

SENATO DELLA REPUBBLICA
I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

Martedì 28 luglio 2014

Indagine conoscitiva in materia di
revisione della parte seconda della Costituzione

Audizione del prof. Claudio De Fiore
Seconda Università di Napoli

1 Il processo di revisione costituzionale dopo l'approvazione, da parte della Camera nel marzo scorso, è giunto a un nuovo giro di boa.

Sull'impianto, le finalità, l'assetto normativo del disegno di legge ho già avuto l'onore di pronunciarmi in altre occasioni e in altre audizioni parlamentari. Non è quindi mia intenzione tornare su questo punto. Mi troverei a ripetere concetti già espressi e a ribadire questioni già poste.

Mi limito pertanto ad avanzare brevemente solo qualche riflessione sulle modificazioni apportate dall'altro ramo del Parlamento.

Si tratta di novità in alcuni casi significative, in altri molto di meno. In alcuni casi inutili, in altri inevitabili. Mi riferisco, a questo riguardo, a quelle parti del disegno che più di altre risentivano della foga procedurale che ha contrassegnato il dibattito parlamentare sulle riforme. A tal punto che, nel fervore di modificare e potare le norme costituzionali vigenti, anche le "leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali" perdevano pezzi per strada fino a trasformarsi in "leggi di ratifica" (art. 72 u.c.). Si trattava di una svista da me segnalata in una

precedente audizione alla Camera dei deputati (15 ottobre 2014) e successivamente "sanata", in occasione dei lavori alla Camera dei deputati. E così pure la bizzarra ipotesi di modifica dell'art. 74, anch'esso "restituito" al suo originario impianto (ipotesi che consentiva, con formulazione un po' estrosa, al Capo dello Stato di rinviare una legge anche limitatamente «a specifiche disposizioni»).

È opportuno, però, evidenziare che, seppure talune vistose incongruenze del disegno di revisione siano state (più o meno coerentemente) risolte, in sede di esame dalla Camera dei deputati, molte altre se ne sono aggiunte. E ben più rilevanti sotto il profilo del merito.

A cominciare dal contrasto normativo oggi ravvisabile tra il nuovo art. 57.5 che vincola la durata del mandato dei componenti del Senato, anche se sindaci, alla durata del Consiglio regionale che li ha eletti («le istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti») e l'art. 66 che equipara, invece, la durata del mandato parlamentare a quella della carica assunta a livello locale.

Su questo terreno si è dato sfogo a contorsionismi ermeneutici, escogitando combinati disposti e principi quanto meno singolari. Le contraddizioni però permangono, trattandosi di incongruenze che non possono essere risolte a partire dall'enunciato letterale dell'art. 57, dell'art. 66 o dal loro combinato disposto. Siamo piuttosto in presenza di incoerenze intrinseche al modello prescelto e, in quanto tali, prodotte dalle ambiguità delle funzioni costituzionali del Senato, dalla loro incerta legittimazione, dai confini evanescenti della responsabilità politica dei suoi futuri componenti e in particolare dei Sindaci.

Un quadro reso ancora più vago dall'art. 64. Questa disposizione riconosce finalmente i «diritti delle minoranze parlamentari» stabilendo che, in futuro, essi

dovranno essere disciplinati in via regolamentare. Ma si tratta di una svolta realizzata (per il Senato) fuori tempo massimo. E cioè a dire nel momento in cui questo ramo del Parlamento viene (io dico opportunamente) estromesso dal rapporto fiduciario e, quindi, dal circuito maggioranza-opposizione.

Nel merito altre modifiche apportate mi paiono invece positive o quanto meno rispondenti ad esigenze reali del sistema.

Penso, ad esempio, all'introduzione di un nuovo (ultimo) comma all'art. 70 con il quale si attribuisce ai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, la risoluzione delle questioni di competenza tra Camera e Senato. Una soluzione quasi obbligata per provare a dare coerenza al nuovo assetto bicamerale. Ma tuttavia non risolutiva. Sia perché non viene precisato cosa accade qualora dovesse delinearci una situazione di stallo. Sia perché inidonea a evitare il fisiologico insorgere di conflitti fra le due Camere davanti al giudice costituzionale.

Altre modifiche – delle quali molto si discute – mi paiono, in verità, assai meno rilevanti e incisive.

Mi riferisco alle modifiche di alcuni quorum deliberativi. È il caso del quorum previsto per il sindacato di costituzionalità sulla legge elettorale ridotto ad un quarto se la richiesta dovesse provenire dai membri della Camera (nuovo art. 73.2).

Qui la questione non è di quorum, ma di sostanza. E attiene all'introduzione, nel nostro ordinamento, del controllo preventivo di costituzionalità. Istituto che andrebbe caoticamente a sovrapporsi al controllo successivo (seppure limitatamente alle sole leggi elettorali): il precedente della revisione costituzionale francese del 2008 che ha "affiancato" al già esistente controllo preventivo anche quello in via successiva non mi pare incoraggiante.

Così come alquanto timido appare anche l'innalzamento del quorum necessario per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83): il passaggio, dopo il settimo scrutinio, dalla «maggioranza assoluta» (e quindi dei componenti) a quella dei «tre quinti», ma dei soli «votanti» mi pare veramente poca cosa. È vero – come si è talvolta detto – che la partecipazione al collegio di elezione del Capo dello Stato è sempre stata (per ovvie ragioni) molto alta, ma questo dovrebbe costituire una ragione in più per emendare l'articolo e prevedere che il quorum dei tre quinti sia riferito al numero dei componenti.

C'è una sorta di ossessione nei confronti di quorum tendenzialmente alti (ritenuti veicoli di immobilismo e stallo) che appare quanto mai stupefacente in tempi di maggioritario spinto. Su questo punto vorrei essere chiaro: lo stallo non è di per sé una patologia del sistema e, in ogni caso, è sempre preferibile affrontare qualche scrutinio in più e avere un Presidente di garanzia, anziché procedere speditamente, ma trovarci poi per sette anni un Presidente espressione (più o meno edulcorata) delle forze di governo.

Altri interventi di modifica, pur andando nella giusta direzione, li trovo non solo carenti sul piano delle garanzie, ma soprattutto anacronistici. Tra queste la revisione delle procedure dello stato di guerra che in base al nuovo art. 78 dovrebbe essere deliberato dalla «Camera dei deputati a maggioranza assoluta».

La soluzione appare insoddisfacente. Una materia così delicata come il potere di guerra necessiterebbe, a mio modo di vedere, non solo di una apposita delibera anche da parte del Senato (quale espressione delle istituzioni territoriali che compongono la Repubblica). Ma soprattutto del contestuale conforto di maggioranze qualificate superiori a quella assoluta (specialmente in tempi in cui l'ideologia del maggioritario ha avuto il sopravvento).

Attualmente il procedimento di instaurazione dello stato di guerra vede il coinvolgimento di tutti i principali poteri politici (la Camera che delibera lo stato di guerra e il Governo al quale vengono conferiti i poteri necessari), degli organi di garanzia politica (la dichiarazione spetta al Presidente della Repubblica) e giurisdizionale («i tribunali militari in tempi di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge» ex art. 103) ... A fronte di tale complessivo coinvolgimento di poteri e funzioni costituzionali la marginalizzazione del Senato appare francamente incomprensibile.

Ma ciò che mi pare ancora più opportuno segnalare è l'anacronismo della modifica recentemente approvata dalla Camera dei deputati. Siamo in presenza di una fattispecie normativa che, a mio giudizio, andrebbe disciplinata a partire da quelle sono state in questi anni le missioni militari all'estero e il loro coinvolgimento nei teatri di guerra.

Così come formulato il nuovo art. 78 rischia di essere facilmente aggirato dalle politiche militari dei governi (così come lo è stato fino ad oggi). E tutti ciò a dispetto della centralità del Parlamento.

2. Come si vede siamo, in presenza, di modificazioni parziali che non scalfiscono l'impianto della riforma costituzionale così come prospettata dal Governo nel suo disegno di legge. A cominciare dalla persistente sconnessione tra accentramento delle funzioni statali e composizione territoriale del futuro Senato. La Presidente di questa Commissione nel riferire su questo disegno di legge (7 luglio 2015) ha giustamente evidenziato che «nel momento in cui si sceglie di diversificare la rappresentanza delle due Camere, occorre tenere conto della modalità di composizione dell'organo, che dovrà riflettere, a sua volta, lo scopo per il quale esso è concepito nell'ordinamento».

Una premessa, di metodo e di contenuto, quanto mai opportuna, ma purtroppo disattesa dal disegno di revisione costituzionale. Di questo impianto simmetrico tra composizione e funzioni del Senato, nelle sue disposizioni non c'è traccia, se non qualche fugace e contraddittorio richiamo.

Con il risultato – cito ancora l'intervento della Presidente di questa Commissione – che le stesse modalità di composizione del Senato «unitamente alla permanenza di divieto di mandato imperativo, parrebbero richiamare criteri di natura politica, suscettibili di sovrapporsi alle dinamiche di composizione più propriamente territoriale, che pure, nelle intenzioni iniziali, avrebbero dovuto prevalere».

Da tutto ciò ne discende che con questa revisione il bicameralismo perfetto viene sì finalmente superato, ma in modo confuso e informe: senza adeguati contrappesi, delineando un procedimento legislativo ad uso e consumo degli esecutivi (pur a fronte di qualche ammorbidimento introdotto dalla Camera), incrementando a dismisura i poteri del governo sull'Assemblea e sugli organi di garanzia.

C'è un luogo comune che aleggia, in questi anni, nel dibattito politico e di cui questo disegno di legge è pervaso: la convinzione che superare il bicameralismo paritario voglia dire comprimere i poteri del Parlamento. Così non è: la storia del costituzionalismo e degli stessi ordinamenti parlamentari monocamerali ci dice esattamente l'opposto.

3. A fronte di tutto ciò quali sono i margini di azione a disposizione del Senato? E come deve essere interpretato l'art. 104 del Regolamento del Senato?

Se ci limitassimo a una lettura restrittiva del primo periodo della disposizione e del principio della cd. "doppia conforme" in esso contenuto (il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla

Camera») dovremmo concludere che i margini di intervento a disposizione del Senato sono quanto mai asfittici. Ma, a mio modo di vedere, così non è. E non lo è per ragioni di carattere formale, ma soprattutto sostanziale. Cominciamo dalle prime.

a) L'art. 104 è composto anche da una seconda parte (intimamente connessa alla prima, in quanto parte integrante di un unico comma) nella quale si precisa che «nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati».

Siamo in presenza di questione di carattere interpretativo che ruota tutta attorno all'espressione terminologica «diretta correlazione». Una questione che stata più volte evocata dagli stessi assertori delle riforme globali della "seconda parte" della Costituzione.

È opportuno, a tale riguardo, ricordare che quando, in passato, buona parte della dottrina si trovò ad avanzare delle riserve sulle riforme generaliste della Costituzione, rilevando che l'art. 138 non era in grado di supportare e sopportare riforme così estese della Costituzione, si è sempre costantemente obiettato che: in Costituzione tutte le parti si tengono insieme, non è possibile separare la forma di stato da quella di governo, la modifica di un solo articolo condiziona e spesso ha le sue inevitabili implicazioni anche su molti altri articoli e così via.

Se così è non si comprende allora per quale motivo questo schema argomentativo debba ritenersi valido, *ab initio*, in occasione della stesura e della presentazione del disegno di legge di revisione. *Ad finem*, quando i cittadini saranno, eventualmente, posti di fronte all'alternativa secca se approvare in via referendaria o respingere in blocco le riforme costituzionali. Ma non nel corso del dibattito

parlamentare. Se di norme correlate si tratta queste dovrebbero esserlo in ogni fase.

A ciò si aggiunga che la Camera dei deputati è intervenuta in tutti i principali ambiti coinvolti nella riforma: bicameralismo e composizione del nuovo Senato, procedimento legislativo e organi di garanzia, forma di governo e forma di Stato. Il che induce a ritenere che, anche in ragione della *sedes materiae*, non vi sia un impedimento regolamentare a intervenire in ciascuno di tali ambiti. A cominciare dai sistemi di elezione del Senato, la cui caoticità dell'impianto imporrebbe oggi un serio ripensamento.

b) La trama normativa dell'art. 138 allude a un confronto aperto, senza blindature, articolato.

Diversamente da quanto è stato autorevolmente sostenuto in questa Commissione (Intervento del sen. Giorgio Napolitano in I Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, 15 luglio 2015) in Costituzione non esistono dei «tempi prescritti per la revisione costituzionale».

L'art. 138, al pari di quanto avviene nella generalità degli ordinamenti costituzionali, non prevede per la revisione della Costituzione tempi massimi, ma solo tempi minimi. E i tempi minimi previsti dalla Costituzione italiana non sono dei tempi estenuanti e «già lunghi» (come ribadito in quella stessa occasione dal sen. Giorgio Napolitano). Soprattutto se rapportati ai tempi di revisione ben più articolati e complessi previsti in altri ordinamenti costituzionali.

E non mi riferisco – sia ben chiaro - alle procedure contemplate dalla Costituzione francese del 1795 che prevedeva una durata minima per le revisioni di nove anni od alcune singolari vicende che hanno segnato il costituzionalismo americano. Come l'approvazione del XXVII emendamento (a proposito di indennità di

"senatori e rappresentanti"!) che ha dovuto attendere circa duecento anni prima di entrare in vigore nel 1992.

Mi riferisco piuttosto a quanto generalmente avviene nella maggioranza degli ordinamenti costituzionali contemporanei dove, per condurre a termine una revisione costituzionale, sono necessari quorum ben più alti (i 2/3 in Germania), referendum obbligatori (Portogallo, Giappone, Belgio), scioglimenti delle Camere in modo che sia il Parlamento neoletto a varare la riforma (Norvegia, Svezia, Danimarca).

4. Approfondire la discussione, consentire nuovi passaggi, estendere i margini del confronto parlamentare è quindi possibile. Non c'è alcun ostacolo procedimentale. Se la politica lo vuole si può fare. A consentirlo è il principio del *nemine contradicente* e la regola consuetudinaria ad essa sottesa che consente, in ogni momento, di derogare le disposizioni procedurali (anche) per ragioni di mera opportunità politica. A condizione che siffatta deroga non si ponga in contrasto con la Costituzione. Ma, nel caso si specie, non solo non si avrebbe alcuna violazione della Costituzione, ma il Parlamento si troverebbe anzi ad operare nel solco dell'art. 138, della sua lettera e del suo spirito.

È quanto abbiamo imparato dalla migliore dottrina italiana (Tesauro, Mortati, Esposito), secondo la quale, nei procedimenti di revisione, le garanzie del confronto parlamentare dovrebbero essere assicurate in modo ampio e con meno intralci possibili.

Ed è quanto abbiamo appreso dalla stessa vicenda costituzionale italiana. Perché ciò è già avvenuto: nel 1993, in occasione della revisione dell'art. 68 Cost., il Presidente del Senato Spadolini dichiarò, in condizioni affini, ammissibile la presentazione di due emendamenti consentendo un nuovo passaggio della navette. L'autonomia del Parlamento (o meglio di ciascun ramo del Parlamento) ebbe, in quell'occasione, la meglio: la soluzione procedurale sperimentata dal

Senato non venne, in alcun modo, intralciata dalla Camera dei deputati. Il Presidente della Camera Napolitano ammise gli emendamenti consentendo all'Assemblea di pronunciarsi nuovamente.