



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori SBARBATI, MUSI, FINOCCHIARO e ZANDA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA l'11 GIUGNO 2008

Modifica dell'articolo 139 della Costituzione concernente i limiti
alla modificabilità della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Non si ricorda, nella storia della Repubblica, una stagione politica nella quale la nostra Costituzione sia stata messa in causa, quando non addirittura sfidata, dalle forze di maggioranza e di Governo, al pari di quella che stiamo vivendo.

All'inizio di questa legislatura, i principali provvedimenti emanati dal centro-destra, le riforme che si ripromette (o minaccia) di varare, le sue prese di posizione in politica estera e internazionale, lasciano trasparire una concezione dello Stato diversa e lontana da quella consegnataci dai costituenti, che di generazione in generazione si è radicata nelle nostre coscienze, ed alla quale tutti i governanti fino ad ora succedutisi alla guida del Paese si sono attenuti ed ispirati.

La politica di questo centro-destra va decisamente in senso contrario e costituisce un momento di discontinuità nei tradizionali rapporti istituzionali, fino ad ora caratterizzati da un esercizio dei poteri legislativo ed esecutivo volto alla attuazione e alla salvaguardia (pur nella varietà delle interpretazioni e nei diversi orientamenti politico-culturali) dei principi fondamentali e della matrice storica della carta costituzionale, nella quale tutti si riconoscevano.

L'avvento di questo centro-destra al potere ha così aperto all'interno del Paese, al di là della naturale dialettica politica, una vera crisi di identità.

I valori di democrazia, uguaglianza, solidarietà, giustizia sociale, che sono radicati nel nostro essere cittadini italiani, sembrano considerati da questa maggioranza quasi come espressioni retoriche, cascami culturali o semplici formalismi o giuridicismi, come abbiamo sentito dire, di cui non tenere conto: lo dimostrano i provvedimenti e i propositi

legislativi già attuati in altre legislature (dalla «legge Cirami» alla riforma scolastica, dal condono fiscale alle misure in materia di sanità, ordinamento giudiziario e *devolution*, dalla riforma del processo penale a quella del sistema radio-televisivo, dal conflitto di interessi alla modifica dello statuto dei lavoratori, dall'immunità parlamentare alla riforma del diritto societario, solo per citare alcuni esempi, a quelli in fase di approvazione nella presente legislatura come il decreto sulla sicurezza) spesso incompatibili con la visione della società e dell'individuo accolta e custodita dalla nostra Costituzione.

Noi Democratici e Repubblicani, invece, a questa visione siamo e vogliamo restare fedeli, e con noi, ne siamo certi, la parte prevalente dei cittadini italiani, inclusi molti elettori del Popolo della libertà (PDL) ed esponenti della attuale maggioranza di Governo.

Avvertiamo un'anomala quanto pericolosa distanza fra l'identità istituzionale del Paese e la sua attuale classe dirigente, alla quale il nostro modello statuale e sociale è palesemente invisibile, ritenuto, com'è, di ostacolo alle sue radicali concezioni iperliberiste, alla sua insofferenza per le regole, al suo pragmatismo senza spiritualità.

Questa circostanza, unita alla maggioranza numerica su cui può contare il PDL nei due rami del Parlamento, rende a nostro avviso concreto il timore che gli attuali governanti mettano mano (come del resto il Presidente del Consiglio dei ministri ha più volte annunciato) a modifiche della Costituzione, anche della sua parte prima, con il meccanismo di cui all'articolo 138, sia nell'intento di sanare l'incostituzionalità di loro atti normativi pregressi sia, e sarebbe la cosa più grave, al

fine di spalancarsi la via ad ulteriori e più laceranti riforme ora improponibili.

In altre parole, il rischio che paventiamo è quello di uno strumentale progetto di omologazione fra Costituzione e nuova politica, attuato attraverso la destrutturazione e l'impoverimento della prima anziché mediante la elevazione e il riscatto della seconda.

Il pericolo di un simile livellamento al basso, di un affievolimento della carica ideale del patto fondativo del nostro Stato, deve essere affrontato non soltanto con le pur essenziali attività di critica e di opposizione dialettica, ma con proposte ed iniziative concrete.

Occorre perciò andare alla radice giuridico-formale del problema: l'individuazione dei limiti alla modificabilità della Costituzione.

Come è noto, l'articolo 139 della Carta costituzionale dispone che «La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale».

La lettera della norma appare circoscrivere l'area della intangibilità alla sola forma repubblicana dello Stato (escludendo così soltanto la, peraltro irrealistica, reintroduzione della monarchia), e parrebbe consentire quindi ogni altra revisione, nelle forme dell'articolo 138.

Se così fosse, il limite posto dall'articolo 139 risulterebbe, come è chiaro, assai flebile e inadeguato ad impedire manomissioni della Costituzione da parte di una compatta maggioranza nei due rami del Parlamento.

Ma a riconoscere a quel limite più vasta e pregnante portata è intervenuta, con più sentenze succedutesi nell'ultimo decennio, la Corte costituzionale, la cui lettura estensiva della lapidaria formula dell'articolo 139 ne ha individuato il necessario e ben più ampio contenuto reale, ravvisato in una sfera di principi, prerogative e garanzie («valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana») non espressamente menzionati ma essenziali alla concezione stessa dello Stato repubblicano a sovranità popolare, costituenti

una condizione *sine qua non* della democrazia e pertanto anche un limite materiale alla revisione costituzionale *ex* articolo 138.

Questa consolidata giurisprudenza costituzionale (condivisa dalla dottrina italiana pressoché unanime) potrebbe rappresentare, di per sé, come finora ha rappresentato, una sufficiente garanzia contro potenziali tentativi manipolatori tesi a snaturare il quadro dei valori fondanti del nostro consorzio civile.

Ma ciò soltanto a condizione che ricorrano i seguenti presupposti: *a*) una maggioranza parlamentare disponibile e rispettosa nei confronti delle linee interpretative indicate dalla Corte costituzionale; *b*) una magistratura autonoma e indipendente dal potere politico, in grado di rimettere alla Corte costituzionale le leggi che sia chiamata ad applicare e che ritenga viziate di incostituzionalità; *c*) una Corte costituzionale che, grazie all'equilibrio della sua composizione voluto dai costituenti, mantenga la sua superiore distanza da tutti i poteri dello Stato e con essa la credibilità ed autorità di supremo garante dei valori costituzionali.

Tuttavia, l'esperienza degli ultimi anni induce purtroppo a conclusioni negative su tutti e tre i punti.

Quanto al primo, per la renitenza già dimostrata da questi governanti verso il rispetto dei principi costituzionali e dei relativi strumenti di attuazione e garanzia (basti pensare alla assoluta indifferenza verso le sentenze della Corte costituzionale). Quanto al secondo e al terzo punto, per la presenza già in atto di proposte e progetti legislativi (nonché di intenzioni apertamente dichiarate) tali, da un lato, da limitare l'autonomia e indipendenza della magistratura (si pensi alla riforma dell'ordinamento giudiziario) e, dall'altro, da sconvolgere l'equilibrio delle componenti della Corte costituzionale minando la sua equidistanza dai poteri dello Stato e, in prospettiva, la sua indipendenza ed autorità. Confidare nella estensiva interpretazione del limite formale di cui all'attuale articolo

139, data dal Giudice delle leggi, quale unico deterrente contro tentativi di revisione distortiva della Costituzione, rischia pertanto di risultare illusorio.

La Costituzione deve potersi difendere da sola.

E perché ciò sia possibile occorre un rafforzamento testuale dei limiti alla possibilità di revisione costituzionale, da attuare attraverso una modifica della norma di cui all'articolo 139, tale da precisare e formalizzare la reale estensione della materia costituzionale non disponibile e da rendere inderogabili i relativi strumenti di controllo e di garanzia.

Alla luce di queste considerazioni, il disegno di legge in esame intende, dunque modificare l'articolo 139 della Costituzione.

Il testo proposto, che sostituisce l'articolo 139, codificando l'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale, introduce il riconoscimento positivo di quei valori supremi della Costituzione italiana che implicitamente, ma necessariamente, appartengono alla democrazia e che, individuati *per genus* appunto attraverso la caratteristica della loro essenzialità, costituiscono un limite invalicabile per il legislatore, sia ordinario sia, *a fortiori*, costituzionale.

La espressa menzione, poi, nella nostra proposta, accanto a tali «caratteri essenziali», dell'autonomia e indipendenza della magistratura, nonché delle istituzioni e dei procedimenti di garanzia previsti nel titolo VI della Costituzione, sottolinea che uguale rapporto di essenzialità intercorre fra il modello statutale della democrazia e le garanzie (esspressamente regolate nella nostra Costituzione) rappresentate da una magistratura autonoma e indipendente dagli altri poteri dello stato (secondo la formula classica degli ordinamenti liberali) e dal sistema di strumenti previsti dalla Costituzione (Corte costituzionale e limiti alla revisione) per preservare i principi e i valori fondamentali in essa racchiusi.

Con la nostra iniziativa intendiamo riaffermare il valore etico-culturale della nostra Costituzione, e con esso la scelta politica storicamente irreversibile degli italiani per il metodo democratico e per il modello di relazione fra uomo e società che esso sottintende e realizza.

Una scelta da opporre oggi e in futuro a qualunque tentativo, di qualunque governo o potentato politico, di adottare i criteri della forza e del censo come strumenti regolatori dei rapporti fra consociati, di comprimere i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini, di piegare i controlli a fini e interessi di parte.

Non ci nascondiamo che anche su questo disegno di legge sarà pur sempre l'attuale Parlamento a pronunciarsi.

Ma vogliamo credere che la discussione cui esso darà luogo, all'interno del Parlamento ma anche presso le altre istituzioni e la collettività, possa costituire per tutte le forze politiche e per i cittadini, un'occasione di profonda riflessione e di ritrovata compattezza, un richiamo comune alla necessità di difendere e conservare la vitalità e pienezza di un metodo grazie al quale ogni espressione politica o culturale, ogni idea o iniziativa, ogni gruppo o individuo avranno sempre rappresentanza, ascolto e possibilità di concorrere alla guida e al progresso della collettività, nazionale e internazionale.

Diversamente, nel caso in cui a questa riflessione e a questo richiamo alcune forze politiche dovessero restare insensibili, respingendo l'invito ad un atto di corale e orgogliosa condivisione del patrimonio civile rappresentato dalla Costituzione repubblicana, il nostro disegno di legge avrà il merito di aver sollevato il velo delle convenienze e delle ipocrisie, costringendo i partiti e i singoli a mostrare i loro veri volti ed intenzioni e ad assumere, di fronte agli elettori, tutte le conseguenti responsabilità.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 139 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 139. – La forma repubblicana, i suoi caratteri essenziali, l'autonomia e indipendenza della magistratura nonché le istituzioni e i procedimenti di garanzia previsti nel presente titolo non possono costituire oggetto di revisione costituzionale».

