

L'ENNESIMO "REVIVAL" DELLA GRANDE RIFORMA COSTITUZIONALE IN FUNZIONE PALINGENETICA

di *Paolo Caretti**

SOMMARIO: 1. La ripresa a tutto campo del dibattito sulla riforma della Costituzione. - 2. Riforma costituzionale e Governo "di larghe intese": ancora una strumentalizzazione del tema della riforma. - 3. I "saggi": una nuova categoria di successo. - 4. Le inammissibili deroghe al procedimento di revisione di cui all'art.138 Cost.

This paper examines both procedure and problem concerning the recent bill launched setting out procedures to reform the Italian Constitution. Firstly, it focuses critically on the size of the bill. Secondly, it examines the composition and the power of the Committee which has the duty to draft the text of the reform. Thirdly, it highlights the dangerously exception set up to the procedure of article 138 of the Italian Constitution. Finally, the article shows implications for the constitutional state and separation of powers.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

1. La ripresa a tutto campo del dibattito sulla riforma della Costituzione

Basterebbe leggere quanto ha scritto di recente un notissimo opinionista (Piero Ostellino, *Il Corriere della Sera*, sabato 21 giugno 2013 per capire per quale ragione, dopo oltre un trentennio di dibattiti, di proposte (in un caso votate dal Parlamento, ma poi rigettate dal corpo elettorale in sede referendaria) torni di nuovo ad occupare la scena politica l'idea di procedere ad una Grande Riforma della Costituzione, dalla quale si fa dipendere la soluzione di gran parte dei (se non di tutti i) gravi problemi che affliggono il nostro Paese, peraltro nel quadro di una crisi che sta investendo da anni l'intera regione europea. Scrive dunque Ostellino: *“Abbiamo buttato via oltre sessant'anni di storia repubblicana, la parvenza di democrazia disegnata dalla stessa rabberciata Costituzione, che è peggiore del vecchio Statuto albertino. Bene che vada, ci vorrà più di qualche generazione prima che l'Italia diventi un Paese di democrazia matura”* (il corsivo è mio). A queste affermazioni sarebbe necessario replicare con più di una considerazione, che qui non posso nemmeno impostare. Se le ho richiamate è perché mi sembrano emblematiche di un clima che si è venuto a creare nei decenni che ci stanno alle spalle (almeno da “tangentopoli” in poi) e al diffondersi del quale hanno contribuito in molti. Ostellino non è infatti né un nostalgico di passati regimi autoritari, né un fautore dell'avvento di un regime men che democratico. Molto più semplicemente appartiene alla fascia di coloro che, da sempre o da qualche tempo, ritengono la nostra Costituzione repubblicana un compromesso al ribasso, nella quale si sono messi insieme spezzoni di ideologie diverse (quella laico liberale, quella marxista socialista e quella cattolica), dando vita ad un pasticcio che, alla fine, tutte le tradisce e, per di più, consegna a regole di governo anch'esse confuse ed incerte, appiattite su un accordo politico necessitato dalla mancanza di reciproco riconoscimento tra le forze politiche di allora. Si tratta di un'interpretazione delle nostre vicende istituzionali che ha vecchia data, che è stato il cavallo di battaglia della destra in passato e più di recente del centro destra, ma che (purtroppo) pare oggi aver trovato consensi anche nel centro sinistra, o almeno di buona parte di esso. Scopo delle brevi osservazioni che seguono è mettere in luce i gravi rischi che questo “revival” della Grande Riforma comporta, a partire dalla procedura straordinaria che si sta mettendo in campo per realizzarla.

2. Riforma costituzionale e Governo “di larghe intese”: ancora una strumentalizzazione del tema della riforma

Che l'idea sia quella di arrivare ad una Grande Riforma non pare dubbio: se si trattasse solo di qualche aggiustamento per rafforzare la capacità di governo dell'Esecutivo (è il vecchio tema della governabilità), non ci sarebbe affatto stato bisogno di immaginare procedure così gravemente derogatorie (sul punto tornerò più avanti) del dettato letterale e dello spirito di quanto disposto dall'art. 138 Cost. Sul fatto di riconoscere al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Capo dello Stato non solo la nomina ma anche la revoca dei Ministri (potere che da tempo poteva essergli riconosciuto in via interpretativa, come sostenuto da parte della dottrina); sul fatto di rivedere la disciplina

costituzionale dei poteri normativi primari del Governo, attenuandone un carattere di eccezionalità che la prassi ha del tutto travolto, ma al contempo escludendone l'esercizio in certe materie a salvaguardia del ruolo del Parlamento; sul fatto di risistemare gli elenchi delle materie affidati alla competenza legislativa dello Stato o delle Regioni, soprattutto per quegli aspetti che più di altri hanno alimentato un contenzioso certamente abnorme, c'è da tempo un ampio consenso. In fondo portare a termine queste revisioni rientrerebbe a pieno nell'ordinario concetto di revisione della Costituzione, se non addirittura di mera manutenzione del dettato costituzionale. Ai temi indicati se ne potrebbero forse aggiungere altri due (sui quali peraltro il consenso è più di facciata che reale): il superamento della nostra formula bicamerale e l'inserimento in Costituzione di un fondamento più forte e soprattutto più esplicito della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europeo.

Ma le cose, come è noto, non stanno affatto così. Quella cui si intende metter mano è una completa riforma tanto della nostra forma di governo, quanto della nostra forma di Stato, quanto del sistema delle garanzie. Un disegno che, concepito in questi termini, fa apparire quasi una clausola di stile l'affermazione, che viene ripetuta ad ogni piè sospinto, che in ogni caso rimane salva la Prima parte della Costituzione, con i suoi principi fondamentali e le sue proclamazioni dei diritti, come se non fosse chiaro a tutti che quei principi e quelle proclamazioni si reggono (per non essere meri esercizi declamatori) proprio su certe regole e limiti all'esercizio della funzione di governo e su un solido apparato di garanzie. Si è così convinti dell'assoluta necessità di arrivare a questa Riforma, ritenuta indispensabile per risolvere i problemi del Paese (e dunque non tanto o soltanto quelli tecnici di assicurare una maggiore governabilità) da aver esplicitamente legato la sorte del Governo in carica al raggiungimento di questo traguardo entro un termine prestabilito (18 mesi), come se la legittimazione dell'Esecutivo dipendesse, appunto, dalla Riforma e non da quello che in questo periodo di tempo sarà in grado di fare sul versante della disoccupazione, del lavoro, delle pensioni, del debito pubblico e così via.

3. I "saggi": una nuova categoria di successo

Ma veniamo alla procedura messa in campo. Si parte con la costituzione di un Comitato di saggi, istituito con d.P.C.M., composto da 35 personalità del mondo accademico (in larghissima parte costituzionalisti) cui se ne aggiungono altri 7 che hanno il compito di predisporre le relazioni (o i testi) le cui linee il Comitato avrà approvato in linea di massima (non si sa se all'unanimità o a maggioranza o semplicemente accompagnandoli con l'espressione di opinioni diverse). Sul comitato solo due considerazioni. La prima riguarda lo straordinario successo che sta incontrando nel nostro Paese la categoria, appunto, dei saggi, anche se si stenta a capire cosa voglia significare il termine: si tratta di tecnici? (ma allora perché non chiamarli così?); si tratta di personalità caratterizzate da un livello particolare di autonomia e indipendenza dal circuito partitico-politico? (ma allora perché sceglierli col bilancino in modo da rappresentare, come appartenenti alle diverse "aree", proporzionalmente le diverse forze politiche in campo?). Questo aspetto

Osservatorio sulle fonti

per nulla chiaro appare tanto più criticabile se si tien conto del compito di straordinario rilievo che viene affidato al Comitato: quello addirittura di discutere e redigere progetti (uno o più) di revisione dell'intera Seconda parte della Costituzione. Ma a che titolo? Con quale legittimazione? Esiste un qualche precedente storico che veda affidato ad un ristretto numero di accademici (sia pure di alta qualificazione) una funzione di questo tipo? Si dirà che alla fine sarà pur sempre il Parlamento a decidere. È verissimo, ma che il Comitato non sia stato pensato come un mero organo tecnico-consultivo sta a dimostrarlo non solo il rilievo istituzionale che si è inteso dare alla sua istituzione, non solo il fatto che esso è presieduto dal Ministro per le riforme costituzionali, ma che, in prima battuta, si era pensato al ruolo degli organi parlamentari come ad un ruolo meramente redigente (in sostanza ratificatorio) di quanto predisposto dal Comitato per il Governo. La seconda considerazione riguarda il fatto che l'istituzione del Comitato è stata presentata come la risposta ad un'esigenza di carattere tecnico: c'è una ipotesi di riforma, maturata in sede politica, e il Comitato serve a mettere sul tappeto le diverse soluzioni tecniche che sono in grado di realizzarla al meglio, tenuto conto delle specifiche caratteristiche del contesto italiano. È quanto meno lecito dubitare che la situazione sia questa: non solo non risulta alcuna ipotesi condivisa sul piano politico (così come non è mai esistita); ma le soluzioni "tecniche" per realizzare questo o quell'aspetto dell'ipotetica Riforma sono da tempo già tutte sul tappeto, potendo vantare decenni di dibattiti e discussioni sul tema. Insomma, per concludere sul punto, l'impressione generale (e non è certo una bella impressione) è che il Governo, che per parte sua si è arrogato, in modo del tutto improprio, il compito di avviare in Parlamento la discussione sulla Riforma della Costituzione sulla base di propri testi, punti a rafforzare politicamente la sua posizione proprio grazie all'opera del Comitato che, come dire, attribuirebbe una sorta di aura di "imparzialità" e "oggettività" alle soluzioni istituzionali che alla fine dovessero essere proposte. Ma il punto è che, quale che sia l'entità del disegno riformatore che si persegue (ma a maggior ragione quando si pensa ad una Riforma così rilevante), essa non può essere altro che il frutto di un confronto (e se del caso scontro) tra le forze politiche e dunque di un accordo e di un compromesso tra i soggetti che ne devono poi garantire la "resa" sul piano dell'inveramento delle nuove regole.

4. Le inammissibili deroghe al procedimento di revisione di cui all'art.138 Cost.

Veniamo ora alle deroghe che si immaginano di apportare alla procedura disposta dall'art. 138 Cost. Essa, in larga parte ricalcata sul modello della legge costituzionale n. 1/1997, che aveva istituito la c.d. "Commissione D'Alema", è contenuta in un apposito disegno di legge costituzionale (Atti Senato n. 813), che inizia in questi giorni il suo *iter* parlamentare.

Vi si prevede, innanzitutto, la costituzione di un apposito *Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali*, composto in modo paritetico da venti deputati e venti senatori, nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali (ne fanno parte di diritto i Presidenti di dette Commissioni). La nomina deve tener conto della complessiva consistenza numerica dei

Osservatorio sulle fonti

Gruppi e del numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni ad essi riconducibili (un calcolo tutt'altro che semplice e che creerà sicuramente più di un problema in sede applicativa). Compito del Comitato parlamentare è quello di esaminare i progetti di legge di revisione costituzionale *“degli articoli di cui ai titoli I,II,III e V parte seconda della Costituzione, afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di governo e del bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali”* (il che conferma quanto detto circa le dimensioni della Riforma cui si pensa). Tali progetti debbono essere approvati e trasmessi alle Assemblee entro quattro mesi; nel caso che non si arrivi ad alcuna approvazione o all'approvazione solo di alcuni di detti progetti, il Comitato, che opera in sede referente, è comunque tenuto a trasmettere alle Assemblee un progetto, nel testo eventualmente emendato dal Comitato stesso (disposizione quest'ultima di non agevole interpretazione: quale progetto se al Comitato ne arrivano più d'uno? Si pensa ad un sorta di testo unificato come si fa per i disegni di legge ordinaria?) ed è rappresentato in Assemblea da un sottocomitato formato dai Presidenti, dai relatori e da senatori e deputati in rappresentanza di tutti i gruppi.

Per i lavori parlamentari relativi alla discussione (e all'eventuale approvazione) dei disegni di legge di revisione costituzionale (ma non si dice nulla di quelli relativi alla legge elettorale) si fissa, come detto, un termine di diciotto mesi che decorre a partire dall'entrata in vigore della legge costituzionale istitutiva del Comitato. In funzione (almeno apparentemente) del rispetto di questo termine, si prevede che la Camera che inizia per prima l'esame del progetto di riforma (o dei progetti, anche questo punto non è chiaro) ha a disposizione tre mesi per il suo esame e per la sua approvazione e sempre tre mesi ha a disposizione l'altra Camera cui il progetto o i progetti sono trasmessi. Ciascuna Camera deve approvare il progetto con *“due successive deliberazioni ad intervallo non minore di un mese”* e nella seconda deliberazione è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Infine, anche qualora il progetto o i progetti siano approvati nella seconda votazione a maggioranza dei due terzi è possibile che vengano sottoposti a referendum popolare, qualora, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano richiesta gli stessi soggetti indicati dall'art.138 Cost. (un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori, cinque consigli regionali). Il progetto o i progetti sottoposti a referendum non entrano in vigore se non sono approvati dalla maggioranza dei voti validamente espressi in sede referendaria. Così come la legge costituzionale n. 1/1997, anche il disegno di legge costituzionale in esame si conclude con l'affermazione della transitorietà della procedura derogatoria prevista: l'art. 6, c.1 afferma, infatti che *“Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai progetti di legge assegnati al Comitato nei termini di cui all'art. 2, c. 2”* (dello stesso disegno).

Chi abbia conservato una qualche memoria di quanto si è detto e scritto circa l'esigenza che la procedura cui è affidata la tenuta della rigidità della nostra Costituzione, quella dell'art. 138 Cost., venisse modificata in seguito al passaggio da un sistema proporzionale ad un sistema elettorale prevalentemente maggioritario non potrà non constatare come la direzione imboccata sia esattamente quella opposta. Si era detto che sarebbe stato necessario mantenere un unico quorum di approvazione delle leggi di re-

Osservatorio sulle fonti

visione costituzionale (altro discorso si faceva per le altre leggi costituzionali, quelle di integrazione del dettato costituzionale), quello dei due terzi, posto che quello della maggioranza assoluta non garantiva più, appunto in regime maggioritario, quella larga condivisione in ordine alle revisioni proposte, che i costituenti (ma non solo i nostri) avevano posto come regola fondamentale a garanzia della rigidità della Costituzione, mentre consentiva alla sola maggioranza governativa di disporre della “materia” costituzionale. Ebbene, mentre questa possibilità rimane intatta, si pensa di bilanciarne l’effetto ammettendo il ricorso al referendum anche quando in Parlamento si dovesse raggiungere la maggioranza dei due terzi. Ma è una compensazione che a me pare solo apparente e del tutto fuorviante: la logica dell’art. 138 è, come noto, quella di riservare al Parlamento l’esercizio della funzione di revisione costituzionale, o meglio ad una maggioranza parlamentare in ogni caso più ampia di quella che sostiene l’Esecutivo in carica (come sappiamo bene, ogni garanzia costituzionale, ma soprattutto la garanzia della rigidità della Costituzione è rivolta a limitare il potere delle maggioranze transeunti che si alternano alla guida del Paese). Rispetto a questa impostazione, il ruolo del corpo elettorale è (in modo coerente) considerato meramente eventuale e in ogni caso secondario. E questo non certo per una scarsa considerazione per la sovranità popolare, ma invece per evitare che decisioni che toccano al cuore l’assetto del sistema costituzionale possano essere oggetto di un voto suggestionato da elementi emozionali occasionali, nel contesto di una possibile torsione della consultazione referendaria in chiave plebiscitaria a supporto di questa o quella maggioranza politica. Rischio tanto più forte se la revisione non riguarda questo o quello specifico aspetto della disciplina costituzionale, ma intende toccarne così a fondo l’impianto da offrirne una vera e propria alternativa.

Ancora, come non leggere in chiave di attenuazione delle garanzie predisposte dall’art. 138 la fissazione di termini rigidi al dibattito parlamentare e, in particolare, alla riduzione ad un mese dell’intervallo minimo tra la prima e la seconda deliberazione delle due Camere? Perché ribaltare sul piano di decisioni di questa importanza il tema dei “tempi” delle decisioni parlamentari che può semmai riguardare le decisioni per così dire “ordinarie”? La revisione della Costituzione non è affatto una questione “ordinaria” e il Parlamento deve avere tutto il tempo per affrontarla con la necessaria distensione, anche per consentire a chi sta fuori delle aule parlamentari di farsi un’idea di quanto si intende fare, delle prospettive che si aprono, delle conseguenze che certe modifiche sono in grado di produrre soprattutto in futuro (di nuovo vale il richiamo alla *ratio* dell’art. 138 Cost.).

Infine, va sottolineato il significato, anche questo solo apparentemente “compensatorio”, di quella disposizione finale che intende limitare solo ai progetti di revisione in via di gestazione al momento attuale l’applicazione della disposta procedura derogatoria. Si tratta di una disposizione che, per un verso, tradisce chiaramente la convinzione degli stessi proponenti che la procedura ordinaria sia più garantista della rigidità della Costituzione di quanto non sia quella derogatoria (prevista non si sa bene per quale straordinaria urgenza) e per altro verso intende riservare la procedura meno garantista proprio ad una revisione che, nelle intenzioni, dovrebbe avere le dimensioni, il rilievo e

l'incidenza sul sistema costituzionale attuale che si sono più sopra sottolineati.

Alla luce di queste brevi considerazioni, non credo possano esservi dubbi che il disegno di legge costituzionale in esame (così come allora la legge costituzionale n. 1/1997) presenti più di un profilo di chiara incostituzionalità, là dove attenua anziché rafforzare l'apparato garantistico predisposto dai costituenti nel disegnare le modalità di revisione della Costituzione. Anche in passato ci si è chiesti se tra i limiti alla revisione costituzionale non dovesse annoverarsi anche l'art.138 Cost. e il dibattito era ripreso proprio in occasione della discussione e dell'approvazione della più volte richiamata legge costituzionale n. 1/1997. E in effetti, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (si pensi alla sent. n. 1146/1988), riesce difficile ritenere che proprio le regole cui è affidata la rigidità della nostra Costituzione non facciano parte di quei "principi supremi" che non possono essere sovvertiti o modificati neppure da leggi di revisione costituzionale. Naturalmente questa affermazione vale, nella logica della Corte, non in assoluto, ma a tutela del "nucleo essenziale" di quei principi. Ammesso che questo criterio possa essere applicato anche in relazione alle regole previste dall'art. 138 Cost. (ma la cosa è, a mio avviso – ma non solo mio -, quanto meno dubbia se si riflette sul fatto che la disposizione in questione non è norma sostanziale, bensì norma sulla procedura per modificare il dettato costituzionale e dunque parrebbe caratterizzata da una immodificabilità logica ancor prima che giuridica), si può ritenere che la procedura derogatoria disciplinata dal disegno di legge costituzionale di cui si discorre faccia salvo il nucleo essenziale di quella ordinaria? Io credo proprio di no: la compressione artificiosa dei lavori parlamentari, la conseguente compressione del dibattito pubblico al riguardo (con conseguente lesione dei diritti dei cittadini - e non - ad un'informazione trasparente e completa sulle diverse alternative in campo), l'equivoco coinvolgimento del corpo elettorale in funzione plebiscitaria, l'inspiegabile e inammissibile carattere transitorio che si intende dare alla nuova procedura, sono tutti elementi che militano a favore di una risposta negativa all'interrogativo posto. Ma, e qui il discorso torna alle considerazioni iniziali di queste brevi note, è il clima generale che è mutato profondamente e che spiega tutto quanto sta avvenendo.

C'è dunque da augurarsi che le due Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato affrontino con la massima attenzione l'esame di questo disegno di legge, senza ripetere quanto avvenuto 15 anni fa, quando la legge costituzionale n. 1/1997, passò senza che fossero sollevate soverchie obiezioni. Ma, più in generale (e soprattutto) c'è da sperare che quel movimento di opinione che nel 2006 portò alla bocciatura referendaria della legge di revisione costituzionale approvata in Parlamento dalla maggioranza di centro destra e che, al di là di ogni altra considerazione, imponeva al nostro sistema una torsione verticistica dalle conseguenze assai pericolose (un evento relativamente recente, ma oggi quasi dimenticato) sappia anche in questa occasione mantenere viva l'attenzione su questi temi e contrastare una linea di tendenza che purtroppo appare oggi ancora più forte di allora.