

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

SENATO DELLA REPUBBLICA

Venerdì 21 giugno 2013

Audizione informale

concernente la procedura straordinaria per la revisione della Parte seconda, Titoli I, II, III e V della Costituzione prevista dai disegni di legge costituzionali nn. 813 e 343

Audizione del prof. Francesco Saverio Marini

ordinario di Diritto costituzionale

Desidero anzitutto ringraziare la Presidente Finocchiaro e la Commissione per l'onore che mi ha voluto riservare invitandomi a questa audizione.

Procederò ad analizzare il disegno di legge di revisione costituzionale, dividendo la relazione in due parti: una di carattere generale, relativa alla legittimità costituzionale, ed una specifica sui singoli articoli.

I – Aspetti generali

Iniziando dal primo profilo, occorre premettere che, come è noto, per la giurisprudenza costituzionale anche le leggi costituzionali possono essere oggetto di sindacato da parte della Corte non solo per vizi formali, ossia per violazioni del procedimento di cui all'art. 138, ma anche per vizi sostanziali allorché vengano violati i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Dunque, è solo la violazione dei principi supremi il parametro che va considerato in questa sede.

Anticipando le conclusioni, non sembrano ravvisarsi violazioni costituzionali per una pluralità di motivi.

Vero è che vi è una deroga al principio di rigidità costituzionale: invece dei tre mesi di sospensione tra la prima e la seconda delibera delle Camere, ne è previsto uno solo; il referendum elettorale è previsto anche se si raggiungono i 2/3 dei componenti nella seconda votazione; così come è vero che è derogato anche il principio bicamerale per la previsione del Comitato bicamerale.

Tuttavia, tali deroghe non sembrano tradursi in una violazione dei principi supremi: anzitutto perché si tratta di deroghe che non compromettono gli interessi sottesi ai principi. Analizzandoli singolarmente: emerge che il bicameralismo è garantito dal fatto che la fase di approvazione, con le tre letture, è svolta separatamente nelle due Camere e il Comitato svolge esclusivamente un'attività istruttoria. Quanto, poi, al referendum, mi sembra ovvio che un maggior coinvolgimento del corpo elettorale non solo non mina la rigidità costituzionale, ma rappresenta un'opportuna fonte di legittimazione della riforma. Infine, con riferimento all'abbreviazione della sospensione trimestrale, va rilevato che essa non sembra compromettere l'interesse di evitare che vengano approvate modifiche sotto la spinta emotiva di eventi politici e sociali. Di riforme costituzionali e dell'opportunità delle stesse, quanto alla parte II della Costituzione, se ne parla, infatti infruttuosamente da più di trent'anni. Ciò dimostra che non si tratta di un intervento d'impulso o poco meditato delle forze politiche.

Si aggiunga, in secondo luogo, che non si tratta di modifiche a regime del procedimento di revisione costituzionale, ma di modifiche puntuali destinate ad operare solo in questa legislatura e solo per alcune leggi costituzionali. In altri termini, è lo stesso articolo 138 Cost. a prevedere accanto alla categoria delle leggi di revisione costituzionale, cioè di leggi che modificano stabilmente la Costituzione, delle altre leggi costituzionali, tra le quali, rientrano – come insegnava Carlo Esposito – le leggi in deroga o in rottura alla Costituzione, come quella oggi in discussione. Per essere chiari, le deroghe alla Costituzione sono ipotesi già presenti e ammesse dalla Costituzione.

Del resto, se si leggono i lavori costituzionali, si trova una suggestiva metafora elaborata proprio in relazione all'art. 138. In quella sede, Rossi osservò che la Costituzione non doveva essere un masso di granito che non si può plasmare e che si scheggia, ma nemmeno un giunco flessibile che si piega ad ogni alito di vento, bensì doveva essere come l'acciaio che si può plasmare faticosamente sotto l'azione del fuoco e del martello, nonché di un operaio forte e consapevole. Ecco, mi sembra che il procedimento derogatorio previsto da questo ddl risponda esattamente alla metafora di Rossi.

Né si potrebbe obiettare che nel caso della revisione gli effetti delle deroghe sarebbero permanenti, in quanto questa è un'eventualità del tutto fisiologica nella deroga a norme attributive di poteri o procedurali.

Per escludere l'illegittimità costituzionale si può richiamare anche la forza del precedente. Se si analizza, infatti, il ddl costituzionale, si può agevolmente notare come esso ricalchi quello previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1997 e, in quell'occasione, non furono sollevate significative polemiche sulla costituzionalità dell'atto. Il dato non è di scarso significato, in quanto è noto che la Costituzione per sua natura risente in modo molto

significativo del fenomeno consuetudinario, anche a conferma dell'interpretazione delle proprie disposizioni.

Infine, una considerazione che definirei di “realismo giuridico”: anche a volere sostenere che l'art. 138 sia immodificabile o inderogabile, non penso sia seriamente immaginabile che, qualora si concluda il procedimento di revisione costituzionale disciplinato da questa legge attualmente in discussione, la Corte Costituzionale possa sindacare – nel senso che abbia la forza politico-istituzionale, per sindacare, peraltro per mero vizio formale – una legge che abbia ottenuto l'approvazione della maggioranza assoluta delle due Camere e l'approvazione del corpo elettorale. Alla San Tommaso: ci credo solo se lo vedo.

II – I rilievi sull'articolato

Fatta questa premessa, aggiungerei qualche puntuale considerazione sul testo. Iniziando da un rilievo sui molteplici termini previsti nel ddl, è evidente l'esigenza politica di contingentare i tempi e stabilire un cronoprogramma. L'invito, però, è alla cautela, perché la presenza di tanti termini in una legge costituzionale, peraltro derogatoria, potrebbe essere pericoloso, facendo sorgere il dubbio sugli effetti della mancata osservanza del termine e sulla natura dilatoria o perentoria dello stesso. Ritengo che le Camere debbano quantomeno valutare attentamente la congruità degli stessi. Faccio solo un esempio: l'art. 1, comma 3, stabilisce che “la prima riunione del Comitato ha luogo non oltre i trenta giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale”. Ebbene, “non oltre” significa che il termine è perentorio? Non sarebbe meglio prevedere, come faceva la legge cost. 1 del 1997, che i Presidenti delle Assemblee convochino il Comitato entro un certo termine?

Controvertibile è anche l'oggetto del ddl: escluderei, cioè, il riferimento alle “materie” contenute nell'art. 2, comma 1. E' scivoloso, infatti, inserire termini che non esistono nel nostro sistema costituzionale, che hanno un'origine dottrinale e che nella dottrina vengono, peraltro, declinati in modo differente. Il riferimento ai titoli specifici (il I, il II, il III e il V) della Parte II della Costituzione sembra sufficiente.

Altro rilievo riguarda la conclusione dei lavori: l'art. 2, comma 2 fa riferimento a questo termine per l'assegnazione dei ddl costituzionali al Comitato, ma non è molto chiaro il *dies a quem*, previsto in modo poco perspicuo dall'art. 7. Si legge, infatti, che “Il Comitato cessa le sue funzioni con la pubblicazione della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie approvate ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere”.

Anzitutto non si capisce di quale pubblicazione si parla, se di quella notiziale (per far decorrere il termine per la richiesta di referendum) o di quella necessaria (dalla quale

decorre la *vacatio legis*). Inoltre, essa riprende l'art. 6 della legge cost. 1/97, ma in quel caso la legge costituzionale da approvare era una sola, mentre qui sono una pluralità. Anche in questo caso suggerirei una soluzione più lineare che è quella della fine della legislatura, ovvero lo scioglimento di una o di entrambe le Camere.

Quanto alle norme sul funzionamento: l'art. 2, comma 3, consente al Comitato, da un lato, di introdurre "ulteriori" disposizioni per lo svolgimento dei lavori e contestualmente, consente di utilizzare le norme del regolamento della Camera dei Deputati, solo "in quanto applicabili". Non è chiarissimo, in altri termini, se il Comitato possa derogare al regolamento della Camera. Inoltre, il riferimento alle norme della "presente legge costituzionale" è del tutto superfluo.

Ultimo aspetto che meriterebbe un'attenzione nella formulazione è l'art. 4, comma 2, secondo cui " Qualora entro il predetto termine per uno o più progetti di legge costituzionale non si pervenga all'approvazione, il Comitato trasmette comunque un progetto di legge fra quelli assegnati ai sensi dell'articolo 2, comma 2, nel testo eventualmente emendato dal Comitato". La disposizione è poco perspicua: se non si è pervenuti a nessuna approvazione, il progetto da inviare (peraltro con emendamenti) come viene scelto?

Probabilmente sul punto si potrebbe utilizzare per analogia il regolamento della Camera, rimettendo la decisione alla Conferenza dei Capigruppo. Ovviamente, sono riflessioni a prima lettura, ma sembra che una parte della norma sia rimasta nella penna dell'autore.