

IL SEN. GIACOBBE A TUNISI PER PARLARE DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE



Il Circolo PD "Maurizio Valenzi" ha invitato il 6 novembre scorso il Sen. Francesco Giacobbe, rappresentante della circoscrizione Africa, Asia, Oceania e Antartide per esporre agli italiani votanti in Tunisia le ragioni del Sì e del No.

Insieme al Senatore Giacobbe era presente l'Avvocato Giorgio Banco il quale ha fornito una lettura giuridica delle modifiche proposte dal Referendum Costituzionale del 4 dicembre prossimo.

Come è ormai noto perfino ai più distratti tra gli italiani maggiorenni, il prossimo 4 dicembre sarà una giornata nazionale di grande impegno civile. Andremo infatti incontro ad un'inconsueta tornata elettorale per confrontarci con un Referendum "costituzionale", di genere confermativo. Tra le due ragioni che contrappongono la scelta del "Sì" a quella del "No", non vi è spazio per vie di mezzo o per incertezze. La particolarità del quesito referendario ed il fatto che esso si rifletta sul dettato costituzionale, ha toccato un nervo scoperto e fatto sì che i due opposti schieramenti abbiano assediato ogni genere di media erigendo le rispettive barricate, scendendo in campo in modo confuso, contraddittorio e con mille obiezioni a sostegno delle opposte ragioni. Questo clima non ha certamente soddisfatto le legittime istanze di chiarezza ed obiettività auspiccate da un elettorato che dovrà fondare i propri convincimenti su evidenze chiare, su basi solide ed il più possibile obiettive. Si è pertanto tenuto nel pomeriggio di domenica 6 novembre, un incontro aperto al pubblico per esaminare e discutere il quesito referendario, per dirimere dubbi ed offrire alla comunità italiana all'estero degli ulteriori strumenti critici per affrontare il voto in piena coscienza. L'incontro ha visto la partecipazione del Senatore Francesco Giacobbe, deputato eletto per la Circoscrizione Africa, Asia, Oceania e Antartide, e dell'Avvocato Giorgio Banco, dello Studio Legale Internazionale "Giambone". Nell'occasione, l'Avvocato Banco ha espresso in modo analitico e preciso i diversi punti del referendum evidenziando gli "effetti" che il Sì o il NO potranno produrre rispetto allo status quo istituzionale e alle relative dinamiche legislative. Nel riepilogare i punti salienti, il legale ha dato spazio ad alcuni interventi del Senatore Giacobbe riepilogando le più significative opzioni insite nell'interrogativo referendario, aggiungendo delle interessanti riflessioni che non hanno mancato di suscitare ulteriori domande da parte dei convenuti i quali, in questo modo, hanno beneficiato di approfondimenti inaspettati. Il Senatore, che sosteneva il sì, ha comunque tenuto a precisare come il testo finale giunto al referendum, come qualsiasi altro provvedimento, possa apparire ad alcuni come un documento perfettibile, apparendo talora insufficiente per il soddisfacimento di tutte le prospettive esistenti in proposito. Rispetto ad eventuali osservazioni o possibili rimarchi inerenti la formulazione del testo referendario, il relatore ha opportunamente ricordato che è stato raggiunto comunque un risultato di assoluto rilievo e che questo non deve certo apparire come un inconveniente o un errore. Si tratta piuttosto del frutto di un lungo ed intenso sforzo tra le parti, di un lavoro di limatura e di accordo. In sostanza l'esito di un ordinario dibattito democratico, una discussione che contraddistingue ogni percorso della politica. È in effetti proprio questo a caratterizza-

re tutti gli iter parlamentari che per questo conducono, attraverso ampie concertazioni, a risultati certamente apprezzabili e frutto di ragionevoli sintesi e di compromessi. Alla conclusione del vivace dibattito, un ulteriore incontro conviviale ed un sobrio buffet offerto dagli organizzatori, si è tradotto in un'altra buona occasione per socializzare amichevolmente e per interessanti scambi d'idee e di vedute. Ora non resta che attendere le schede da parte dell'Ambasciata Italiana e compiere il nostro dovere elettorale per il bene del Paese, qualunque sia la natura del nostro voto.

Cinzia Olinas

LA LETTERA DI RENZI AGLI ITALIANI ALL'ESTERO GENERA MOLTE POLEMICHE

Alcune settimane dal referendum sulla riforma costituzionale, spunta un doppio caso sul voto degli italiani all'estero: uno più strettamente politico, con la lettera di Matteo Renzi agli emigrati contestata dai comitati per il No, l'altra più propriamente tecnica e legale che torna di moda praticamente a ogni tornata elettorale, riferita al rischio brogli. Sul primo punto, già aveva suscitato malumori l'annuncio di Maria Elena Boschi che agli italiani all'estero, quasi in coincidenza col plico elettorale, sarebbe arrivata una missiva di Renzi. È stato reso noto il testo: "L'Italia ha un enorme bisogno di essere rispettata all'estero. E in questi anni qualcosa finalmente cambiato. Ne sono fiero e felice. Ma non sono soddisfatto - è il passaggio principale - Dobbiamo fare di più tutti insieme. E' vero, l'Italia non è più considerata il problema dell'Europa e il prossimo appuntamento del G7 Della magnifica Taormina ci un'occasione per condividere i nostri valori umani, civili e sociali. Ma dobbiamo continuare a migliorarci, come le vostre storie ci insegnano. E allora la riforma costituzionale su cui siete chiamati a votare è un altro tassello per rendere più forte l'Italia". Per i sostenitori del No (e anche per alcuni osservatori esterni come Enrico Mentana) si tratta però di un'ingerenza. "La lettera inviata da Renzi agli italiani all'estero è un'evidente forzatura" affermano Alfiero Grandi e Domenico Gallo, del Comitato per il No: "la confusione tra ruoli politici (segretario del Pd e numero tutelare del Comitato per il Sì) e istituzionali (Presidente del Consiglio) conferma che c'è qualcosa di sbagliato al fondo delle modalità con cui sono state approvate le modifiche inaccettabili della Carta Costituzionale". Dalla Farnesina fanno sapere comunque che "gli uffici competenti della Farnesina e della rete diplomatico consolare con il Ministero dell'Interno sono impegnati come nelle precedenti tornate elettorali ad assicurare il corretto svolgimento dell'imminente consultazione referendaria".

IL PROGETTO DI REVISIONE DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE: UNA NECESSARIA MANUTENZIONE STRAORDINARIA DELLA COSTITUZIONE

1. Uno sguardo "esterno"

Anticipo fin da subito che ritengo questo testo una necessaria "manutenzione straordinaria" della nostra Costituzione, attesa ormai da molti decenni, che finalmente ha completato l'iter parlamentare in questa legislatura: è un'occasione importante, oserei dire storica, che non può essere persa. Le inevitabili imperfezioni di un testo normativo che ha seguito una procedura - quella prevista dall'art.138 Cost. - che è, di per sé, lunga e complessa, non inficiano minimamente il disegno di fondo.

Cercherò di argomentare questo punto di vista con gli strumenti, e il linguaggio, del diritto costituzionale, lasciando sullo sfondo la polemica politica.

Il mio sguardo sul testo è quello di un costituzionalista che, da un lato, in questi ultimi anni ha osservato le vicende costituzionali italiane senza esserne direttamente coinvolto, in quanto sono stata prevalentemente impegnata in attività di ricerca e all'estero; dall'altro, che ha invece partecipato, attivamente e con convinzione, alla mobilitazione che nel 2006 aveva portato a un importante voto popolare: la bocciatura, nel referendum costituzionale, del progetto di revisione costituzionale voluto dal governo Berlusconi, con grande partecipazione di elettori (53,6%) e netta vittoria del no (61,4%).

2. Metodologia: un percorso in tre tappe

Credo che dobbiamo accostarci a questa revisione costituzionale con uno sguardo di insieme, attraverso un percorso che si articola in tre movimenti.

Prima di tutto occorre guardare al testo, per quello che c'è, ma anche per quello che non c'è, soprattutto per dissipare una mitologia negativa che è stata costruita per puri motivi politici, prescindendo completamente dai reali contenuti della riforma.

In secondo luogo, occorre cercare le origini della riforma, non solo nella attuale legislatura, ma andando a riflettere più in profondità sul funzionamento delle istituzioni italiane in questi settanta anni di vita repubblicana, al fine di identificare i problemi aperti a cui si deve dare risposta.

Infine, alla luce di tale indagine, occorre ritornare al testo, per chiedersi se c'è una sua ratio, c'è una logica, c'è una "tenuta" di questo progetto e, soprattutto, se le risposte che fornisce sono ragionevoli e adeguate ai bisogni dell'assetto istituzionale italiano.

3. Il testo: quel che c'è e quel che non c'è nella riforma

Lo sguardo di insieme è necessario nella prospettiva del referendum costituzionale, che, per come è formulato l'art. 138 Cost., non può che essere unico. In Italia abbiamo un solo procedimento di revisione costituzionale, da usare tanto per riforme puntuali, che tocchino un solo articolo, che per riforme più ampie, come quella in esame: di conseguenza anche il referendum assumerà la portata del testo di revisione.

Certamente è utile cercare di comprendere tutti i dettagli, e potremmo discutere a lungo dei molti aspetti di com-

plexità (pensiamo ai diversi ruoli che il Senato può svolgere nel procedimento legislativo) o di alcune incongruenze (ad esempio, che senso hanno in un Senato come quello delineato dalla riforma i 5 senatori nominati, per 7 anni, dal Presidente della Repubblica), però l'opinione che ciascuno di noi dovrà formarsi avrà necessariamente da essere una opinione di insieme, e il sì o il no non potranno dipendere da dettagli, da inevitabili difficoltà interpretative, da preferenze individuali su singoli punti.

Si tratta senza dubbio di una revisione costituzionale importante, che modifica 47 articoli della Costituzione (tutti di parte II, se si esclude una marginale modifica all'art. 48), molti di più della più ampia riforma realizzata in precedenza, quella del 1999 e 2001, sulle regioni, che ne toccava 19.

Tuttavia, al di là del numero degli articoli (molte modifiche sono meramente consequenziali), essa riguarda alcuni nuclei tematici ben precisi, Direi che questi nuclei sono:

1) riforma del bicameralismo, con eliminazione del bicameralismo perfetto e introduzione di un Senato eletto indirettamente che rappresenta le autonomie territoriali (100 senatori: 5 a vita e 95 eletti dai consigli regionali, di cui 74 rappresentano i consigli regionali e 21 sono sindaci);

da essa conseguono almeno tre corollari:

- riduzione del numero dei parlamentari (ce ne sono 220 in meno);

- la Camera dei deputati, unica camera eletta direttamente dal popolo, è l'unica che darà la fiducia al governo;

- conseguente modifica del procedimento legislativo, che normalmente resta in capo alla sola Camera dei deputati, con la possibilità per il Senato, tranne per alcune leggi che restano bicamerali come oggi, di "richiamare" alcune leggi, ma poi in ultima istanza la Camera decide (a maggioranza semplice o a volte qualificata);

2) rafforzamento della logica del parlamentarismo maggioritario (o dell'alternanza), prima di tutto perché la fiducia sarà data dalla sola Camera dei deputati; questo rafforzamento sarà tanto più efficace quanto più la legge elettorale (che resta non costituzionalizzata) sarà in grado di produrre maggioranze chiare dopo le elezioni (in questo senso si muove la legge 52/2015, c.d. Italicum); inoltre, si introduce una corsia preferenziale per i disegni di legge necessari per attuare il programma di governo da un lato, dall'altro la previsione dello statuto dell'opposizione e il limite all'abuso dei decreti-legge;

3) ridefinizione dei rapporti Stato-regioni, con una riappropriazione di competenze legislative da parte dello Stato,



DOSSIER - Referendum Costituzionale 2016

l'introduzione di un meccanismo tipizzato attraverso il quale lo Stato può far prevalere l'interesse nazionale, e l'inserimento delle regioni, attraverso il Senato, nei processi decisionali dello Stato stesso;

4) semplificazione istituzionale, con eliminazione di CNEL e province;

5) rafforzamento della partecipazione popolare, attraverso la ridefinizione di iniziativa popolare e referendum abrogativo e l'apertura di spazi per nuove forme di partecipazione (referendum propositivi, di indirizzo, nonché altre forme di consultazione: art.71).

Da questo sguardo d'insieme ricaviamo due considerazioni, relative rispettivamente a quel che c'è e a quel che non c'è nella riforma:

a) quel che c'è: ci sono norme che riguardano il circuito della decisione politica, ovvero le istituzioni (parlamento in primis, poi regioni ed enti locali, indirettamente il governo) nelle quali la volontà popolare si trasforma in decisioni che, nel rispetto dei principi costituzionali, scelgono politiche, cioè priorità. L'ottica che le accomuna è la ricerca di una semplificazione delle nostre istituzioni, ovvero di una maggiore efficienza del circuito decisionale, in modo da consentire alla volontà popolare di produrre delle scelte, delle decisioni, delle politiche.

b) quel che non c'è: non ci sono norme che vadano ad impattare sul sistema delle garanzie (Corte costituzionale, magistratura, Presidente della Repubblica, procedimento di revisione costituzionale), se non in modo del tutto marginale (ad esempio i 5 giudici costituzionali sono eletti 3 dalla Camera e 2 dal Senato; cambia la maggioranza per l'elezione del PdR) e senza mai ridurre l'indipendenza dei poteri di garanzia, anzi se mai aumentandone il ruolo e le competenze (come nel caso del ricorso preventivo alla Corte costituzionale sulle leggi elettorali, oppure del ruolo che inevitabilmente la Corte verrà ad assumere nel sindacato sui vizi formali, ovvero sul rispetto del procedimento legislativo, che viene ad essere costituzionalizzato in misura crescente rispetto all'attuale).

4. Da dove viene questa riforma?

La Costituzione italiana ha quasi 70 anni. In questo lungo periodo di vita, sono stati modificati 37 articoli (ben 19 del titolo V della parte II), da 16 leggi di revisione costituzionale. Ma quel che è più rilevante, quando si parla di revisione costituzionale in Italia, sono altri due fenomeni: il fatto che la costituzione vivente si sia sviluppata in gran parte al di fuori del testo scritto (a volte addirittura contro di esso), e le non revisioni, cioè le modifiche tentate ma non realizzate.

Il problema principale, sotto entrambi i punti di vista, è stato quello della forma di governo, cioè dei rapporti tra governo e parlamento, che sono stati caratterizzati da due questioni: a) l'instabilità e debolezza dei governi da una parte, b) il bicameralismo paritario e perfetto e le lungaggini del procedimento legislativo dall'altra.

Solo poche parole su questi problemi, che hanno fatto dell'Italia un terreno di studio dei politologi e un modello da non seguire in tutto il mondo, oltre a determinare una inarrestabile crescita del debito pubblico.

Da un lato, si sono avuti, fino al 1993, governi di coalizio-

ne di breve durata, molto instabili, sempre incentrati su un unico partito, la Democrazia Cristiana, senza la possibilità di realizzare un'alternanza di governo (convenio ad escludendum). Dall'altro, il bicameralismo perfetto si è configurato come un unicum, determinando lungaggini nel procedimento legislativo e difficoltà di governabilità (doppia fiducia) senza che in cambio si avesse un plus di rappresentanza.

Le radici sono antiche, risalgono alla stessa Assemblea costituente, che nel 1947, quando si trattava di scrivere queste norme, fu influenzata dalla paura indotta dalla guerra fredda: questo spinse a introdurre congegni che impedissero a chi vincessero le elezioni di governare, ponendo le basi per una democrazia consociativa (mediata) e non una democrazia dell'alternanza (immediata).

Finita la guerra fredda, la necessità di cambiare questi meccanismi si fece impellente, anche di fronte alle sfide del processo di integrazione europea e della globalizzazione, e si avviarono due distinti tentativi: a) si modificò, grazie all'intervento popolare col referendum abrogativo, in senso maggioritario la legge elettorale nel 1993, il che ha consentito un timido avvio della democrazia dell'alternanza; b) si avviarono tentativi di grande riforma, cioè di riforma della forma di governo, anche attraverso procedimenti in deroga all'art.138 - vedi le commissioni bicamerali del 1993 e del 1997 - per arrivare al progetto sostenuto dal governo Berlusconi e bocciato nel referendum costituzionale del 2006.

Una vera e propria impasse costituzionale si è venuta a determinare nella XVII legislatura, iniziata nel febbraio 2013: infatti il sistema elettorale con premio di maggioranza non ha prodotto una maggioranza chiara al Senato (non è la prima volta, era accaduto anche nel 2006, infatti il governo Prodi cadde per questo nel 2008) rendendo difficile la formazione del governo (che, ripeto, deve avere la fiducia di entrambe le camere) e ponendo in primo piano la questione della riforma del bicameralismo (esigenza questa avanzata fin dall'inizio della vita repubblicana). Nell'impasse totale del sistema politico, il presidente Napolitano ha accettato di essere rieletto (ed è la prima volta che ciò accade) soltanto a patto che il parlamento si impegnasse ad approvare una revisione costituzionale del bicameralismo, risolvendo il problema della doppia fiducia. Egli stesso ha nominato una commissione di "saggi" e poi lo stesso ha fatto il governo Letta, che ha anche avviato il procedimento per far approvare una legge costituzionale al fine di derogare all'art.138.

Quando Renzi è divenuto segretario del PD e poi presidente del Consiglio (22 febbraio 2014), ha posto al centro del suo programma la revisione costituzionale e ha immediatamente presentato un disegno di legge costituzionale (già il 15 aprile 2014 se ne è avviato l'iter al Senato), che nel frattempo aveva anche negoziato con la principale forza di opposizione (Berlusconi, il famigerato patto del Nazareno). Per cui, il governo ha presentato un testo su cui si era lavorato già molto, altrimenti sarebbe impossibile capire come in meno di due mesi sia stato possibile per gli uffici del ministro Boschi!

Il Presidente Napolitano si è quindi dimesso a inizio 2015, riconoscendo avviato il processo riformatore per il quale aveva accettato la rielezione.

5. E' una riforma utile e necessaria?

In estrema sintesi, mi pare agevole sostenere che le norme in discussione si radicano non solo in un ormai più che trentennale dibattito sulla inefficienza delle nostre istituzioni, che non è possibile qui ripercorrere (si veda per tutti C. Fusaro. G. Krainz, *Aggiornare la costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Donzelli, Roma, 2016), ma anche in difficoltà applicative che avevano portato alla ineffettività di molte delle previsioni costituzionali che vengono ad essere modificate.

Quanto alla inefficienza: è il caso del bicameralismo perfetto, sotto gli aspetti del procedimento legislativo, della fiducia al governo, della rappresentanza politica; è il caso del CNEL e delle province.

Quanto alla ineffettività: è il caso delle disposizioni sulla decretazione d'urgenza e sulle regioni, queste ultime completamente svuotate dalla giurisprudenza costituzionale.

Le risposte che la riforma fornisce sono adeguate.

Innanzitutto, esse rispondono a modelli presenti nel diritto comparato. Al riguardo, una precisazione è necessaria: è inutile andare a cercare a destra e a manca esempi che possano provare i pregi o i difetti delle soluzioni prescelte. Quel che occorre è verificare se, sui diversi punti, le soluzioni prescelte rispondono agli standard presenti nelle democrazie costituzionali. E così mi pare di poter dire, su tutti i diversi aspetti della riforma.

Inoltre, aggiungerei un'altra indicazione di metodo per valutare la ragionevolezza delle soluzioni adottate: la riforma si mantiene nel solco della tradizione italiana, senza deviazioni verso modelli ad essa estranei, come potrebbero essere il premierato assoluto, il presidenzialismo, il federalismo, il monocameralismo.

6. Una domanda aggiuntiva: è una riforma pericolosa?

C'è anche un'altra domanda che è inevitabile porsi, in quanto costituisce il motivo fondamentale degli oppositori della riforma, che tra l'altro in molti casi, va detto, sono gli stessi che si erano opposti a quella del 2006. E questo mi induce a prenderli sul serio. Questa riforma è "pericolosa"? Mette in discussione i principi fondamentali della nostra costituzione, quella che Benigni ha definito "la più bella del mondo" (certamente riferendosi non solo ad essa, ma più in generale al costituzionalismo del Secondo dopoguerra)?

E' una domanda sorprendente, se ci si limita a leggere il testo e lo si compara con quello del 2006 ma che, ripeto, è diventato inevitabile porsi perché ci viene continuamente "gridata".

Desidero cogliere questa occasione per rispondere, in modo netto e chiaro, che la riforma è necessaria, è utile e non è pericolosa! Ci sono così tanti argomenti in questo senso, la critica che viene fatta è così illogica, da non sapere da quale iniziare.

In primo luogo, direi, la riforma ha seguito il procedimento dell'art.138 della Costituzione e non procedimenti in deroga, e nessun rilievo ha la critica, ai limiti dell'assurdo, della delegittimazione di questo parlamento.

Inoltre, nel contenuto, essa non tocca alcuno dei principi supremi della costituzione, men che meno il principio democratico (che certamente non si sostanzia nelle norme oggi

modificate, tanto meno in quelle sulla composizione del Senato).

Non è una "grande riforma" volta a snaturare l'intera seconda parte della costituzione, ad indebolire le garanzie proprie della democrazia costituzionale, come si diceva sono toccati soltanto i meccanismi della decisione politica.

Quel che c'è, ed è indubbio, è una scelta in favore di un'efficienza dei processi decisionali, nell'ottica di una democrazia "immediata", una democrazia dell'alternanza, in cui le elezioni individuano una chiara maggioranza parlamentare, che dà la fiducia ad un governo, che porta avanti il suo programma nella legislatura, sotto il controllo dell'opposizione e delle istituzioni di garanzia, per sottoporsi quindi alla valutazione delle elettori nelle elezioni successive. Una scelta che finora in Italia ha trovato espressione soltanto a livello di fonti primarie, con i referendum abrogativi degli inizi degli anni '90 e le leggi elettorali, specie quelle del 1993, ma che non è mai stata portata a livello costituzionale.

Il nuovo assetto del bicameralismo, la corsia preferenziale per i progetti del governo, il riaccentramento in capo allo Stato centrale di molte materie, lo statuto dell'opposizione, sono aspetti che vanno in questa direzione e che emergono valorizzati soprattutto se si accompagnano con una legge elettorale di logica maggioritaria, benché ciò non sia strettamente necessario.

Muovendosi peraltro sempre rigorosamente nel solco della tradizione parlamentare, senza derive di alcun tipo, a differenza di quanto avveniva con la revisione costituzionale bocciata nel referendum del 2006.

Chi si oppone a questa visione della democrazia "immediata", in nome di una visione consociativa, o qual si voglia, è ovviamente pienamente legittimato a far sentire la sua voce, ma per favore, avanzando le sue proposte alternative e opponendosi all'attuale proposta con motivazioni congrue, e non gridando all'attentato alla costituzione, all'uomo solo al comando, con argomenti che niente hanno a che vedere con il testo di cui stiamo parlando.

7. In conclusione

Concludo, con un triplice invito, di metodo, per fare una scelta.

A riflettere sul passato, sulle vicende dell'assetto istituzionale italiano, sul ruolo che le norme costituzionali che si cerca di modificare hanno effettivamente svolto, prima di difenderle acriticamente a spada tratta.

A guardare con lucidità al presente, cioè alle norme che ci sono sottoposte, senza farsi irretire in un discorso - mi duole dirlo - strumentale, che da esse prescinde del tutto.

Solo in tal modo potremo contribuire, e vengo così al futuro, a un dibattito che sia fruttuoso, alto e che, nonostante la natura binaria e divisiva dell'istituto referendario, ci restituisca, superato il referendum, una costituzione condivisa.

Perché la sfida che ci aspetta - che non è solo il cantiere aperto delle nuove istituzioni, ma soprattutto quella di continuare a far "vivere" i principi della identità costituzionale italiana in un contesto europeo e globale sempre più ostile - richiederà il sostegno di tutti.

Tania Groppi

(Professore ordinario di diritto pubblico, Università di Siena)