima di dar vita al Comitato per le riforme, per chiedere agli elettori se vogliono davvero che le Camere nei prossimi mesi siano impegnate a modificare la "Costituzione più bella del mondo", stravolgendola, e se vogliono che essa sia modificata con un procedimento semplificato.

- La deroga al 138, che si introduce con la riforma madre, passerà però col voto dei 2/3 delle Camere e non verrà sottoposta a referendum. Così la maggioranza potrà evitare il referendum sulla riforma madre, che si colloca all’inizio del percorso riformatore. Va inoltre ricordato che la maggioranza ha i 2/3 dei seggi ma non il consenso dei 2/3 degli elettori, e che tale maggioranza è gonfiata solo grazie ad una legge elettorale illegittima. Ne discende che la maggioranza compie un furto di democrazia, perché riesce ad impedire alla minoranza di sollecitare il referendum e dunque una discussione popolare preventiva sulla necessità di grandi riforme solo grazie al fatto che il premio incostituzionale gli ha regalato dei seggi.
- In secondo luogo, siccome la maggioranza sa che, una volta approvata, la “Grande riforma” sarà sottoposta al voto referendario, non sarà preoccupata di cercare un accordo con le minoranze in Parlamento, ma solo di confezionare alcuni “slogan” da dare in pasto agli elettori quando si andrà al referendum finale per convincerli ad accettare con un unico voto (“sì” o “no”) la modifica di diverse parti della nostra Costituzione. Si rischia cioè che il referendum assuma una funzione di plebiscito che la maggioranza vuole sulla sua riforma, per sollevarsi dalla responsabilità di averla approvata, anziché essere – come fu pensato dai costituenti - **strumento della minoranza** che si **oppone** ad una riforma costituzionale e, perciò, sollecita l’intervento degli elettori. In questo modo esso è trasformato in strumento nelle mani della maggioranza che può ignorare in Parlamento le ragioni delle opposizioni e si rivolge direttamente al popolo quando la riforma è già approvata e si può solo prendere o lasciare.

PUNTO C

C. Quali sono le puntuali riforme che si potrebbero fare? Alcuni esempi di “manutenzione” della “Costituzione più bella del mondo” che si potrebbero approvare con un procedimento che rispetti l’articolo 138?

Vi sono innanzi tutto gli interventi di riforma costituzionale che il MoVimento 5 stelle ha già proposto e che fanno parte del suo programma elettorale: i **referendum propositivi e senza quorum**; il **dimezzamento dei parlamentari** e l’abolizione delle **Province**.

C.1) Artt. 66 e 68 Cost. (competenza parlamentare in materia di verifica dei poteri, insindacabilità ed autorizzazioni)

Si tratta delle disposizioni che assegnano alle due Camere la competenza (art. 66) in materia di elezioni (applicazione della legge elettorale, riconteggi, ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità...) da un canto e, dall'altro, di valutazione dei presupposti dell'insindacabilità dei parlamentari e di autorizzazione alle misure limitative della libertà personale e della riservatezza delle comunicazioni (art. 68).

Problema: le Camere hanno dato cattiva prova nell'esercizio di tali attribuzioni giurisdizionali: ci sono casi in cui le Camere hanno rifiutato di far decadere deputati che, dopo i controlli, risultavano aver ottenuto meno voti di altri candidati rimasti esclusi; ci sono casi (da ultimo il caso Berlusconi) nei quali i parlamentari sono rimasti in carica anche quando non avevano i requisiti di eleggibilità o erano incompatibili con la carica parlamentare (doppi incarichi dei sindaci-parlamentari); quanto alle insindacabilità, le Camere tendono a coprire ogni dichiarazione dei parlamentari anche quando non ha alcun nesso con l'esercizio della funzione (in questo caso, un cittadino, per esempio, può restare senza la tutela giurisdizionale contro le dichiarazioni di un parlamentare che, in un contesto comune, lo abbia ingiuriato o diffamato. La Corte europea dei diritti dell'uomo da tempo condanna il nostro Paese a risarcire le "vittime" dei parlamentari che sono stati ingiustamente coperti dalle Camere)

Ratio originaria: a) storicamente si tratta di una garanzia per i Parlamenti nei confronti del Re che, controllando allora i giudici, considerati suoi funzionari, avrebbe potuto incidere a suo vantaggio sulla composizione parlamentare;

b) la dottrina della separazione dei poteri sconsiglia che tali funzioni siano assegnate ai giudici comuni.

Soluzione: La prima ragione è completamente superata, dal momento che oggi la magistratura è indipendente dall'esecutivo. Tant'è vero che negli altri Paesi queste prerogative non sono più decise dal Parlamento ma da giudici esterni ed imparziali. La seconda ragione è ancora sostanzialmente valida. Tuttavia il nostro ordinamento costituzionale prevede l'esistenza della Corte costituzionale che è sì un giudice ma è estraneo all'ordine giudiziario ed è costituito in modo da rappresentare tutti e tre i poteri: un terzo dei suoi componenti viene dal Parlamento, un terzo dal Presidente della Repubblica, un terzo dalla magistratura. **Le funzioni degli artt. 66 e 68 potrebbero dunque essere sottratte alle Camere e attribuite alla Corte Costituzionale**, come già avviene in molte democrazie costituzionali contemporanee. Ciò determinerebbe: più legalità nella composizione delle Camere, più rispetto per il voto dei cittadini, più tutela dei loro diritti nei confronti dei parlamentari, meno abusi delle prerogative parlamentari.

Obiezione: determinerebbe un ingestibile aumento del contenzioso della Corte?

Replica: no, il contenzioso non è particolarmente cospicuo, peraltro, con riguardo alle insindacabilità la Corte è già oggi spesso coinvolta nella forma del conflitto di attribuzione a seguito di cattive pronunce delle Camere.

Ulteriore vantaggio: abolizione delle rispettive giunte di Camera e Senato

C.2) Art. 76 e 77 (decreti legge e decreti legislativi)

Si tratta delle due disposizioni che concernono l'esercizio eccezionale della funzione legislativa da parte del governo: in un caso su delega del Parlamento per materie troppo tecniche o cospicue, nell'altro nei casi di straordinaria necessità ed urgenza di intervenire su iniziativa del Governo stesso.

Problema: tutte e due le disposizioni sono state stravolte nella prassi, dando luogo ad abusi da parte del Governo. Questo ha infatti preso ad utilizzare la decretazione d'urgenza come procedura di legislazione ordinaria, svuotando la funzione legislativa parlamentare. Basti pensare che nella prima legislatura, i decreti legge furono in media cinque all'anno. Successivamente la media annua è arrivata a toccare le svariate centinaia. Anche dei decreti legislativi vi è stato un abuso, specialmente perché i principi ed i criteri direttivi che il Parlamento dovrebbe dare nel concedere la delega sono risultati assai vaghi, così che la delega si è trasformata in una vera e propria cessione di discrezionalità legislativa al Governo.

Soluzione: a) rendere molto **più severi i requisiti** previsti per l'adozione delle due fonti legislative.
b) consentire un efficace **controllo preventivo della Corte costituzionale** sulla sussistenza dei requisiti per la loro adozione (vedi oltre).

C.3) "Giusto" Procedimento legislativo e ricorso preventivo alla Corte costituzionale

La funzione legislativa è la funzione essenziale che spetta necessariamente ai Parlamenti. I Parlamenti di tutte le democrazie, a prescindere dal sistema di governo che le regge (di tipo parlamentare, presidenziale, semipresidenziale, direttoriale etc.), sono infatti investiti della funzione legislativa. La funzione legislativa è riservata ai Parlamenti e non spetta ai Governi, anche quando siano direttamente eletti, per due ragioni essenziali (che sono imprescindibili in ogni democrazia):

- perché i Parlamenti sono il luogo del pluralismo: a differenza dei Governi, i Parlamenti sono le istituzioni nelle quali siedono **tutte** le forze politiche dotate di capacità rappresentativa, **siano esse di maggioranza o di minoranza**. I Parlamenti non sono organi di parte, ma sono per definizione **organi dell'intera società**. Questa capacità rappresentativa può essere più o meno effettiva, a seconda dello "stato di salute" della comunità politica e dei suoi protagonisti che siedono in Parlamento, ma di certo essa **non è realizzabile altrimenti** che attraverso i Parlamenti. Per questo non si rimedia al problema della scarsa rappresentatività dei Parlamenti agendo sugli altri organi (e in particolare sul

Governo o su un Presidente eletto) ed affidando ad essi la funzione legislativa che tutti gli ordinamenti democratici riservano invece al Parlamento;

- Perché i Parlamenti, a differenza dei Governi, assumono le loro decisioni attraverso un **procedimento democratico, plurale, controllato, pubblico e conoscibile**.

La seconda ragione, discende direttamente dalla prima. La decisione politica fondamentale che si esprime nella legge è **riservata** ai Parlamenti perché si vuole che sia assunta con **la partecipazione attiva** di tutte le forze politiche, siano esse di maggioranza o di minoranza, e perché essa possa **coinvolgere l'intera società** che sarà poi destinataria della legge stessa. Ma la partecipazione di tutte le forze politiche può dirsi attiva e reale solo se avviene attraverso a) l'approfondimento comune dei problemi da affrontare; b) il confronto aperto e pubblico riguardo le possibili soluzioni da adottare; c) la necessità-possibilità quindi che tutte le forze politiche argomentino le proprie scelte e rispondano alle obiezioni che vengano ad esse eventualmente sollevate. Solo all'esito di questo processo, la decisione può essere presa e compete alla maggioranza assumerla. Solo dopo questi passaggi essa si caricherà di quella legittimità che trasforma la scelta politica della maggioranza nella legge che vale per tutti.

In questi anni abbiamo invece assistito solo a **simulacri di procedimenti legislativi**, in cui l'approfondimento, il confronto e l'argomentazione delle proposte avanzate dai diversi soggetti che partecipano al procedimento parlamentare sono stati soltanto fittizi e non reali. I procedimenti legislativi si sono trasformati in percorsi convulsi ed oscuri, nel corso dei quali la più parte dei parlamentari (compresi quelli di maggioranza) non riesce nemmeno a rendersi conto di che cosa stia decidendo e la comunità dei cittadini, a sua volta, non ha modo di conoscere lo sviluppo delle decisioni politiche né quali siano le ragioni che le sorreggono. Molte volte, gli stessi esponenti del Governo (che domina i lavori parlamentari e che, di fatto, li può manipolare a sua discrezione) non riescono a conoscere appieno il contenuto delle proposte presentate in Parlamento, per la caoticità con la quale si procede e il modo convulso col quale le decisioni sono assunte.

La nostra Costituzione prevede alcuni indefettibili passaggi del procedimento parlamentare che – se rispettati nel loro significato reale – basterebbero a garantire un procedimento legislativo democratico. Tali norme sono state però eluse attraverso prassi distorsive che si sono consolidate nel tempo. Ciò impone di rivedere, per questa parte, la Costituzione in modo da **specificare meglio i contenuti essenziali del procedimento di formazione delle leggi, rendendoli non più aggirabili**.

C.3.1) Si potrebbe, ad esempio, scrivere espressamente in Costituzione (oggi l'art. 72 dice: ogni progetto di legge è dapprima esaminato da una commissione...) che ogni proposta di legge deve fondarsi su un'adeguata **attività istruttoria**, da svolgere in commissione, prima di procedere all'esame del testo e degli emendamenti. Varrebbe la pena di specificare che l'attività istruttoria deve svolgersi **in tempi adeguati alla complessità** degli argomenti da trattare. Che debba inoltre passare **un certo lasso di tempo dalla chiusura dell'istruttoria all'avvio dell'esame**, in modo da lasciare ai parlamentari la possibilità di riflettere sui dati raccolti e sulle informazioni acquisite.

C.3.2) Andrebbe inoltre specificato fin dalla Costituzione che ogni progetto di legge deve avere **contenuto omogeneo** e che ad ogni obiettivo di politica legislativa debba corrispondere un **singolo progetto** di riforma che seguirà il proprio specifico percorso, in modo da evitare testi omnibus.

C.3.3) La Costituzione prevede che ogni legge debba essere approvata **articolo per articolo** e poi con voto finale. Vuole cioè che su **ogni singola norma** di legge ci sia una specifica riflessione e approvazione da parte del Parlamento, prima che la riforma sia votata nel suo complesso. Anche per questa parte la Costituzione è **stata aggirata (e di fatto violata)** e va dunque riscritta in modo da impedire in modo più efficace i voti “in blocco”, che non consentono ai parlamentari di esprimersi su ogni questione, ed impongono loro solo di votare a favore o contro una massa di norme, solo perché formalmente scritte come singolo articolo. Quindi, andrà precisato che per “articolo” si intende una specifica disposizione, che verta su un singolo aspetto, e che nella sua formulazione sia immediatamente chiara e comprensibile.

C.3.4) Andrebbe anche specificato che il Governo, come nelle altre democrazie parlamentari, può porre solo la questione di fiducia “astratta”, cioè escludendo che tale istituto possa incidere sul procedimento legislativo, strozzando imperativamente il dibattito parlamentare.

C.3.5) La gran parte delle norme sul procedimento legislativo sono comunque definite dal **regolamento parlamentare**. Su questo fronte, a livello costituzionale si può intervenire in 2 modi:

- a) **Innalzamento del quorum** (oggi la maggioranza assoluta) richiesto per modificare il regolamento parlamentare. Inizialmente tale maggioranza fu ritenuta sufficiente dai costituenti (articolo 64, terzo comma) per garantire il coinvolgimento di più forze parlamentari (nessuna delle quali, con il sistema elettorale proporzionale puro, poteva da sola raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi). Oggi tale maggioranza non garantisce affatto che le modifiche siano frutto di una decisione plurale e condivisa da forze parlamentari fra loro alternative che si accordano fra loro; si rischia, pertanto, di consentire alla maggioranza la possibilità di scriversi da sola le “regole del gioco” contro le minoranze
- b) Previsione del **diritto di minoranze qualificate** (1/5 dei componenti di ciascuna camera?) di **ricorrere direttamente alla Corte costituzionale** per denunciare violazioni procedurali che abbiano compromesso la democraticità del procedimento legislativo e, conseguentemente, la legittimità della legge che ne è il risultato.

Questo strumento (già previsto in altri ordinamenti dove, non a caso, le regole sul procedimento legislativo vengono rispettate, poiché la possibilità stessa di un controllo esterno sulla regolarità formale dei lavori parlamentari svolge un'importante funzione deterrente) consentirebbe di **riportare la legalità dentro le aule parlamentari**. Una legalità da tempo smarrita, visto che i Presidenti delle Camere, quand'anche lo vogliano, nel contesto attuale non sono più in grado di garantire, da soli, il rispetto delle norme regolamentari e finanche costituzionali sul procedimento legislativo e sull'esercizio delle funzioni parlamentari. La possibilità delle minoranze di rivolgersi alla Corte costituzionale per far valere i vizi formali della legge è, dunque, **la norma di chiusura** di qualunque riforma che miri a rafforzare gli elementi essenziali del procedimento legislativo parlamentare.