

*Costituzione:*  
*“revisioni” o “manomissioni”?*

Un percorso nei sentieri  
della riforma costituzionale

Prof. Paolo Veronesi  
(Università di Ferrara)  
Sala del Consiglio Comunale  
23 novembre 2013

# Perché una Costituzione (democratica) come la nostra è importante?

- Perché contiene **norme giuridiche vincolanti per tutti** (anche per il Parlamento, il Governo ecc.) **al fine di fondare, regolare e limitare il potere, evitandone gli abusi** (v. già l'art. 1 Cost.);
- Perché **tutela i diritti delle persone e il principio di uguaglianza** (c.d. personalismo).
- Perché consente il **massimo di convivenza possibile** delle idee, dei valori e degli interessi presenti nella società (c.d. pluralismo).
- Questi sono gli **elementi essenziali del c.d. Costituzionalismo...**

# Cosa succede quando la Costituzione viene violata (art. 134 Cost.)?

- Poiché **le norme costituzionali** – in quanto **contenute in una Costituzione “rigida”** – sono **gerarchicamente sovraordinate alle altre norme dell’ordinamento** (reperibili in una legge, in un d.l., in un d. legisl., in una legge regionale, in un regolamento ecc.), **i giudici e la Corte costituzionale sono chiamati a intervenire nel caso in cui esse siano violate** (fino ad annullare le norme o gli atti illegittimi).
- Lo stesso vale per i **comportamenti** assunti dai diversi **poteri dello Stato** che oltrepassino le competenze loro assegnate dalla Costituzione.

# Qual è lo scopo di tutto ciò?

- **Evitare** – per quanto possibile, e mediante strumenti di carattere giuridico-costituzionale – **il ripetersi delle tragiche esperienze del passato...**
- ... Le **Costituzioni “flessibili”** – assieme a un assetto dei poteri non adeguatamente regolato e bilanciato – **hanno infatti favorito l’avvento degli Stati totalitari.**

# Ecco perché.....

*“Correggere una Costituzione non è impresa minore del costruirla la prima volta”*

Aristotele, *Politica*, libro IV

***Ergo*: quando si modifica una Costituzione vigente non si può mai dimenticare il suo scopo originario (né comprometterlo).....**

# Si può dunque modificare la Costituzione?

Non solo **si può**. A certe condizioni (ovvero, se opportuno) **si deve**.....

Lo conferma la stessa Costituzione italiana:  
**art. 138...**

# Art. 138 Cost.

Le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

# Perché esiste l'art. 138 Cost.?

- Per consentire il **tempestivo adattamento** della Costituzione a **esigenze sempre nuove e imprevedibili**.
- Per **modificare quanto non funziona più** e sostituirlo con “pezzi di ricambio” più efficaci. Ciò perché....
- ... **il modo più semplice di rovinare le repubbliche è pietrificarne la Costituzione** (N. Machiavelli)

# Il grande problema....

***Come*** è possibile cambiare la nostra Costituzione?

***Cosa*** è possibile modificare di essa?

Per rispondere a queste domande ci aiutano **tre criteri-parametro....**

# I criteri utilizzati da costituzionalisti e politologi...

- Il rispetto delle **“forme”**, ovvero delle **procedure** previste dalla Costituzione (rigida) stessa per le sue modifiche. La violazione delle forme rende illegittima la revisione...
- Giudicare la **“sostanza”** delle riforme proposte in base al loro grado di **fedeltà ai principi del costituzionalismo**. La violazione dei **principi supremi** di una Cost. democratica determina l'illegittimità costituzionale delle stesse leggi costituzionali di revisione....
- **Adeguatezza** delle proposte **alle esigenze, alle condizioni sociali, alle caratteristiche antropologiche del Paese** (valutazione di carattere politico e non giuridico).

# Della riforma costituzionale oggi *in itinere* occorre dunque....

- **esprimersi sulle procedure** predisposte *ad hoc* per giungere alla sua approvazione;
- **analizzare i potenziali contenuti** che la riforma (se del caso) accoglierà;
- **valutare l'adeguatezza di tali** (ancora eventuali) **contenuti** con la situazione italiana.

# Le PROCEDURE

- Per la revisione in corso non si segue il procedimento appositamente previsto all'art. 138 Cost., bensì una diversa procedura, predisposta da una legge costituzionale *ad hoc*, approvata – questa sì – nel rispetto dell'art. 138.
- Siamo dunque al cospetto di una legge costituzionale di deroga (valida solo per questa volta....).

# Per *alcuni* costituzionalisti, invece...

... la nostra Costituzione – in quanto “rigida” – non potrebbe essere modificata se non rispettando l'apposito procedimento da essa prescritto (art. 138).

Anche perché se l'art. 138 potesse essere derogato e smontato a piacimento esso finirebbe per perdere la sua funzione...

Analoghi (criticati) precedenti nel **1993** e nel **1997**...

...*altri* ritengono però che il procedimento previsto nel disegno di legge costituzionale di deroga all'art. 138 **non indebolisca la rigidità costituzionale, né violi i principi supremi, né sottragga la competenza a revisionare la Costituzione a maggioranze qualificate del Parlamento. Esso non impedirebbe neppure il referendum confermativo popolare.**

... Se ne potrà insomma contestare l'**opportunità** ma non concludere per la sua **illegittimità....**

# Altre critiche....

- **Contra: le leggi di revisione totale (o quasi totale: circa 69 articoli su 139) di una Cost. rigida sarebbero ammissibili solo in quanto espressamente consentite dalla Cost. stessa.** Ambiguità dell'art. 2, comma 2 del d.d.l. cost.

*Pro: la legge circoscrive adeguatamente l'oggetto della revisione (Titoli I, II, III e V, Parte Seconda) e consente l'adozione di più d.d.l. cost. sui quali svolgere referendum.*

- **Contra: il procedimento di revisione in corso sembrerebbe teleguidato dal Governo** (che ha proposto il relativo d.d.l. cost.), quando invece la revisione costituzionale esula – per definizione – dall'indirizzo politico di maggioranza.

*Pro: è stato il Parlamento, mediante apposite mozioni, a invitare il Governo a farsi carico della presentazione di un d.d.l. cost. di deroga all'art. 138...*

# Altre critiche...

- La legge cost. di deroga prevede una **drastica riduzione dei tempi di approvazione** della futura (o delle future) leggi di revisione. Un cronoprogramma destinato a concludersi – cascasse il mondo – in 18 mesi....
- Anche la “**fase referente**” (preparatoria rispetto alla delibera delle Assemblee) s’ispira alla **logica delle tappe cronologicamente forzate**. Il Comitato bicamerale (appositamente costituito a questo scopo) deve finire i lavori entro 6 mesi, le singole Assemblee devono poi finire i loro lavori in 3 mesi, tra le due deliberazioni di ciascuna Assemblea dev’esserci un intervallo non minore di 45 giorni...
- **Restrizione procedurale del potere di proporre emendamenti** da parte dei singoli parlamentari, del Comitato bicamerale o del Governo.
- Il d.d.l. cost. prevede la possibilità di chiedere un **referendum confermativo anche se si raggiungesse la maggioranza dei 2/3 nella seconda deliberazione**... Un’eventualità che ne cambia radicalmente la *ratio*....

# Dunque....

- *L'iter* predisposto dal d.d.l cost. di deroga all'art. 138 sarebbe caratterizzato da una **sollecitudine tale da mettere in pericolo la doverosa ponderazione** di un compito destinato a incidere in profondità nell'assetto complessivo dello Stato.... Anche il **coinvolgimento popolare** ne risulterebbe **ostacolato**...
- ... Paradossalmente, **il tempo impiegato nell'approvare il d.d.l. cost. di deroga all'art. 138** (rispettando però le procedure dell'art. 138), **si sarebbe potuto utilizzare per avviare la discussione di più d'un d.d.l. di revisione della Carta.**

# *I possibilisti.....*

- Il d.d.l. cost. di deroga all'art. 138 Cost. sarebbe comunque legittimo perché **previsto in una legge cost. approvata secondo i crismi dello stesso art. 138.**
- La **procedura** così elaborata risulterebbe **fornita di una sufficiente rigidità: la maggior celerità** del procedimento previsto in vista dei lavori del Comitato bicamerale e delle Assemblee sarebbe **compensata sia dalla possibilità che le modifiche costituzionali si traducano in più leggi di revisione, sia dalla possibilità di sottoporre i futuri d.d.l. di revisione (comunque approvati) a referendum.**
- I **tempi ridotti di discussione** sarebbero **giustificati dal fatto che i temi coinvolti sono ben conosciuti: su di essi si discute da decenni senza venirne a capo...**
- Al più si potrà discutere dell'**opportunità** di talune scelte ma non della loro **illegittimità**. Nessun principio supremo sarebbe stato violato.

# La SOSTANZA....

*Un'avvertenza.....*

E' assai diffusa l'idea che mentre la **Prima Parte** della Costituzione (dedicata ai diritti) sarebbe tuttora attuale e pressoché imm modificabile, ciò non varrebbe per la sua **Seconda parte** (dedicata all'Organizzazione costituzionale)...

# Attenzione....

**... perché i diritti e i principi disciplinati nella Prima parte hanno effettiva tutela mediante gli istituti di garanzia previsti nella Seconda parte (dialettica parlamentare, referendum, autonomia e indipendenza della Magistratura, ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, procedura di revisione ecc....)**

# Ma torniamo alla SOSTANZA...

A questo proposito i discorsi sono ancora del tutto aleatori perché – allo stato dell'arte – **non abbiamo tra le mani nessuna specifica, concreta e dettagliata proposta di revisione...**

**... abbiamo soltanto una relazione redatta da una “Commissione di saggi”, in cui sono illustrate praticamente tutte le riforme astrattamente possibili (benché spesso tra loro incompatibili)....**

# Talune delle modifiche proposte non sollevano particolari problemi....

- Superamento del bicameralismo c.d. perfetto.
- Riduzione del numero dei componenti della Camera e del Senato (max 480 dep. e 200 sen.).
- Semplificazione del procedimento legislativo.
- “Revisione della revisione” del Titolo V della Cost.
- Abolizione del voto degli italiani all'estero.
- “Revisione della revisione” dell'art. 79 Cost.
- Revisione dell'istituto della “verifica dei titoli di ammissione” dei parlamentari (art. 66 Cost.).
- Revisione dell'istituto del referendum (art. 75 Cost.).

# Il vero nodo: la “forma di governo” ...

Trovare il modo di **“aumentare l’efficienza degli esecutivi, garantire la capacità decisionale e la stabilità dei governi, rispondere alla crisi di rappresentanza dei partiti politici”** (così si legge nel decreto istitutivo della “Commissione dei saggi”)...

... **rispettando però** – contemporaneamente – **i presupposti del costituzionalismo** già presi in esame?....

# Per alcuni...

- bisognerebbe guardare agli Stati Uniti (**forma di governo presidenziale**)...
- ...oppure alla Francia (**forma di governo semipresidenziale**)...
- ...oppure coniare una nuova forma di governo (c.d. del **Primo Ministro**)...

# Occorrerebbe insomma...

**Concentrare il potere esecutivo in una persona immediatamente riconoscibile e carismatica, legittimata da un'elezione diretta, che possa dare unità, compattezza e stabilità al sistema politico....**

Non è in discussione la compatibilità democratica delle forme di governo appena menzionate. Si deve però **valutare la loro idoneità a essere adottate in un sistema politico come quello italiano** (è il terzo criterio di valutazione prima proposto)....

# I dubbi....

- Ragioni di carattere “sistematico”.
- L’eccezionalità dell’esperienza francese (e la sua resa in Russia...).
- Inadeguatezza delle proposte rispetto alla storia italiana passata e recente.
- I pericoli rappresentati dall’“antropologia politica italiana”.... Il rischio di degenerazioni populistiche e personalistiche.

# Che altro fare?

- La proposta alternativa consiste nel procedere alla **messa a punto** e a una ragionata modifica **della forma di governo parlamentare** attualmente vigente (sua “razionalizzazione”).
- Si tratta di **una forma di governo adottata in Paesi europei che funzionano assai bene** (Germania, Inghilterra, Paesi del Nord).
- **E' una forma di governo estremamente flessibile.**
- **Assicura l'omogeneità politica tra Governo e Parlamento.**

# Quali “elementi di razionalizzazione”?

- Riserva del “voto di fiducia” alla sola Camera dei Deputati.
- “Sfiducia costruttiva” approvata a maggioranza assoluta.
- Attribuzione al Governo di più idonei poteri nel procedimento legislativo e garanzia di tempi certi;
- Approvare – in compenso – uno “statuto dell’opposizione”.
- Rafforzare la posizione del *Premier* sull’esempio tedesco o inglese.
- Attribuirgli un potere di nomina/revoca dei Ministri.

# Un altro nodo.... La riforma della legge elettorale

- Eliminare l'attuale **meccanismo di cooptazione dall'alto dei parlamentari** e ripristinare il **legame tra territori ed eletti**.
- Eliminare lo scandalo delle **Multicandidature**.
- Evitare l'eccessiva **frammentazione politica**.
- Consentire la **formazione di maggioranze di governo non artificialmente sproporzionate**.

# I dubbi e il pessimismo...

- Ancora il mito (e il *totem*) autoassolutorio della Grande Riforma?
- Quale riforma potrà mai funzionare se tra le forze politiche (anche alleate) prevarranno le litigiosità, le inconcludenze, i veti incrociati, gli interessi di parte già conosciuti?
- ... e se rimarranno in piedi i giochi di sponda elettorale con corporazioni, oligarchie, *lobbies*, “giri” di potere (vecchi e nuovi) sempre più potenti?
- ... e se gli elettori continueranno a non giudicare con discernimento, a non controllare, a non impegnarsi, a non capire che il bene del tutto è necessariamente anche il bene di se stessi, a badare soltanto al loro interesse immediato?

# Una chiosa....

*“La migliore Costituzione può essere corrotta da uomini mediocri. Una mediocre Costituzione può funzionare bene con uomini capaci”*

Gustavo Zagrebelsky