

Indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione
Audizione 27 luglio 2015

**Sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno legislativo di legge
di revisione costituzionale**

Stelio Mangiameli

Professore ordinario di Diritto costituzionale Università di Teramo
Direttore dell'Issirfa-CNR, Roma

Vincenzo Tondi della Mura

Professore ordinario di Diritto costituzionale Università del Salento

Il processo di revisione costituzionale della Parte II della Costituzione (1429-B) attualmente all'esame del Senato per una terza lettura, sempre nell'ambito della prima deliberazione, versa in una situazione di stallo per motivi di ordine formale, che rischiano di vanificare nella sostanza, se non proprio negli esiti, il percorso riformatore sinora compiuto.

Per un verso, il testo di riforma presenta profili d'incertezza, incoerenza e inefficienza, che sono stati variamente rimarcati dalla Presidente Anna Finocchiaro nell'apposita Relazione alla Commissione affari costituzionali del Senato (Resoconto n. 294 del 7.7.2015). Si tratta di profili di criticità dalla duplice e concorrente origine: alcuni sono originari, in quanto già presenti nell'iniziale disegno governativo ed oramai coperti dalla «doppia approvazione conforme» delle Camere; altri, invece, sono successivi, in quanto derivati dalle modifiche apportate dalla Camera dei Deputati al testo licenziato in prima lettura dal Senato. Queste ultime, tuttavia, oltre ad avere variamente ridimensionato il ruolo del nuovo “*Senato della Repubblica*” per come delineato nel disegno governativo, mal s'inseriscono nel testo di risulta, provocando tensioni e torsioni degli istituti parlamentari e costituzionali coinvolti, che sono destinate a pregiudicare la linearità del nuovo sistema bicamerale.

In entrambi i casi le criticità richiamate sono state variamente considerate dal dibattito parlamentare. I tempi lunghi e cadenzati del processo di revisione sancito dall'art. 138 Cost. hanno consentito una riflessione plurale e convergente, che in vario modo ha fatto emergere il comune senso d'insoddisfazione verso un testo che pur presenta notevoli e incisive novità. Lo stesso Presidente della Repubblica emerito, sen. Giorgio Napolitano, proprio in Commissione affari costituzionali ha dovuto riconoscere “*l'opportunità di talune modifiche che rendano più efficace e coerente la riforma messa in cantiere*” (15 luglio 2015).

Per altro verso, tuttavia, la riflessione progressivamente maturata fra i gruppi parlamentari e fra alcune minoranze trasversali agli stessi, rischia ora di essere improduttiva; ciò a causa di un'interpretazione dei regolamenti parlamentari (artt. 121 e 104 Reg. Sen.), che mal si concilia sia con la previsione dell'art. 72, comma 1, Cost. (“*Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale*”), sia con la specificità e l'atipicità propria del processo di revisione costituzionale, il quale richiede sempre il procedimento di approvazione ordinario (art. 72, ultimo comma, Cost.). Il processo di revisione delineato

dall'art. 138 Cost. presuppone un *work in progress*, un percorso in divenire flessibile ed elastico, oltre che rispettoso dell'approvazione (sempre), a ogni cadenza, articolo per articolo e con votazione finale, che con i tempi lunghi assicurati dalla scansione tra le diverse deliberazioni è capace di favorire e valorizzare anche gli eventuali ripensamenti dei parlamentari in senso funzionale a un risultato finale più congruo e lineare.

Se è vero che l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, secondo il giudice costituzionale (C. cost., n. 120/2014, § 4.3.), ha per oggetto "*la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione*", e perciò solo l'esame, ma non anche l'approvazione del disegno di legge, è altrettanto vero che nella disciplina del procedimento legislativo di revisione, il quale si differenzia da quello ordinario proprio per la particolarità della materia, non si può vedere preclusa l'ammissibilità di quegli apporti modificativi maturati proprio dalla riflessione sollecitata dai tempi lunghi disposti dall'art. 138. Diversamente, infatti, la previsione dei tempi di una tale riflessione si dimostrerebbe fine a se stessa; e anzi, opererebbe solamente in chiave conservatrice, servendo solamente a fare emergere la consapevolezza dei limiti di un disegno legislativo di riforma cristallizzato dalla prima approvazione di una sola Camera, com'è accaduto nella revisione del 2000 del Titolo V, incapace di correzione e meno garantista del procedimento ordinario.

Lo stesso art. 138, per tale via, presenterebbe un'eterogeneità dei fini. Esso, infatti, da un lato, conformemente ai precetti propri del costituzionalismo classico (Costituzione francese del 3 settembre 1791, titolo VII), consente una revisione della Costituzione, la cui possibilità permette alle future generazioni di non rimanere *ingabbiate* a regole non più attuali, preservando al contempo lo spirito dei padri fondatori attraverso i limiti e la specialità di un procedimento che presuppone particolare oculatezza nelle scelte; dall'altro, richiede di non essere applicato secondo modalità incapaci di assicurare la necessaria flessibilità politica. Per contro, se così non fosse, l'art. 138 sarebbe suscettibile di più di una degenerazione; esso sarebbe destinato a *ingabbiare* le forze politiche artefici dell'originario disegno di revisione costituzionale a quanto inizialmente approvato, condannando le stesse a non poter accogliere quelle riflessioni emendative, eventualmente proposte dalle opposizioni, se non addirittura dalla stessa maggioranza, cui il decorso del tempo, scandito dalla norma, può dare luogo, a beneficio del risultato del processo riformatore.

In senso analogo, del resto, ha disposto la Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati nella seduta del 5 maggio 1993 in occasione della revisione dell'art. 68 Cost. Il Presidente di quella Giunta, on. Giorgio Napolitano, evidenziò l'opportunità di riflettere "*su una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di navette tra Camera e Senato per quanto riguarda i progetti di legge ordinaria, non altrettanto sembra convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale*"; in tal senso argomentò a favore dell'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi di quelle parti del provvedimento già modificate dall'altro ramo del Parlamento, considerando "*sia la peculiarità di tale procedimento, sia la complessità dell'iter*" già compiuto, sia infine "*l'opportunità di una rapida definizione del medesimo iter*". E così, su proposta del medesimo Presidente, la Giunta approvò all'unanimità il seguente parere: «*In relazione al procedimento di esame delle proposte di modificazione dell'articolo 68 della Costituzione, la Giunta per il Regolamento ritiene che (date la particolare disciplina del procedimento di revisione costituzionale, la complessità dell'iter finora svoltosi nel corso dell'esame delle proposte di revisione dell'articolo 68 e l'opportunità di una rapida definizione di tale iter) il Presidente possa*

consentire l'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi del comma radicalmente modificato dal Senato»; il tutto, per l'appunto, al fine di consentire una piena e organica consequenzialità fra le singole ipotesi di modifica progressivamente maturate in prima deliberazione e quelle contenute nel testo di riforma iniziale.

Per concludere, le argomentazioni svolte in generale sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno legislativo di revisione, quantomeno con riguardo alla prima fase deliberativa e alla scansione delle relative approvazioni fra le due Camere, trovano un'ulteriore motivazione nel caso del testo di riforma attualmente pendente al Senato. A differenza di quello discusso nel 1993, infatti, quello presente interessa in modo diretto ben 47 articoli della Costituzione e non già uno solo. Rilievo, questo, che conferma la necessità di una prima deliberazione delle Camere necessariamente organica e capace di consentire quelle modifiche, la cui inammissibilità pregiudicherebbe il difficile percorso sinora realizzato.

In fondo si vuole riformare la Costituzione della Repubblica e non una legge qualsiasi.