

La riforma abbandonata

di **Alessandro Pace**, *Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Roma “Sapienza”*

Con l’annuncio, a fine anno, da parte del Presidente della Repubblica che le riforme costituzionali «restano una priorità» ma «le procedure da seguire (...) sono rimaste quelle originarie», è stata ufficialmente chiuso il capitolo delle riforme costituzionali previste dal disegno di legge costituzionale n. 813 A.S. (di seguito, d.d.l. n. 813). Sarebbe però un errore fare finta di niente e non parlarne più. Un silenzio che, in un futuro anche prossimo, potrebbe consentire di riesumare ancora una volta il metodo di revisione costituzionale “derogatorio”, “speciale” e “straordinario” incentrato su una Commissione bicamerale per le riforme, già tentato infruttuosamente nel 1993, nel 1997 e, da ultimo, nel 2013. Dovrebbe piuttosto aprirsi un ampio dibattito, in sede istituzionale oltre che scientifica, nel quale siano discussi i molti aspetti controversi del d.d.l. n. 813, di cui cercherò qui di seguito di evidenziare almeno i tre più importanti.

Il primo è costituito dalla lampante contraddizione tra il formale ossequio all’art. 138 - ritenuto tuttora idoneo a “garantire” i valori e i principi della nostra Costituzione mediante il procedimento di revisione ivi previsto (e perciò non modificato) - e la previsione di un metodo “alternativo”, *una tantum* (!), per le riforme costituzionali.

Diversamente da quanto erroneamente ritenuto anche in sede di discussione parlamentare del d.d.l. n. 813, deve essere sottolineato che l’art. 138 non è una disposizione costituzionale come le altre i cui principi possono essere bilanciati con altri principi e, se del caso, derogati. L’art. 138 è invece una “regola” (autorevoli filosofi del diritto, quali Bobbio e Dworkin, la definirebbero una “regola costitutiva”). Come tale, l’art. 138 dà luogo ad un’alternativa secca: rispettarlo o violarlo. Esso potrà bensì essere stabilmente modificato (a patto che si rispettino i due principi su cui si basa: il principio di rigidità costituzionale e il principio democratico, che si realizza col referendum popolare), ma non derogata. Ogni deroga all’art. 138 si risolve infatti in una sua elusione. Ed ogni elusione costituisce una “frode” alla Costituzione.

Il secondo aspetto critico del d.d.l. n. 813 sta nella riesumazione del modello della Commissione bicamerale, già seguito infruttuosamente nel 1993 e nel 1997. Il quale si giustificava a quei tempi in quanto era allora prevalente la tesi secondo la quale le leggi di revisione costituzionale potevano contenere decine e decine di articoli relativi alle più disparate materie (leggi *omnibus*, quindi). Dopo il 1997 le cose però cambiano. Diviene prevalente la tesi (la cui esattezza verrà ribadita dal fallimento, col referendum del 2006, della legge costituzionale *omnibus* voluta da Silvio Berlusconi) secondo la quale il doveroso rispetto degli elettori impone che il contenuto delle leggi costituzionali debba essere omogeneo perché essi possano consapevolmente esprimere il loro

voto in sede referendaria. Ebbene, il d.d.l. n. 813 fa suo questo indirizzo dottrinale, ma anziché seguire la via maestra della procedura prevista dall'art. 138 per la revisione della forma di governo, del bicameralismo perfetto e della forma di Stato, esso prevede l'istituzione di una Commissione bicamerale a cui affida anche l'esame della legge elettorale.

Va da sé che la previsione di una apposita Commissione bilaterale per le riforme costituiva un'occasione troppo ghiotta per non aggiungere altra carne al fuoco. E così, in occasione della prima lettura del d.d.l. n. 813, il Senato approva un emendamento che allarga a dismisura l'oggetto originario del d.d.l. (l'approvazione di quelle sole tre leggi costituzionali), con la conseguenza che, in forza di esso, potranno costituire oggetto di revisione costituzionale "tutti" gli articoli contenuti nei titoli I (Parlamento), II (Presidente della Repubblica), III (Governo) e V (Regioni, Province e Comuni), nonché gli articoli inclusi nei titoli IV (Magistratura) e VI (Garanzie costituzionali) purché "strettamente connessi". Di qui il rilievo che il potere di revisione era stato trasformato in un potere costituente potenzialmente eversivo di pressoché tutta la Parte II della Costituzione (Ordinamento della Repubblica).

Il terzo aspetto critico del d.d.l. n. 813 sta nell'improprietà della presentazione di un d.d.l. di revisione costituzionale da parte del Governo. Anziché seguire l'esempio dei Padri della nostra Repubblica che tennero distinta l'attività dell'Assemblea costituente da quella del Governo De Gasperi, i padri del d.d.l. n. 813 non hanno differenziato l'attività del Governo Letta dall'attività di revisione costituzionale, e ciò al precipuo scopo di salvaguardare le così dette "larghe intese" (evidentemente ritenute più importanti della stessa Costituzione). Ebbene, a parte ogni ulteriore rilievo critico a taluni aspetti "di contorno" - quali la costituzione di una commissione di "esperti" nominati dal Presidente del Consiglio, concepibile in un sistema (semi) presidenziale come quello francese (così la commissione Balladur), ma non in quello parlamentare italiano -, la conferma della fondatezza della critica alla commistione tra livello di governo e livello costituzionale sta proprio nelle ragioni che hanno determinato, da parte del Presidente del Consiglio, l'abbandono del procedimento di approvazione del d.d.l. n. 813: la scelta di Forza Italia di recedere dalla maggioranza di governo.