

Osservatorio sulle fonti

PREGI E DIFETTI DI QUESTA FASE DI REVISIONE COSTITUZIONALE: PROPOSTE POSSIBILI*

di *Elisabetta Catelani***

La relazione della Commissione per le riforme costituzionali iniziava con una frase di Machiavelli che, in poche parole, riassumeva l'obiettivo e le conclusioni dei lavori svolti, *“E però in ogni nostra deliberazione si debbe considerare dove sono meno inconvenienti e pigliare quello per migliore partito, perché tutto netto, tutto senza sospetto non si truova mai”*.

Non ero in realtà originariamente favorevole ad un obiettivo “al ribasso” come se il lavoro dovesse avere come fine “il male minore”. Una riforma costituzionale tanto attesa (si sta lavorando dal 1983) e il grande lavoro svolto in tutti questi anni per affinare il progetto, per analizzare i problemi che in tutto questo periodo sono sorti in ordine all'efficienza e alla funzionalità degli organi costituzionali, merita sicuramente un risultato il più possibile ottimale. Ma, dato che non esiste la soluzione ottimale per tutti, ritengo che la caratteristica originaria che distingue la nostra Costituzione, ossia il perseguimento del compromesso migliore, anche in questo caso debba essere ricercato. La strada seguita in fase di approvazione della legge elettorale, che costituisce parte integrante di questo processo di riforma, non pare pienamente rispondente a questo spirito di collaborazione e di compromesso che, invece e necessariamente, deve essere recuperato in questa fase di discussione e di approvazione del testo costituzionale.

Certo ciascuno di noi avrebbe voluto una riforma in parte diversa da quella ora oggetto della nostra analisi e molti rilievi potrebbero essere fatti ed incongruenze potrebbero essere eliminate. Questo in parte deriva dal fatto che il metodo dell'art. 138 Cost. non può funzionare per modifiche costituzionali significative e che mettono in gioco un numero importante di articoli della parte seconda della Costituzione. Il metodo ipotizzato con il disegno di legge costituzionale Letta aveva un senso logico significativo. In un futuro, quando e se, si vorrà modificare quelle parti della Costituzione che ancora richiedono un intervento innovatore come il titolo III ed il titolo IV, utilizzare un procedimento di riforma il più possibile unitario, senza nello stesso tempo alterare ovviamente la sostanza e l'*iter* del 138 Cost., forse potrebbe consentire una formulazione più organica della riforma costituzionale. E' un problema di cui ancora bisognerà tornare a parlare perché anche la possibile approvazione di questa legge non chiuderà la c.d. “stagione” delle riforme costituzionali.

Questo non esclude che oggetto della nostra discussione possa essere soltanto il disegno di legge costituzionale ora oggetto di discussione e poi di approvazione. L'*iter* ormai avanzato e le varie letture fatte non consentono di pensare e discutere di emendamenti che trasformino in modo significativo tutto il progetto, quindi occorre limitarsi ad

* Intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

affrontare quanto e come può essere ancora oggetto di modifica.

Vari sono gli emendamenti fatti durante l'approvazione della Camera sul testo elaborato dal Senato sicuramente migliorativi del testo precedente. Penso ad esempio alla dettagliata elencazione delle materie di competenza bicamerale (art. 70), alla giusta eliminazione della competenza bicamerale sulle leggi in materia di famiglia e di trattamenti sanitari obbligatori, penso al mantenimento della nomina dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune, così da escludere la presenza nella Corte di "avvocati regionali", di giudici che, in quanto di provenienza senatoriale, si sentano nelle condizioni di avere come primario compito quello di tutelare e garantire gli interessi regionali; ed ancora, le norme che regolano la decretazione d'urgenza che costituzionalizzano, precisando, i limiti in parte già posti dall'art. 15 della legge n. 400/88 e delineati in via interpretativa dalla Corte costituzionale. Ritengo anche che costituisca un'importante novità l'ultima parte del comma 1 dell'art. 70 dove, dopo aver elencato le leggi bicamerali, si introduce una precisazione che attribuisce a tali atti un rafforzamento del valore del loro contenuto, in particolare là dove si dice che "*Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma*". Non si è voluto introdurre il modello della legge organica, nota ed efficace in altri Stati, ma si è in ogni caso rinforzato il procedimento.

Maggior attenzione richiede invece la valutazione delle norme che ancora presentano incongruenze, formulazioni non chiare o contraddittorie, che essendo state oggetto di modifica da parte della Camera dei Deputati, possono essere oggetto di ulteriori emendamenti, anche significativi.

Occorre partire da un rilievo di carattere generale, ossia dall'inadeguatezza del procedimento previsto nell'art. 138 Cost. per le riforme costituzionali (non a carattere puntuale), ma che intendono rivedere una parte significativa della Costituzione, come in questo caso. Questa riforma richiede una formulazione ed una visione d'insieme unitaria, diversa o, se si vuole, più accentuata rispetto a quella necessaria per l'approvazione delle leggi ordinarie. Da qui la necessità, in questo caso, quantomeno di interpretare in modo elastico ed estensivo l'art. 104 del Regolamento del Senato, perché un conto è approvare una qualunque legge e un altro è approvare una legge costituzionale. L'interpretazione che deve essere data all'art. 104 inevitabilmente deve tenere conto anche delle differenze e delle caratteristiche della legge costituzionale, cosicché l'intervento del Senato non si debba limitare soltanto a ciò che è stato oggetto di emendamento da parte della Camera, ma si possa estendere a tutto ciò che è "in diretta correlazione" nel senso più ampio possibile, nonché possa includere emendamenti aggiuntivi o completamente soppressivi rispetto al precedente testo. Queste problematiche concrete dovrebbero mettere in luce ancora una volta l'inadeguatezza del procedimento dell'art. 138 Cost e delle norme dei regolamenti parlamentari conseguenti per riforme costituzionali di ampia portata. Riforme di maggiore o di minore ampiezza che tuttavia richiedono sempre e comunque non una visione parcellizzata che i regolamenti parlamentari talvolta impongono.

Se quindi utilizziamo un'interpretazione ampia dell'art. 104 si può pensare alla pos-

Osservatorio sulle fonti

sibilità di giungere all'approvazione di emendamenti che rendano questa riforma coerente ed omogenea. Ovviamente tutto ciò imporrà un nuovo passaggio alla Camera, ma forse può valere la pena, per eliminare varie incongruenze ancora presenti.

Innanzitutto le norme sul procedimento legislativo, in parte migliorate rispetto alle varie formulazioni precedenti, presentano ancora disposizioni non chiare: l'art. 70 non risolve ancora dubbi interpretativi di carattere formale in ordine al contenuto del comma 4: ossia non si chiarisce cosa accada se la Camera non approva a maggioranza assoluta il testo riformato dal Senato o, meglio, se si legge la norma emendata, sembrerebbe che la Camera dovrebbe "conformarsi alle proposte del Senato" se non si giunge ad un voto contrario a maggioranza assoluta. Ovviamente il testo se non approvato dalla Camera con la maggioranza qualificata prevista non si considererà approvato, ma, forse, da un punto di vista della corretta formulazione, occorrerà fare chiarezza attraverso un emendamento al Senato. Si è parlato più volte durante tutto questo procedimento di riforma della necessità dell'intervento di un comitato di redazione che chiarisca l'esatto contenuto e la volontà che è alla base di ogni nuova disposizione. Questo ne è un esempio e la dimostrazione di come l'assenza di una valutazione complessiva del disegno riformatore (non certo limitata al solo voto finale) sia molto pericolosa.

I maggiori dubbi sul contenuto dell'art. 70 riformato sono, tuttavia, di carattere sostanziale, ossia la decisione di affidare alla competenza bicamerale tutta una serie di materie che non riguardano, neppure di riflesso gli interessi regionali, bensì mettono in gioco scelte d'indirizzo politico sulle quali il Senato non dovrebbe intervenire: si pensi alle leggi di disciplina dei referendum popolari e le consultazioni popolari. Da un lato si dice che la Camera ha l'indirizzo politico, dall'altro si attribuisce a leggi bicamerali, quindi con l'intervento del Senato, norme che sono palesemente espressione dell'indirizzo politico. Tutto ciò evidenzia la contraddittorietà perché se solo una Camera ha l'indirizzo politico, l'altra non deve entrare nel procedimento. Da tempo vari sono i costituzionalisti che si sono espressi in modo contrario all'attribuzione al Senato della competenza ad approvare le leggi costituzionali e di revisione costituzionale e in vario modo in questa *Rivista* ho cercato di motivare le ragioni della mia contrarietà. Il problema, tuttavia, in questa fase di approvazione è la quasi impossibilità che il Parlamento sia disposto a tornare su questo argomento, ma ciò non esclude che debba essere fatta una valutazione attenta delle materie bicamerali in rapporto al ruolo ed alle funzioni che si intende attribuire a ciascuna Camera, con una conseguente riduzione dell'intervento legislativo del Senato.

Forti dubbi solleverei, altresì, sull'opportunità di inserire la Corte costituzionale nel dibattito politico attraverso l'attribuzione di un giudizio preventivo di legittimità costituzionale non solo sulle future leggi elettorali, ma anche su quelle in vigore al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale. Che la Costituzione possa introdurre norme che producono un effetto retroattivo costituisce di per sé un'anomalia e d'altra parte la Corte, utilizzando i suoi poteri al limite della sua stessa competenza, ha già specificato i criteri generali che una legge elettorale deve rispettare ed i limiti che non può superare, per cui, a questo punto, diventa compito della politica fare le scelte alla luce dei criteri appena fissati.

Osservatorio sulle fonti

Ma, in ogni caso, mi pare criticabile anche inserire un controllo di costituzionalità preventivo in genere. Non solo perché non è nella natura del nostro processo costituzionale e quindi costituirebbe una significativa trasformazione del ruolo della Corte, ma perché inserirlo proprio con riguardo al tema con più alto rilievo politico, porrebbe la Corte al centro del dibattito politico. Se si deve inserire un controllo preventivo perché allora non prevederlo con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali e perché non introdurre anche l'accesso diretto da parte dei cittadini tipo Amparo spagnolo e cd. Verfassungsbeschwerde tedesco?

Il fatto che la Corte costituzionale, nel suo complesso, non sia oggetto di modifica costituzionale, non esclude che alcune norme che la riguardano e strettamente connesse a quanto è oggetto di riforma, non possano e non debbano essere modificate, così come peraltro si può leggere nella presentazione del disegno di legge costituzionale Letta (A.S. 813/XVII) che istituiva il Comitato bicamerale per le riforme costituzionali e dove appunto si diceva che “spetterà al Parlamento valutare l'opportunità di apportare quelle limitate estensioni della competenza del Comitato parlamentare, che si ritenessero necessarie al fine di assicurare la sistematicità del processo riformatore”. Ma introdurre un meccanismo di accesso preventivo e su una legge “politicamente sensibile”, significa introdurre una trasformazione del ruolo della Corte e quindi delle sue caratteristiche essenziali. Se si vuole apportare una modifica così sostanziale delle competenze della Corte, del suo rapporto con gli altri organi costituzionali e nel sistema nel suo complesso, lo si faccia pure, ma in modo esplicito con scelte omogenee ed unitarie. La sua natura di organo ibrido con una composizione politica e giurisdizionale insieme che opera con metodo giurisdizionale ha sempre costituito l'elemento caratterizzante e tipico dell'organo stesso che non è utile cambiare, proprio e solo con riguardo alla legislazione elettorale. La Corte in questi ultimi anni ha più volte esercitato poteri interpretativi andando oltre le regole che per lungo tempo si è posta ed interferendo fortemente con gli altri organi costituzionali (si pensi alla sentenza n. 1/13 sui poteri del Presidente della Repubblica, la stessa n. 1/14 sulla legge elettorale ed ancora altri esempi anche degli ultimi giorni potrebbero essere fatti) ed inserire il giudizio costituzionale all'interno della decisione politica del contenuto della legge elettorale significherebbe accentuare questa sua tendenza, se non addirittura trasformare completamente le caratteristiche ed il ruolo della Corte stessa. D'altra parte l'intervento del Presidente della Corte costituzionale, critico su tale competenza, è indicativo dei dubbi che lo stesso organo ha in ordine all'opportunità di esercitare questo potere, cosciente delle difficoltà che una tale nuova competenza potrebbero determinare sul particolare e delicato assetto dei poteri di essa e dei suoi rapporti con il potere politico.

Permane infine, la decisione (criticata dalla maggioranza dei costituzionalisti) di non prevedere nessun tipo di effetto derivante dalla riforma per le regioni speciali. Ciò che deve essere eliminato dal testo è quella norma transitoria che prevede la non applicazione della riforma costituzionale in attesa dell'approvazione degli Statuti regionali. L'ultimo comma dell'art. 33 del progetto sicuramente premia l'inerzia delle Regioni speciali, se non addirittura esclude che in futuro si arrivi all'approvazione di nuovi Statuti. Tutto ciò specialmente dopo aver cambiato le competenze esclusive dello Stato, a

Osservatorio sulle fonti

cui si aggiunge l'attuale procedimento di approvazione degli Statuti speciali con la legge cost. n. 2 del 2001, che amplia il ruolo delle Regioni. Queste, infatti, non avrebbero mai più l'interesse ad iniziare un procedimento di riforma dei propri Statuti che potrebbe determinare una riduzione delle proprie competenze ed in ogni caso porrebbero ogni ostacolo ad una nuova soluzione riduttiva, anche solo attraverso una opposizione degli stessi cittadini in fase di *referendum*. *Referendum* costituzionale per l'approvazione dello Statuto speciale a cui sarebbero chiamati, fra l'altro, solo i cittadini della regione interessata in conseguenza della modifica del procedimento introdotta con la medesima legge cost. n. 2 del 2001.

A ciò si deve aggiungere la situazione paradossale per cui alle regioni speciali si manterrebbe una situazione di ampia competenza in virtù dell'art. 10 della legg. cost. n. 3/01 dove si prevede che *“Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”*.

Più volte ho scritto sulla mia contrarietà al mantenimento di questa situazione di eccessivo favore nei confronti delle Regioni speciali che, seppur giustificato dopo la seconda guerra mondiale, non ha più alcun senso attualmente se non attraverso una situazione di pari differenziazione che già l'art. 116 Cost. (riformato nel 2003) consente e che può benissimo essere realizzato nei confronti delle attuali Regioni speciali. Altrettanto ed ancor di più non pare giustificata la situazione di particolare favore riconosciuta alle Province di Trento e di Bolzano che costituiscono a tutti gli effetti due Regioni. Il consueto richiamo agli accordi De Gasperi-Grüber e alla non superabilità del relativo Accordo è sicuramente improprio e forse derivante da una non attenta lettura del testo originario dell'atto. Infatti oltre al riconoscimento delle minoranze linguistiche e di tutte le conseguenze connesse (insegnamento della lingua, uso del bilinguismo nelle pp.aa.) si afferma la necessità della concessione dell'esercizio *“di un potere legislativo ed esecutivo autonomo”*. Niente di più. Tutto ciò non giustificava in passato, e non giustifica ancor più ora con gli impegni economici imposti dalle norme comunitarie, un trattamento di particolare favore così come è riconosciuto nello Statuto del Trentino Alto-Adige ed in una serie di leggi ad esso connesse (non ultima la legge sulla proporzionale etnica, in violazione dell'art. 3 e dei principi contenuti nell'art. 97 Cost.). Sono anche convinta, peraltro, che il superamento dell'attuale formulazione dell'art. 114 Cost. sia una proposta politicamente (non giuridicamente) non percorribile, ma questo non esclude di iniziare a parlarne.