

RIFLESSIONI SU DI UN TESTO DELL'UFFICIO STUDI DEL GRUPPO PD

L'insostenibile leggerezza della deroga all'articolo 138

Nel documento: estremista chi critica la legittimità del progetto di revisione costituzionale. Ma è più un esorcismo che un ragionamento

di Gianfranco Pagliarulo



Nella prima metà di agosto è uscito un testo dal titolo “La Road Map delle riforme costituzionali”¹ a cura dell’Ufficio documentazione e studi del gruppo Pd Camera dei deputati, datato 7 agosto di quest’anno. Il testo si conclude con questa frase del curatore Massimo Rubechi: “Il progetto di revisione in esame non si configura affatto come l’anticamera di un progetto eversivo, bensì al contrario come uno strumento legale e costituzionalmente legittimo della cui opportunità si potrà certamente discutere, ma della cui legittimità costituzionale è difficile – se non volendo sposare impostazioni estremistiche – dubitare”. È ragionevole relegare il movimento sempre più vasto di critica radicale ai contenuti ed anche alla legittimità del progetto di revisione costituzionale nella categoria dell’estremismo? Spetta ai costituzionalisti, come pe-

raltro hanno già fatto in diverse sedi, affrontare le questioni dal punto di vista tecnico. Qui si possono però porre con pacatezza, davanti alla risibile accusa di estremismo, una serie di questioni politiche, di scenario, di metodo e di merito.

QUANDO

Lo scenario. Il soggetto promotore della riforma è il governo in prima istanza, e l’attuale Parlamento che ha votato in merito una mozione a sostegno. Ebbene, quest’ultimo che, com’è noto, è stato eletto in base ad una legge che il governo avrebbe dovuto subito cambiare, è il parlamento meno rappresentativo della storia nazionale. Infatti “con 11 milioni e mezzo di cittadini che hanno deciso di non votare, alle elezioni dello scorso febbraio, quello dell’astensione è risultato essere il primo partito. Non era mai accaduto

prima: due milioni in più rispetto al 2008, quattro rispetto al 2006”². Chi ha usato queste parole è stato l’attuale Presidente del Consiglio nel discorso di insediamento alla Camera, per motivare stranamente, fra l’altro, proprio la proposta di una profonda riforma della Costituzione. In quella circostanza, infatti, ha aggiunto che “l’appello alla responsabilità e alla capacità di trovare terreni di convergenza è ancora più pressante nel nostro compito di riformare le istituzioni, anche perché auspico che, per la scrittura delle regole che riguardano la vita democratica di tutti, il fronte si allarghi anche alle forze che non hanno intenzione di sostenere il governo in modo organico, che devono partecipare pienamente al *processo costituente*. Vedo oggi una via stretta, ma possibile, per una riforma *anche radicale del sistema istituzionale e del sistema politico*”; voce dal sen fuggita, Letta ha definito processo costituente la fase che intende avviare; ma un processo *costituente*, al di là di ogni sua legittimità costituzionale, *non può* essere promosso, avviato, diretto e concluso da un potere *costituito*, qual è quello dell’esecutivo (il governo), o del legislativo (il parlamento). È eccessivo perciò parlare di un “governo d’eccezione”? Enrico Letta ha poi affermato che “l’obiettivo complessivo è quello di una riforma che riavvicini i cittadini alle istituzioni, *rafforzando l’investitura popolare dell’esecutivo* e migliorando efficienza ed efficacia del processo legislativo. I principi che devono guidarci sono quelli di una democrazia governante: la capacità degli elettori di scegliersi i propri rap-



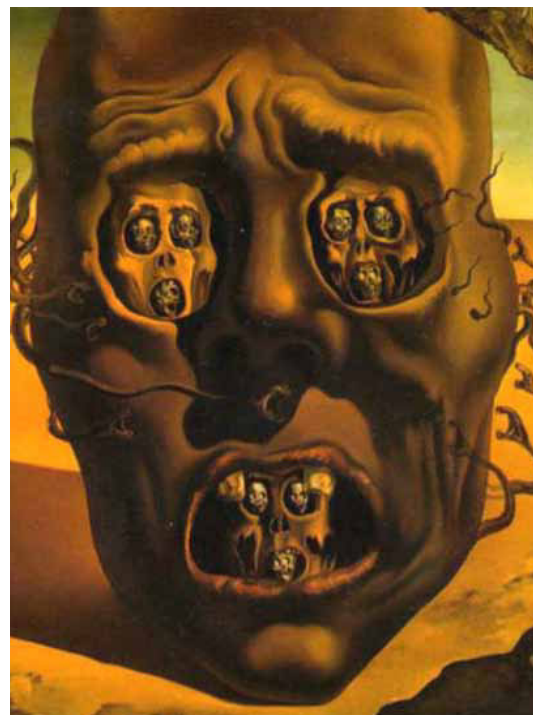
presentanti e di decidere alle elezioni sui governi e le maggioranze che li sostengono". Dunque fin dall'inizio l'obiettivo del governo non era solo quello di una riforma costituzionale su punti sufficientemente chiari e da tempo condivisi, quali il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero di parlamentari e l'abolizione delle Province. Era anche quello di *rafforzare l'investitura popolare dell'esecutivo*; ma per fare ciò occorre un profondo spostamento di poteri e di competenze fra legislativo ed esecutivo; infatti, continua Letta, "occorre poi *reformare la forma di governo*, e su questo punto bisogna anche prendere in considerazione *scelte coraggiose*, rifiutando piccole misure cosmetiche e respingendo i pregiudizi del passato". Fin da aprile quindi il governo aveva deciso di proporre una riforma della Costituzione che riguardasse anche la forma di governo. Si ricorderà la nascita del governo Letta; un'emergenza, si disse, a causa di un risultato elettorale atipico. Infatti, dei votanti, circa un terzo aveva sostenuto il M5S, un terzo il partito allora di Bersani, l'ultimo terzo quello di Berlusconi. Molti pensarono che il governo "delle larghe intese" avrebbe cambiato subito la legge elettorale e assunto provvedimenti urgenti di carattere economico sociale per poi andare, in un tempo relativamente breve e con regole elettorali più democratiche, a nuove elezioni. Così non è stato. Si tratta di un governo nato con uno schieramento che, a

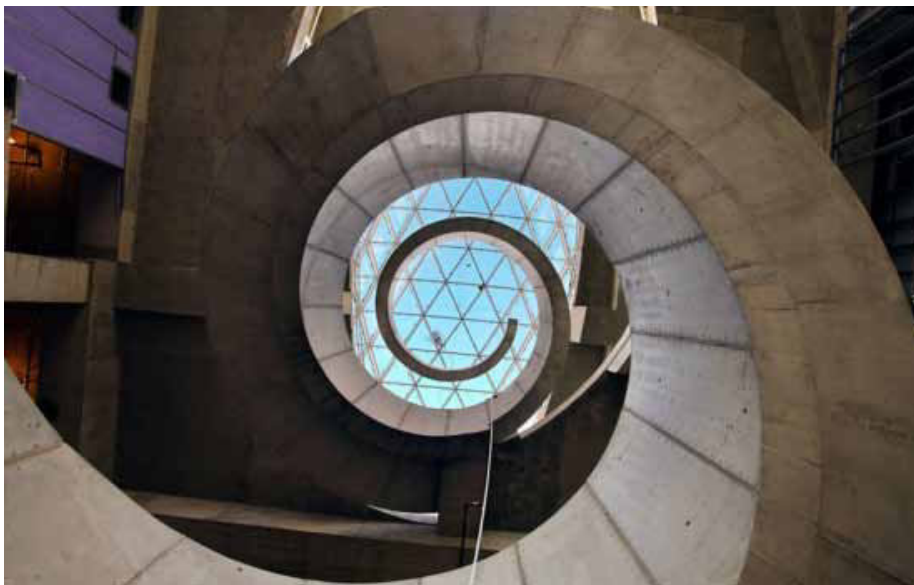
toro o a ragione, era l'esatto contrario di quello proposto dai due maggiori partiti contraenti durante la campagna elettorale.

Questo governo ha operato nel contesto di una profonda crisi dell'etica costituzionale e più in generale del rapporto fra politica e società; ha scritto su queste pagine Carlo Galli: "siamo di fronte a tre dinamiche politiche: il potere si sposta fuori dalle istituzioni, quel che resta di politica istituzionale ha sempre più una legittimazione spettacolare e personale, ed infine la verticalizzazione della politica, e cioè il crescente predominio delle istanze apicali, degli esecutivi, dei capi"³. Ma allora bisogna adeguare i fatti alle norme o le norme ai fatti? Ancora Galli: "Non vi è dubbio che questa seconda ipotesi sia nelle intenzioni dei fautori del presidenzialismo". Mentre invece, sempre per Galli, occorre percorrere la prima strada, attingendo e rivitalizzando "il valore di fondo della Carta, e cioè la democrazia".

Infine, sempre a proposito di scenari, impressiona la sostanziale assenza di informazione sui grandi media (con rarissime eccezioni) attorno al progetto di riforma della Costituzione. Certo, autorevoli costituzionalisti e qualche editorialista ne discutono. Se ne parla (eccome se se ne parla!) sui social network e

più in generale sulla rete. Ma siamo lontanissimi da una conoscenza diffusa di quello che sta avvenendo e dei termini della questione, su cui peraltro l'ANPI, attraverso le prese di posizione del Presidente Smuraglia, è più volte intervenuta. A questo deficit di conoscenza popolare o, se si vuole, di coinvolgimento dell'opinione pubblica, ha corrisposto un'intensa attività parlamentare, tant'è che il Disegno di legge costituzionale 813, che è la "chiave" che dovrebbe mettere in moto il complesso processo di riforma, è già stato approvato in prima lettura sia al Senato che alla Camera. Lo scenario è quindi caratterizzato dal più alto tasso di disaffezione al voto e di conseguenza da un parlamento con la minore rappresentatività dall'inizio della sua esistenza; da un governo che, per ragioni "di emergenza", nasce capovolgendo l'implicito mandato politico degli elettori; da una crisi della politica e dell'etica costituzionale; dal silenzio dei media. Uno scenario, perciò, caratterizzato da una scivolosa provvisorietà e precarietà (come confermato dalle recenti vicende del governo), che consegna alle istituzioni l'assoluta necessità di una più ampia legittimazione democratica e che sembra francamente il meno adatto per un'operazione di *radicale e permanente* cambiamento della Costituzione.





COME E COSA

Il metodo e il merito. Il 29 maggio il Senato discute della mozione presentata da Zanda, Schifani, Susta, Mario Ferrara, Zeller, Finocchiaro, Bruno, Martini, Giuseppe Esposito. Nella mozione unitaria si legge fra l'altro: "Premesso che" (...) "per avviare una stagione di riforme costituzionali di ampio respiro, occorre definire un metodo che consenta di affrontare, secondo un disegno coerente, le principali questioni sinora irrisolte, da ultimo richiamate nel discorso programmatico tenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri innanzi alle Camere, *concernenti la forma di Stato, la forma di Governo*, il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari e la riforma del sistema elettorale, la quale, naturalmente, non potrà che essere coerente e contestuale con il complessivo processo di riforma costituzionale". (...) "Rilevata, pertanto, la necessità di definire tempestivamente, attraverso l'approvazione di un'apposita legge costituzionale, *una procedura straordinaria di revisione costituzionale* che permetta di avviare un lavoro comune dei due rami del Parlamento, di programmare una tempistica certa e in linea con le attese del Paese dell'esame dei progetti di legge di revisione della Parte seconda della Costituzione, di assicurare un più largo consenso parlamentare in sede di approvazione degli stessi e di potenziare il controllo dei cittadini sul risultato finale del processo riformatore". (...) "impegna il Governo a presentare alle Camere, entro il mese di giu-

gno 2013, un disegno di legge costituzionale, che in coerenza con le finalità e gli obiettivi indicati nelle premesse, preveda, per l'approvazione della riforma costituzionale, *una procedura straordinaria rispetto a quella di cui all'articolo 138 della Costituzione*, che tenda a agevolare il processo di riforma, favorendo un'ampia convergenza politica in Parlamento". Il messaggio di Enrico Letta è raccolto dalle forze di maggioranza, che propongono quella che diventerà la deroga all'art. 138 della Costituzione, e cioè *una procedura straordinaria di revisione costituzionale* che sarà applicata a modifiche che riguarderanno anche *la forma di Stato, la forma di Governo*.

Così infatti avviene: il disegno di legge per le modifiche costituzionali è stato approvato sia dal Senato che dalla Camera in prima lettura⁵; esso prevede fra l'altro, in deroga all'art. 138, che il tempo intercorrente fra le due letture non sia più di tre mesi ma di quarantacinque giorni, ed istituisce un Co-

mitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali. Quali sono le sue competenze? "Il Comitato esamina i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V della parte II della Costituzione, nonché, in materia elettorale, esclusivamente i conseguenti progetti di legge ordinaria concernenti i sistemi di elezione delle due Camere". "Il Comitato esamina o elabora, in relazione ai progetti di legge costituzionale di cui al comma 1, *anche le modificazioni, strettamente connesse, ad altre disposizioni della Costituzione* o di legge costituzionale". Si tratta di 61 (sessantuno) articoli su 139. Mezza Costituzione. Ma a questi vanno aggiunte altre "modificazioni, strettamente connesse, ad altre disposizioni della Costituzione o di legge costituzionale". Dunque si discute di un potere di modifica tanto esteso quanto indefinito, che riguarda la grande parte della Costituzione, su progetto del governo (i presentatori del disegno di legge sono il Presidente del Consiglio e i ministri Quagliariello e Franceschini), proposta del Comitato e discussione del parlamento. Queste potenziali modifiche costituzionali avverrebbero non attraverso la prescritta procedura costituzionale dettata dall'art. 138 (ammesso che l'articolo 138 consenta un'operazione di modifica così eterogenea, profonda e radicale), ma attraverso *una procedura straordinaria*, che ci fa tornare alla "Road Map delle riforme costituzionali".





L'IMBARAZZANTE PARADOSSO

Perché usare una procedura diversa da quella prevista dall'art. 138? "Il motivo principale – si scrive nel testo Pd a cura di Massimo Rubechi – è stato quello di cercare una modalità di revisione costituzionale che fosse rispettosa del principio di rigidità previsto dalla nostra Costituzione, ma al contempo *non sottoponesse il processo di revisione alle storture che il nostro sistema parlamentare da tempo ha messo in evidenza*. Il riferimento, in particolare, è alla *struttura bicamerale perfettamente paritaria del nostro Parlamento che rischia di sottoporre anche il procedimento di revisione Costituzionale alle patologie del nostro sistema parlamentare*, con il rischio, nel passaggio da uno all'altro ramo del Parlamento, di vedere stravolti i contenuti delle riforme e dunque di vanificare anche questo, ennesimo, tentativo di riforma". E qui c'è quello che sembra il cuore del paradosso di tutta la vicenda. *Chi ha la legittimità di decidere che occorre una procedura straordinaria rispetto all'articolo 138 a causa delle "storture del nostro sistema parlamentare"?* Se la Costituzione è "rigida" non può che essere la Costituzione stessa: "la disciplina del provvedimento per la revisione di una Costituzione rigida non può che spettare alla Costituzione"⁶. Controprova: le maggioranze e i governi sono per definizione transeunti; com'è possibile allora che maggioranze e governi *transeunti* decidano una deroga alle regole di revisione costituzionale per realizzare un progetto di trasformazione profondissima della Costituzione che avrà ovviamente effetti *permanenti* nel tempo per tutti

i cittadini? Non è questo un "esercizio illegittimo del potere di revisione"⁷? Non è questa l'attribuzione arbitraria di un potere di *fatto costituyente* che non appartiene né al governo né al Parlamento e tanto meno al "Comitato"? Ecco perché nella deroga all'articolo 138 si cela un'insostenibile leggerezza e nel testo dell'Ufficio Studi Pd un imbarazzante paradosso.

La questione è tanto più scottante se si considera che uno dei temi della riforma, per ora sussurrato, problematizzato, accennato, sarà lo spostamento di poteri dal legislativo all'esecutivo, vale a dire dal parlamento al governo o più specificamente, al Presidente del Consiglio. Nessun argomento è tabù, sia chiaro. Ma è evidente la possibilità della trasformazione della Repubblica parlamentare in Repubblica presidenziale o semipresidenziale, accogliendo così, fra l'altro, i desiderata non solo della destra, ma anche di parti dello schieramento progressivo del nostro Paese favorevoli a tali modifiche. E in questa trasformazione, va da sé, si potrebbero perdere molti dei connotati costitutivi della Repubblica antifascista e di quell'idea di "democrazia che si espande" che ne è a fondamento. Per tutte queste ragioni, ridurre – come si fa nel testo dell'Ufficio documentazione e studi del gruppo Pd Camera dei deputati – alla categoria delle "impostazioni estremiste" le critiche di legittimità avanzate nei confronti della proposta di deroga all'articolo 138 e, più in generale, all'intero impianto di riforma costituzionale proposto dal governo è francamente propagandistico; un esorcismo per evitare che si crei un largo fronte popolare e unitario di critica a queste proposte di modifica costituzionale. In conclusione, sembra

smarrita la lezione del 2006, quando attraverso il referendum costituzionale la volontà popolare travolse una proposta di riforma della Costituzione avanzata dalle destre e si espresse in modo inconfutabile a difesa dello spirito della Costituzione del 1948. ■

Nel testo tutti i corsivi sono dell'autore. L'articolo è illustrato da opere di Margritte, Dalì, Folon.

NOTE

- 1) http://www.deputatipd.it/Documents/Documents/14_Road_map_Riforme.pdf
- 2) <http://news.panorama.it/politica/testo-discorso-letta-governo>
- 3) Patria Indipendente, n. 8/2013
- 4) <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=702244>
- 5) http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=17PDL0007080
- 6) <http://www.libertaegiustizia.it/2013/07/04/il-metodo-sbagliato-della-riforma-note-critiche-al-d-d-l-cost-n-813-sen-di-alessandro-pace/>
- 7) Ib.

CONFEDERAZIONE ITALIANA FRA LE ASSOCIAZIONI
COMBATTENTISTICHE E PARTIGIANE

1 V NOVEMBRE

GIORNATA DELLE FORZE ARMATE
FESTA DELL'UNITÀ NAZIONALE

I Combattenti, Decorati al Valor Militare, Congiunti dei Caduti, Mutilati ed Invalidi di Guerra, Protagonisti della Guerra di Liberazione e della Resistenza, Reduci dalla Deportazione, dall'Internamento e dalla Prigione, in memoria della grande guerra e della sua conclusione

RICORDANO

quanti, fedeli alla Bandiera, sacrificarono la loro esistenza o subirono immani sofferenze per una Italia libera e indipendente;

RIVIVONO

nell'anno in cui iniziano le Celebrazioni del 70° anniversario della Resistenza e della Guerra di Liberazione, il sentimento corale ed esemplare di orgoglio del popolo italiano che ha portato, con la lotta al nazifascismo, alla riconquista della libertà e della democrazia nel nostro Paese;

MANIFESTANO

riconoscenza alle Forze Armate, presidio delle Istituzioni repubblicane, e ai militari che anche all'estero, rischiano la vita al servizio della comunità internazionale, per la pace e la convivenza tra le Nazioni;

PERSEVERANO

nel trasmettere alle nuove generazioni la memoria degli eventi che hanno caratterizzato la storia della Patria.

La Confederazione Italiana fra le Associazioni
Combattentistiche e Partigiane
Roma, 4 novembre 2013