

15 Febbraio 2005

Intervento di Franco Bassanini sul DDL di riforma del Titolo II della Costituzione

Seduta del Senato del 15 febbraio 2005

Il disegno di legge di riforma costituzionale è, a nostro avviso, incostituzionale. Non è un'opinione personale. È opinione di gran parte dei costituzionalisti italiani (molti dei loro saggi sono raccolti nel libro che il collega Petrini ha sul banco). È l'opinione unanime dei Gruppi di opposizione. Alla Camera dei deputati, dove le questioni pregiudiziali devono essere presentate per iscritto, come lei sa, le due questioni pregiudiziali di costituzionalità presentate sono state firmate da tutti i Capigruppo dell'opposizione.

Può una riforma costituzionale essere incostituzionale? Lo può. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ripetutamente affermato - ricordo solo le sentenze n. 146 del 1988 e da ultimo la n. 2 del 2004 - che le leggi di revisione della Costituzione, pur approvate secondo la procedura dell'articolo 138, non possono contenere norme che contrastino con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se lo fanno, sono incostituzionali.

Vi è dunque un nucleo di principi, un nucleo essenziale e immodificabile della Costituzione italiana, che non può essere inciso dal potere di revisione costituzionale. Esso infatti è pur sempre un potere costituito; e quindi è tenuto a muoversi nell'alveo dei principi supremi della nostra Costituzione. Sono i cosiddetti limiti impliciti della revisione costituzionale.

Ma un disegno di legge può essere incostituzionale anche per violazione del limite esplicito posto dall'articolo 139 della Costituzione, relativo all'immodificabilità della forma repubblicana dello Stato. Quest'ultima - com'è noto - che non si identifica soltanto con il carattere elettivo e temporaneo della carica di Capo dello Stato. Come insegna la migliore dottrina francese, dove questa disposizione fu inventata e sperimentata, la forma repubblicana dello Stato attiene al nucleo essenziale dei principi della democrazia rappresentativa.

Molti costituzionalisti hanno poi espresso e argomentato il dubbio che l'articolo 138 non consenta modifiche generali della Costituzione, non consenta quella che si usa chiamare una riforma "totale". E questa è una riforma totale, perché investe oltre 50 articoli, quindi la maggioranza delle norme della Parte II della Costituzione, e incide - come dimostrerò tra un momento - anche sulla effettività delle disposizioni di tutela e di garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali contenute nella Parte I.

Vi è poi la violazione dell'articolo 72 della Costituzione, ma credo che ne parlerà più avanti il collega Passigli.

Quali sono, in rapida sintesi, i principi supremi che vengono incisi, violati e demoliti? Li ricordo in un ordine che è del tutto casuale, non in ordine di importanza.

Primo. L'unità e indivisibilità della Repubblica, articolo 5 della Costituzione, messa in discussione dall'attribuzione alle Regioni di poteri legislativi esclusivi in alcune materie, che non è affatto un connotato degli Stati federali, come abbiamo dimostrato nella precedente lettura di questo testo. Neppure nella Costituzione degli Stati Uniti vi è il

riconoscimento di poteri legislativi esclusivi agli Stati, perché esso metterebbe in discussione l'unità ed indivisibilità della Federazione.

Secondo. Questa riforma mette in discussione l'inviolabilità di alcuni diritti fondamentali la cui universalità è affermata dalla Costituzione, ma è lesa dalla cosiddetta devolution. I diritti all'istruzione e alla salute sono quelli che vengono più direttamente investiti da questa riforma.

Terzo. L'inderogabilità dei doveri di solidarietà, articolo 2 della Costituzione. L'inderogabilità dei doveri di solidarietà non è di per sé posta in discussione da una riforma in senso federale se ci si ferma al modello consolidato degli Stati federali, che ha sempre un contenuto essenziale di cooperazione e di solidarietà fra le diverse parti della Federazione. Ma così non è in questo testo, perché si afferma il principio delle competenze esclusive delle Regioni in alcune materie.

Quarto. Violati sono anche i principi del costituzionalismo moderno sulla struttura democratica del sistema. Parlo del costituzionalismo di cultura liberal-democratica, da Montesquieu a Tocqueville, fino a Maranini e Sartori. Ma in discussione è anche il principio della sovranità popolare. In questo testo il popolo è sovrano per un solo giorno ogni cinque anni, il giorno in cui è chiamato a eleggere il capo e a delegargli pieni poteri per cinque anni. La possibilità di scegliere un capo che per cinque anni è dittatore assoluto, non è esercizio ma espropriazione della sovranità popolare.

Tra i principi fondamentali del costituzionalismo moderno un ruolo essenziale ha il principio della divisione dei poteri. Vorrei anche io ricordare l'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo, del 1789, che recita, come il Presidente ben sa: "Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution": la divisione dei poteri e la garanzia dei diritti fondamentali sono connotati essenziali delle Costituzioni democratiche o, se vogliamo usare un termine internazionale, delle Costituzioni liberal-democratiche.

Ma qui questa divisione dei poteri è a rischio, perché questo testo attenua, fino a vanificarli, tutti gli istituti di garanzia dei diritti, della libertà e della solidità delle regole democratiche. A fronte di un forte rafforzamento dei poteri della maggioranza, dell'Esecutivo e del suo capo, che in parte è già avvenuto con le riforme approvate negli anni Novanta, sarebbe stato necessario, anzi prioritario, alzare gli argini delle garanzie costituzionali. Non indebolirli, come invece è avvenuto. Ed è avvenuto in modo tale da incidere in maniera sostanziale sulle stesse disposizioni della Parte I della Costituzione.

Vorrei ancora una volta ricordarlo: nella prima parte della Costituzione i diritti fondamentali, a partire dai diritti di libertà, sono affermati in linea di principio, nel loro contenuto essenziale. Ma la disciplina dei limiti e delle forme di esercizio di ciascun diritto è rimessa alla legge: la riserva di legge. Ma una cosa è una legge approvata, come prevede la nostra Costituzione del 1947, da due Camere, elette con sistema proporzionale (e dunque con piena rappresentanza delle minoranze) e non ricattabili con la minaccia di scioglimento anticipato; un'altra è una legge approvata da una sola Camera, eletta con sistema maggioritario e sottoposta al ricatto dello scioglimento, quando non voglia approvare i provvedimenti legislativi voluti dal Primo Ministro.

È chiaro dunque che rimettere la tutela delle garanzie costituzionali a questo procedimento legislativo, è chiaro che estenuare la riserva di legge fino al punto di far

della legge il mero prodotto di un atto di ratifica della volontà del Capo del Governo sotto la minaccia di scioglimento anticipato, significa indebolire fino al punto di quasi vanificare le garanzie dei diritti fondamentali scritti nella Costituzione. Significa comprimere intollerabilmente il ruolo del Parlamento. In nessun ordinamento moderno esso è così effacée come in questo testo. Perché in nessun ordinamento moderno, neppure nei sistemi presidenziali (dove il Capo dell'Esecutivo deve fare i conti con un Parlamento che non può essere da lui sciolto e condizionato con il voto di fiducia), in nessun ordinamento moderno - ripeto - il Parlamento che decide sulle leggi, la Camera politica cioè, può essere ricattato dall'uso congiunto, cumulativo, di corsia preferenziale, voto bloccato, questione di fiducia e minaccia di scioglimento, come avverrebbe con l'articolo 94 del testo al nostro esame.

La verità è che voi avete preso la Costituzione e l'avete fatta a pezzi, per dare un pezzo alla Lega, un altro ad Alleanza Nazionale, un altro ancora a Forza Italia; forse niente all'UDC che - non si sa perché - approva ciononostante questa riforma.

Il nostro appello è semplice: fermatevi sull'orlo di questo abisso. Non si può cambiare Costituzione ad ogni cambio di maggioranza. Non si può demolire la nostra Costituzione. Non si può farlo, per di più, senza avere per sostituirla una Costituzione coerente con i principi ed i valori del costituzionalismo democratico moderno.