

Ar2

Salvatore Sfrecola

**La Costituzione va riformata?
SÌ/NO**





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVI
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Sotto le mura, 54
00020 Canterano (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-9623-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2016

A Elena e Maria Elisabetta

Indice

Parte I

- II *Una riforma controversa*
- 23 *Favorevoli e contrari a confronto*
- 69 *Considerazioni conclusive*

Parte II

- 77 *Il testo della riforma costituzionale*

PARTE I

Una riforma controversa

Il testo non è, né potrebbe essere, privo di difetti e discrasie, ma non ci sono scelte gravemente sbagliate (per esempio in materia di forma di governo: l'Italia rimane una repubblica parlamentare!) o antidemocratiche.¹

Questa frase, in chiusura del documento dei fautori del Sì al *referendum* sulla legge di revisione costituzionale², che interessa ben 47 (su 139)³ articoli della Costituzione vigente, è la prima cosa che mi ha colpito e, devo dire, non poco turbato, nel mettere in ordine documenti, articoli di giornale, interviste televisive e più austeri scritti scientifici raccolti nel corso del dibattito parlamentare e, poi, in vista del *referendum*. E se Angelo Panebianco, un eminente politologo, scrive sul massimo quotidiano italiano che «La Riforma non è perfetta, ma i suoi nemici hanno torto»⁴, evocando quelli che, a suo giudizio, sarebbero «i molti interessi che alimentano la coalizione del no», in primo luogo delle Regioni che perdono attribuzioni, vuol dire comunque che qualcosa di importante non va in una legge che modifica più di un terzo della Costituzione e della quale fin d'ora si ammette la necessità di successive modifiche, considerato che «la riforma presenta anche punti che

1. Unità.tv@unitaonline 24 maggio 2016, in <http://www.unita.tv/focus/il-manifesto-dei-costituzionalisti-che-spiega-le-ragioni-del-si>.

2. Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016, n. 88; il testo, approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014, è stato presentato al Senato il 18 aprile 2014.

3. "l'Unità" del 10 maggio ("I pinocchi del NO. Bufale (settimanali) contro la riforma costituzionale") critica Salvatore Settis, che definisce "illustre archeologo", il quale su "la Repubblica" del 3 maggio aveva affermato che "la riforma cambierebbe 47 articoli della Costituzione. In effetti, contando gli articoli con modifiche, sarebbero davvero 47. Ma almeno 17 sono oggetto di mera modifica conseguenziale. Mi spiego: se togliamo le province dall'art. 114 Cost. poi van tolte da tutti gli articoli nei quali si fa riferimento alle province, appunto, ma la modifica è una sola; il resto è coordinamento. Perciò siamo di fronte a un cambiamento che tocca 30 articoli su 134 dell'attuale costituzione (in realtà sono 139, n.d.A.): pari al 22%, ovvero 29 su 80 della parte seconda (cioè il 36% della parte seconda, visto che la riforma è tutta là). È tendenzioso se non falso parlare del 57.5%".

4. In "Corriere della Sera", 10 maggio 2016.

avrebbero potuto essere meglio precisati o previsti »⁵. Questo della insufficienza del testo o della necessità di integrarlo e modificarlo si legge in pressoché tutti gli interventi dei fautori del SÌ, convinti tuttavia che sia meglio aver fatto qualcosa che niente. Sfugge che non si tratta di una legge qualsiasi, per la quale ad eventuali “difetti e discrasie” si può porre rimedio con un semplice emendamento al primo decreto legge in conversione, ma la legge fondamentale dello Stato, punto di incontro tra le generazioni passate, presenti e future, ad un tempo il frutto di una volontà di convivere e di continuare ad esistere. Per questo essa vive necessariamente di legittimazione: giuridica, politica e culturale. Così è stato per la Costituzione del 1948, approvata quasi all’unanimità e che per questo è stata “la Costituzione di tutti”⁶.

Educato, dunque, a considerare, da cittadino e da giurista, la Carta fondamentale un punto di riferimento dotato della massima autorevolezza, ma non certamente immodificabile, ove emergesse l’esigenza di farlo, mi sono avvicinato con estrema serenità alla legge di revisione (“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”), per capire prima di giudicare. Quello che per Luigi Einaudi è stato il “conoscere per deliberare”. E mi sono immediatamente chiesto come si possa approvare una revisione della Costituzione nella consapevolezza dell’esistenza di “difetti e discrasie”. Una legge portata avanti volutamente ignorando studi autorevoli, messi a punto solo pochi mesi prima a livello di Pre-

5. Così Padre Francesco Occhetta, gesuita, favorevole al SÌ, ne scrive su « La Civiltà Cattolica » del 28 maggio 2016: “Non si farà fatica, seguendo il primato del merito, a provare perplessità non già sulle direttrici di fondo di una riforma per molti aspetti matura da anni, che potranno ispirare ulteriori modifiche incrementali negli anni a venire, ma sui singoli aspetti. Tuttavia, rispetto a tali punti di perplessità, va segnalato che una moderna cultura della ‘manutenzione costituzionale’, senza banalizzare l’importante scelta della revisione, non sacralizza tutte le soluzioni adottate e può comunque consentire, in caso di auspicabile successo del referendum, successive modifiche”. Insomma, una riforma che nasce perfettibile, una condizione rispetto alla quale non c’è un appello né un’indicazione di voto ma un orientamento per un “discernimento”, parola-concetto con cui i gesuiti non intendono una semplice scelta, ma una decisione ponderata che comporta una assunzione di responsabilità e di coscienza. È così che la rivista dei gesuiti al termine di un esame della riforma conclude parlando di “auspicabile successo del referendum”.

6. Espressione ricorrente e che ricorda il titolo di un bel libro di S. BARTOLE: *La Costituzione è di tutti*, il Mulino, Bologna, 2012.

sidenza del Consiglio dei ministri⁷, approvata a colpi di maggioranza, con «l'utilizzo di svariati strumenti (“canguro” “tagliola”, per citarne due), tesi a ridurre, o *tout court* escludere, gli emendamenti presentati dalle opposizioni e i tempi degli interventi di ciascun gruppo parlamentare»⁸, compresa la sostituzione nelle commissioni parlamentari di chi era contrario⁹, aggregando gruppi politici disomogenei, conseguenza di cambi di partito che nel corso dell'esame parlamentare ha riguardato oltre 150 tra deputati e senatori¹⁰. Ciò che non costituisce ovviamente un giudizio di valore sull'operato dei singoli, nel Paese in cui il “trasformismo” ha attraversato periodi significativi della storia politica, ma una constatazione obiettiva, non smentita ma giustificata dalla finalità perseguita i cui effetti, peraltro, come vedremo, sono essenzialmente condizionati dalla nuova legge elettorale cui si affida, mediante un significativo premio di maggioranza al partito più votato, il compito di garantire la governabilità, riducendo il potere di ricatto dei partiti più piccoli. «In questo modo la revisione della Costituzione rappresenta un “blocco unico” con la definizione della nuova legge elettorale»¹¹. Un tema centrale, questo, come vedremo, nel dibattito referendario negato dai fautori del SÌ¹², enfatizzato dai partigiani del

7. Il Professor Luca Antonini, ordinario di diritto costituzionale a Padova, richiama in proposito la proposta elaborata dai saggi nominati dal Governo Letta, istituita l'11 giugno 2013, che a suo avviso “ha rappresentato, per qualità dei componenti e capacità di lavoro *bypartisan*, uno dei pochi momenti alti nella storia delle istituzioni degli ultimi anni. I lavori di quella Commissione sono documentati nel volume *Una democrazia migliore*, edito dalla Presidenza del Consiglio, che ne riporta anche la Relazione finale”, in *I difetti della riforma costituzionale saranno poi rimediabili?*, in «Logos», www.logos-rivista.it, giugno 2016.

8. A. ALGOSTINO, *Un progetto contro la democrazia*, in *Io dico NO*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016, 16.

9. È il caso della rimozione, nel luglio 2014, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente, di due parlamentari (i senatori Mauro e Mineo), i quali, insieme ad altri 14 senatori, avevano invocato il rispetto della libertà di coscienza per ciò che attiene alle modifiche della Costituzione. Venne però eccepito, dall'allora vice capo gruppo del PD al Senato, che la libertà di coscienza non poteva essere invocata perché “Tra i principi fondamentali della Costituzione non rientrano certo le modalità di elezione del Senato”, evidentemente qualificando come una semplice modifica del sistema elettorale lo stravolgimento in atto del ruolo e delle funzioni del Senato.

10. Ne fanno un elenco dettagliato M. TRAVAGLIO e S. TRUZZI, *Perché NO*, PaperFirst, Roma, 2016, 26–38.

11. G. M. SALERNO, *Discussione pacata sull'impianto per valutarne gli effetti*, in «Guida al Diritto», n. 34–35, 13 agosto 2016, 35.

12. “Legare la riforma costituzionale all'*Italicum* è un errore clamoroso”, ha detto il ministro Delrio intervistato da Andrea Carugati per “la Repubblica” il 21 agosto 2016, 7.

NO che vi individuano la volontà egemonica del premier e del suo partito nell'ambito del quale, tuttavia, non pochi sono stati e sono i dissensi, in particolare dell'ex Segretario del Partito Democratico Bersani (v. nota 15), con reiterate proposte di modifica della legge elettorale fin dalla fase del dibattito parlamentare.

Insomma, una riforma che divide, come vedremo, per il metodo seguito, l'intestazione della riforma al governo ed un consenso limitato, mentre le costituzioni, si fa osservare, nascono e vivono di ampia condivisione, e per questioni di merito che riguardano vari articoli del testo. Perché, se un vasto consenso si può registrare intorno all'esigenza di intervenire su vari aspetti dell'ordinamento della Repubblica, molto articolate e diversificate sono le ipotesi in campo. E difatti profondo è il contrasto tra quanti concordano con le scelte fatte e ne tessono le lodi, spesso con qualche significativo distinguo e non poche riserve, e coloro che avrebbero preferito altre soluzioni. Una riforma accettata sulla base di una sorta di "necessità storica", da Giuliano Amato a Francesco Clementi, Sabino Cassese e Stefano Ceccanti ai quali altrettanto illustri studiosi contrappongono stringenti argomentazioni critiche, da Gustavo Zagrebelsky, Presidente emerito della Corte costituzionale, cui si affiancano i colleghi Annibale Marini e Alfonso Quaranta, ad Alessandro Pace, Domenico Gallo, Valerio Onida, Luca Antonini, Gaetano Azzariti e Giuseppe Valditara, in vario modo impegnati nei comitati per il NO. Qualche nome soltanto tra coloro le cui posizioni sul testo costituzionale saranno via via richiamate. E c'è chi non manca di evocare, a sostegno delle proprie tesi, opinioni di personalità della politica e del diritto non più in vita, da Togliatti a Dossetti¹³, espresse anni addietro, durante i lavori dell'Assemblea costituente e subito dopo, in particolare sul bicameralismo, e che, pertanto, non sappiamo se le avrebbero confermate successivamente, sulla base delle esperienze governative e parlamentari maturate dal 1948 ad oggi. E non manca il rinvio a discorsi e scritti di chi aveva criticato la legge costituzionale sulla *devolution*, voluta dal Governo Berlusconi nel 2005, ed al grido di "salvare la Carta" muoveva a quella maggioranza le stesse accuse che oggi sono indirizzate ai fautori della riforma: « ancora una volta emerge la concezione, che è propria di questa maggioranza, secondo la quale chi vince le elezioni possiede

13. P. BATTISTA, "Corriere della Sera", 26 maggio 2016, 13.

le istituzioni e ne è proprietario »¹⁴. Le preoccupazioni di oggi, con riferimento alla nuova legge elettorale, il cosiddetto *Italicum*, come sbrigativamente è stata battezzata nel dibattito politico-giornalistico¹⁵.

Questo scritto, dunque, ha l'ambizione di offrire ai lettori, che ci auguriamo molti e interessati, una guida equilibrata alla lettura del testo della legge di revisione costituzionale, alla luce delle argomentazioni di chi l'ha approvata e vuole che superi il vaglio del *referendum* popolare, i fautori del SÌ, e di quanti si sono opposti nel corso del dibattito parlamentare e scientifico e propongo agli italiani di votare NO. In entrambi i casi si è data la voce ai singoli, ai partiti, ai circoli, agli studiosi riuniti nei molteplici Comitati che, in vista del confronto referendario, sono stati creati in giro per l'Italia.

Le ragioni e le opinioni espresse in libri e giornali dall'una e dall'altra parte sono puntualmente riferite e se i lettori giungeranno alla conclusione che chi scrive propende per il NO, magari anche solamente per aver richiamato, iniziando, l'affermazione dei fautori del SÌ che il testo « non è, né potrebbe essere, privo di difetti e discrasie », mi auguro daranno atto che comunque questo volumetto è uno strumento utile di conoscenza perché gli italiani si facciano una libera opinione sulla capacità o meno delle nuove norme di soddisfare esigenze largamente sentite in tema di buon funzionamento delle istituzioni. Anche se molte delle aspettative di efficienza e semplificazione che hanno mosso l'iniziativa riformatrice si potevano perseguire attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari, leggi ordinarie adeguate, con i relativi provvedimenti di attuazione, nonché con le direttive amministrative agli uffici che costituiscono spesso il più efficace strumento per perseguire le politiche pubbliche. Forse è mancata l'esperienza o, come sostengono alcuni, l'obiettivo autentico della legge è la sostanziale, anche se surrettizia, modifica della forma di governo « introducendo il presidenzialismo senza dichiararlo »¹⁶, assegnando a questo, in ragione degli effetti della nuova legge elettorale sulla formazione della maggioranza, un potere molto più vasto dell'at-

14. Sono parole di Sergio Mattarella, pronunciate alla Camera durante il dibattito sulla legge di revisione costituzionale, richiamate da G. ROSELLI, "il Fatto Quotidiano", 18 maggio 2016, 6.

15. Una preoccupazione di Bersani, recepita dal "Corriere della Sera" del 9 aprile 2014, secondo il quale il testo va cambiato o chi vince si prende tutto.

16. M. AINIS, *Nella riforma di Renzi c'è un pericolo nascosto*, « L'Espresso », 5 ottobre 2015.

tuale, una sorta di “premierato forte” il quale, nelle costituzioni che lo prevedono, è limitato da contrappesi significativi che, invece, nel sistema riforma–legge elettorale risulterebbero depotenziati. È questo un punto certamente dirimente sul quale il dibattito è sollecitato anche da una anomalia segnalata particolarmente dai fautori del NO, l’essere la riforma iniziativa del Governo in una materia propria del Parlamento¹⁷, come dimostra l’esperienza dell’Assemblea costituente. Lo andava ripetendo in quell’aula Pietro Calamandrei, uno dei padri costituenti più spesso citati in questo periodo: « quando si scrive la Costituzione, i banchi del governo devono restare vuoti ». Travaglio e Truzzi hanno richiamato, in proposito, un intervento in aula del Senatore della maggioranza Walter Tocci: « mai il governo aveva imposto una revisione costituzionale, mai il relatore era stato costretto a presentare un testo che non condivideva quasi nessuno, mai i senatori erano stati destituiti per motivi di opinione »¹⁸.

Una riforma urgente per la governabilità è l’argomento portato avanti dal Presidente del Consiglio e dalla sua maggioranza, tesi ricorrente, da Craxi a Berlusconi a Renzi, secondo la quale tutte le insufficienze dell’azione governativa nell’amministrazione e nell’economia (quello che è stato definito il “mantra della governabilità”¹⁹ in una accezione, si è detto, « che impone la riduzione artificiale del pluralismo e l’espulsione dal circuito politico del dissenso »²⁰) non sono conseguenza della insufficienza della classe politica di governo e della maggioranza che lo sostiene, ma dell’assetto istituzionale, in sostanza della Costituzione che, per definizione, è legge solo di principi, spesso composta di un limitato numero di norme destinate a durare nel tempo. La nostra, con 139 articoli, è una delle più lunghe. Altri paesi hanno consuetudini costituzionali e pochi riferimenti normativi, come il Regno Unito, dove sono vigenti ancora alcune norme della *Magna Charta* del 1215, il patto tra il sovrano ed i cittadini, in quel caso riguardati come contribuenti. Tutti ricordano il *no taxation without representation*, al grido del quale le colonie inglesi d’America si staccarono dalla madrepatria perché non rappresentate nel Parlamento di Londra.

17. Avrebbero potuto assumere l’iniziativa parlamentari della maggioranza.

18. M. TRAVAGLIO e S. TRUZZI, *Perché NO*, cit. 28.

19. P. IGNAZI, “la Repubblica”, 6 luglio 2016, 29.

20. A. ALGOSTINO, *Un progetto*, cit., 12.