



“SUPERFICIALE E RAFFAZZONATA, I NOSTRI FIGLI MERITANO DI MEGLIO”

Intervista a Andrea Favaro
Consigliere nazionale MEIC

a cura di Andrea Michieli

Fin dall’approvazione della Costituzione nel 1948, autorevoli Padri costituenti – tra cui Dossetti e Mortati – auspicavano una riforma della II parte della Carta. I numerosi tentativi riformatori – dalla Commissione parlamentare bicamerale “Bozzi” del 1982 alla testo della “Commissione dei saggi” voluta dal Governo Letta – non sono mai andati in porto, fatta eccezione per la riforma del Titolo V del 2001. In questo quadro storico, come giudica l’iter della riforma Boschi (si vedano i 24 milioni di emendamenti presentati del Senatore Calderoli o gli emendamenti “canguro” per saltare la discussione parlamentare) e l’apporto delle varie forze politiche (dal cd. “Patto del Nazareno” alla presa di distanza di Forza Italia dopo che essa aveva votato il testo durante la prima lettura)? Come valuta il ruolo assunto dall’esecutivo (che ha proposto la riforma e si è assunto su di sé il peso di un eventuale fallimento)? Crede vi sia stato e vi sia un clima e una cultura costituente?

Rispondendo subito all’ultimo quesito, ritengo che il solo iter argomentativo delle domande precedenti imponga di riconoscere che quello che il parlamento ha di recente attraversato non sia stato un clima costituente sereno e il frutto di quanto è messo nelle mani degli elettori non pare purtroppo degno della cultura giuridica del paese che a ragione può dirsi la culla del diritto.

Se è vero che Mortati e Dossetti, da costituenti, auspicavano un mutamento immediato di quanto avevano loro stessi appena votato (*ci si potrebbe domandare dunque con quanta convinzione avessero votato poco prima i vari articoli*) è pure vero che la costituzione italiana sin da subito ricevette critiche ferme e razionalmente ineccepibili. Si tratta(va) di un testo parziale, scritto in qualche mese con lo spauracchio della guerra già fredda incipiente e i carri armati alleati che ancora giravano indisturbati per l’Urbe. Non era un caso che un uomo dall’acume di Giuseppe Capograssi, Avvocato, Filosofo del Diritto e poi Giudice della Corte Costituzionale, avesse per tempo evidenziato come il clima post-guerra non fosse il migliore per dar vita ad una costituzione e così ci riferisce: *“Una costituzione riguarda uno Stato, ma hanno uno Stato queste popolazioni che vivono nei territori dove si svolse la storia di Europa? È uno Stato quell’insieme di uffici e di persone che essere presentano, che non hanno autorità, (...) e si trovano sempre più sommerse non in una anarchia (...) ma in una mortale impotenza di arrivare a un minimo di riflessione, di pensiero, di persuasione comune? Che costituzione dare a ciò che non presenta nessuna solidità per essere costituito? Come costituire la sabbia?”*. Non solo con l’ultimo chiaro richiamo evangelico, il Capograssi evidenzia tutta la difficoltà di un testo da scrivere (e imporre) nel corso di una guerra civile, subito dopo un referendum formalmente pro-repubblica, dopo anni di guerra e un ventennio di dittatura.

Forse con maggior precisione giuridica Oreste Ranalletti, giuspubblicista, Rettore di Università, Accademico dei Lincei, scriveva: *“molte disposizioni, specialmente tra quelle generali e nella parte*

prima, relativa ai Diritti e Doveri dei cittadini sono estranee ad una costituzione” visto che una costituzione non dovrebbe seguire l’esempio italico e così “Non deve essere il campo di enunciazione di ideologie politiche e sociali (...). Tali enunciazioni, in certi limiti, possono al più tollerarsi in un preambolo”.

Parere utile da recuperare è pure quello di Antonio Messineo, gesuita, Redattore della “Civiltà Cattolica”, il quale scrive: *“Non si può affermare che sia un capolavoro di arte giuridica, come era lecito attendersi in una nazione che è stata per tanti secoli la madre e la maestra del diritto”.* Alla stregua si può leggere la cifra di Amedeo Giannini, giudice del Consiglio di Stato, Senatore, Accademico dei Lincei, il quale scrive *“una costituzione come quella del 1947 non è certo degna della scuola italiana. Ma il legislatore non fa la dottrina, e, quando è ignaro, come facilmente avviene in una costituente raffazzonata in periodo di crisi, fa leggi contro la dottrina e magari contro il buon senso”.*

Gaetano Salvemini, storico ad Harvard, Laurea Honoris Causa ad Oxford, Accademico dei Lincei, scriveva preoccupato *“Ho letto il progetto della nuova costituzione. È una vera alluvione di scempiaggine. I soli articoli che meriterebbero di essere approvati sono quelli che rendono possibile di emendare o prima o poi quel mostro di bestialità”* e prosegue scrivendo all’interlocutore *“Ti sarei molto grato se mi procurassi i processi verbali delle discussioni (...) Vorrei avere sott’occhio tutti gli argomenti per farmi una idea della profondità a cui è giunta la scempiaggine giuridica, storica e politica degli uomini politici italiani”.*

Se diamo credito a questi grandi studiosi, si potrebbe perfino ritenere adeguato a tali giudizi l’iter subito dalla attuale proposta di riforma dove una multiforme maggioranza si è alternata volta per volta per dare la stura ad un testo dai molti limiti e con una idea chiara in testa: cambiare la costituzione vigente per garantire governabilità al paese.

Ecco che allora la questione del ruolo del governo assume un rilievo peculiare per almeno due motivi.

Innanzitutto perché evidenza come il clima che stiamo vivendo in questi tempi pare estraneo a quello costituente ove il ruolo dell’esecutivo parve molto limitato. In secondo luogo perché il governo in carica si è molto impegnato in prima persona per offrire regia, tempi e contenuti ad una riforma che ha l’obiettivo di garantire appunto maggiore governabilità al paese.

Il bicameralismo paritario o perfetto (cioè il sistema parlamentare che prevede Camere che sono composte in modo pressoché identico e svolgono le stesse funzioni) costituisce da sempre uno dei punti di auspicata riforma della nostra Carta. La riforma Boschi supera l’attuale configurazione dei due rami del Parlamento e prevede un nuovo Senato rappresentativo delle autonomie territoriali e composto da 95 senatori eletti, secondo l’ambigua formula del nuovo art. 57.5, «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi». Come giudica questo punto della riforma? L’intento della semplificazione e della riduzione del numero dei parlamentari, come attuati dalla riforma, crede vadano nella giusta direzione?

Fin dai tempi della costituente ci si rese conto che quasi mille parlamentari costituiva (e costituisce) una entità ingiustificata e di certo dispendiosa (per quelli in carica e soprattutto per quelli che hanno cessato la carica).

Di conseguenza, qualsivoglia limitazione del numero credo agevoli i lavori parlamentari e contribuisca a rendere meno abnorme il numero deciso dai padri costituenti.

Circa il tema del bicameralismo perfetto, ci si rende conto che se il sistema bicamerale garantisce maggiore possibilità di confronto, pare utile differenziare il ruolo e la natura della diverse camere perché il confronto possa essere realmente tale.

D'altra parte, probabilmente per ignoranza, non riesco a comprendere una anomalia voluta dalla proposta di riforma, ovvero quella di diminuire il numero dei componenti di un solo ramo del parlamento, perché il sistema italiano rimanendo bicamerale anche con la riforma, rende però ininfluenza il peso del Senato nelle decisioni che lo stesso dovrà assumere in uno con la Camera (elezione del Presidente della Repubblica, per esempio).

Una scelta razionale e coerente, come peraltro suggerito nei mesi scorsi al governo (e al parlamento) da molti esperti, sarebbe stata quella di diminuire il numero dei componenti di entrambe le Camere.

Ulteriore scelta non razionale che la riforma propone è quella per la quale i 100 componenti del Senato, continueranno a svolgere *part-time* la funzione di consigliere regionale o di sindaco, con la più che probabile conseguenza, che svolgeranno male sia la funzione di consigliere regionale (o di sindaco), sia quella di senatore.

Altrettanto discutibile, se non proprio incoerente, è la nomina presidenziale dei cinque senatori. E ciò per almeno tre motivi:

- (I) i cinque senatori, essendo nominati dal Presidente della Repubblica per sette anni – come lo stesso Capo dello Stato – potrebbero subirne l'influenza;
- (II) è paradossale che cinque persone "*che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*" siano chiamate ad esercitare il loro ruolo politico in un organo che rappresenterebbe esclusivamente le istituzioni territoriali (cfr. art. 55);
- (III) costituendo un ventesimo della composizione, i cinque senatori (sui 100 totali) rappresentano una minoranza qualificata ed estranea rispetto alle logiche di territorio che potrebbe finanche costituire l'ago della bilancia per molteplici decisioni, con la conseguenza, pure paradossale, che le scelte relative anche autonomie locali saranno potenzialmente "decise" dai cinque senatori di nomina presidenziale.

Ecco per quale motivo, lo denuncio sin d'ora, nello studiare tale aspetto della Riforma mi è parso più di una volta di immergermi in un romanzo kafkiano.

Oltre a quanto già riferito, difatti, il futuro art. 55 afferma che il Senato rappresenterebbe le istituzioni territoriali, ma le funzioni elencate in quell'articolo sono del Senato non in quanto rappresentante delle istituzioni territoriali, ma in quanto organo dello Stato (*funzione legislativa, partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione Europea, ecc.*).

Inoltre la partecipazione del Senato alla funzione legislativa, sia quella bicamerale, sia quella eventuale concernerebbe soltanto gli aspetti organizzativi. Per cui, nei rapporti dello Stato con le Regioni, le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato verrebbero disciplinate dalla sola Camera dei deputati.

Un altro punto di particolare importanza del testo che sarà sottoposto a *referendum* è la revisione del Titolo V della Costituzione. Per alcuni autori assistiamo ad una sorta di controriforma rispetto a quella del 2001; ciò perché si va nella direzione di accentrare molte competenze che prima erano demandate alle Regioni. Come giudica il processo di accentramento delle competenze regionali allo Stato? Crede che le Regioni e gli enti locali, coinvolti da scandali che ne hanno minato la credibilità istituzionale, debbano essere compressi nella loro autonomia?

Ed ecco che qui si inserisce un ulteriore, e forse tra i più pesanti, elemento di perplessità circa una riforma definita da autorevoli giuristi, come il presidente della Corte Costituzionale De Siervo già allievo di Barile e di La Pira, "*superficiale e raffazzonata*".

Difatti, quel che emerge dalla riforma è un impianto che tradisce pure la tradizione cattolica che già in sede di costituente (contro l'idea socialista) propose una camera delle autonomie.

La potestà legislativa nel rapporto Stato-Regioni sarebbe, volendo seguire la riforma ipotizzata, talmente sbilanciata a favore del potere centrale, da potersi addirittura prospettare la violazione dell'art. 5 Cost. che riconosce e tutela le autonomie locali.

Peraltro, con una decisione che ha dell'assurdo, la riforma non tocca in nulla le cinque Regioni a statuto speciale e, di conseguenza, ad esse non si applicherebbero nemmeno gli indicatori del "costi-standard", il che determinerebbe una gravissima contraddizione di fondo.

Per contro, le Regioni ad autonomia ordinaria verrebbero private della potestà legislativa concorrente e si prefigurerebbero due potestà legislative esclusive: una dello Stato (in 51 materie) e l'altra delle Regioni in una quindicina di materie prevalentemente organizzative. I numeri citati poi son da cogliere col beneficio di inventario, perché molti esperti mettono in preventivo con l'eventuale approvazione della Riforma provocherà una crescita esponenziale del contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale (che già impegna metà del tempo al rapporto tra Regioni e Stato). Materie tipiche di ogni assetto autonomistico, quali la tutela della salute, il governo del territorio, l'ambiente e il turismo, verrebbero attribuite allo Stato ma al solo fine di dettare «*disposizioni generali e comuni*», senza però che la Riforma attribuisca ad alcuno, e quindi nemmeno alle Regioni si potrebbe dire, la relativa potestà di attuazione. E materie importanti come la circolazione statale, i lavori pubblici, l'industria, l'agricoltura, l'attività mineraria, le cave, la caccia e la pesca non sono state attribuite esplicitamente né allo Stato né alle Regioni, il che costituisce probabilmente più il frutto di una dimenticanza, dando seguito quindi al giudizio di "superficiale" con la quale è stata liquidata da molti autorevoli giuristi tale Riforma.

Oltre ai temi sopra proposti (superamento del bicameralismo perfetto, nuova composizione del Senato e riforma del Titolo V), la riforma prevede: l'abolizione delle province, l'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare e la modifica dei *quorum* per i *referendum*, la previsione di uno Statuto delle opposizioni e dell'obbligo di frequenza parlamentare alla Camera, l'innalzamento dei *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica, la modifica dell'elezione dei giudici della Corte e, infine, l'abolizione del Consiglio Nazionale di Economia e Lavoro (CNEL). Come giudica queste altre modifiche che, nel dibattito pubblico, rimangono sotto traccia?

Questi ambiti della riforma paiono, in effetti, essere stati finora valutati in maniera meno diffusa. Ritengo che i motivi di tale minore "interesse" siano molteplici e distinti per i vari temi qui indicati. Innanzi tutto, alcune modifiche passano sotto traccia perché in effetti non se ne riconosce una effettiva importanza. Si veda l'abolizione delle province (che in sostanza altro non è che una correzione formale di un testo che non dice poi molto dopo le ultime riforme in materia) come pure l'inserimento nell'art. 64 di un non meglio precisato "*statuto delle opposizioni*" del quale, però, non possiamo conoscere contenuto e caratteristiche, le quali saranno decise in seno alla Camera dei Deputati potenzialmente dalla maggioranza di turno, col paradosso che la difesa delle opposizioni (e quindi della minoranza) sia di spettanza della maggioranza e per tal motivo non ci resta che (ben) sperare circa la sua saggezza.

Circa l'aggiunta poi dell'ulteriore comma all'art. 64 «*I membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni*», pare arduo esserne fieri visto che disciplina un dovere che dovrebbe essere insito nel ruolo assunto dal parlamentare di turno. Tant'è.

Circa la partecipazione al procedimento amministrativo, pare utile evidenziare un altro elemento che la riforma vorrebbe imporre, ovvero la molteplicità degli iter utili ad approvare una legge

ordinaria. La riforma ne prevedrebbe addirittura otto con inevitabili elementi di confusione e sovrapposizione a discapito di immediata comprensione e chiarezza.

In merito all'innalzamento del quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica invece, la questione è inevitabilmente avviluppata a quella della legge elettorale, nel senso che se il c.d. *Italicum* rimanesse sulla scena varrebbe a poco l'aver innalzato il quorum citato poiché da tempo ormai si sono già prefigurate simulazioni tali per le quali il partito che riceva il consenso del 24/25% degli elettori (che, oggi, vorrebbe dire il 13/14% degli aventi diritto e quindi il 9/10% dei cittadini, col risultato per il quale 1 cittadino su 10 deciderebbe per tutti 10). Di conseguenza, salvo ripensamenti della legge elettorale e confidando che i chiamati al referendum non vivano in maniera schizofrenica, a poco credo valgano gli innalzamenti di quorum di tal specie.

Molti autori hanno messo in luce come, nonostante l'assenza di revisione delle norme sul Governo, il combinato disposto della riforma e della nuova legge elettorale, cd. *Italicum*, rafforza i poteri dell'esecutivo. Come valuta la nuova legge elettorale? Crede prioritaria, in questo momento politico e sociale, una legge che rafforzi la stabilità della maggioranza e la governabilità (quale *l'Italicum*) oppure la rappresentanza delle forze politiche? Il combinato disposto delle due riforme crede possa nuocere alla nostra democrazia?

Sulla legge elettorale vigente, in linea teorica, sospenderei il giudizio poiché non ha ancora visto una singola applicazione. D'altra parte, probabilmente la Corte Costituzionale sarà chiamata a valutarne la legittimità e quindi potremmo così meglio comprenderne il valore giuridico o meno.

Da un punto di vista personale e di impostazione, da sempre ritengo preferibile, con tutti i limiti che possiede l'agire democratico, evitare il più possibile i sistemi che falsifichino il dato elettorale giungendo a dare maggior peso al voto del cittadino in maggioranza rispetto a quello del cittadino in minoranza.

Così condivido le critiche che all'epoca furono rivolte alla Legge Scerbo e alla c.d. Legge-Truffa e, oggi, già al c.d. *Porcellum*.

Di conseguenza, se in quegli anni si poteva parlare di "truffa", oggi si dovrebbe parlare di "assalto alla diligenza" tanto è il divario potenziale tra il consenso realmente ottenuto e il potere esercitabile sulla base del c.d. *Italicum*.

Si dice che tale divario oggettivo, sarebbe giustificabile in virtù del principio di governabilità, ma sono del parere che tale dogma non possa ledere gli elementi basilari della democrazia, salvo condividere l'impianto (che non apprezzo nella maniera più assoluta) per il quale sia doveroso sacrificare (nel passato e nel futuro) sull'altare della governabilità la libertà di scelta dei cittadini, perché altrimenti si dovrebbe, per coerenza, preferire regimi autoritari e rifuggire le democrazie.

Come giudica il dibattito sul referendum che connota i mesi che stiamo vivendo? Quali crede possano essere i fattori che faranno propendere per il "sì" o per il "no"?

Ritengo che il dibattito sia ancora troppo in corsa per poter essere decifrato correttamente oggi. Preferirei lasciare tale giudizio ai posteri.

In conclusione, Le chiediamo di esprimere un giudizio sintetico sulla riforma che possa aiutare i lettori di www.meic.net al discernimento in vista del referendum nel quale i cittadini saranno chiamati ad approvare o respingere il testo della riforma.

In sintesi, ritengo che la Costituzione vigente, con tutti i limiti già denunciati da molti e da molto tempo, non possa essere riformata in maniera tanto vasta (più di 40 articoli muterebbero aspetto

con la paventata riforma, coinvolgendo così quasi 1/3 dell'intero testo) con un provvedimento dalla natura "superficiale e raffazzonata".

Riforma che tutti i Presidenti Emeriti della Corte Costituzionale, nessuno escluso (da Casavola a De Siervo, per citarne solo alcuni tra i vicini al mondo cattolico) hanno bocciato per forma e contenuti.

Un ultimo rilievo credo sia utile indagare per fornire la chiave di una sintesi critica.

Anche volendo soprassedere alle evidenti incoerenze di una riforma che valuto come insufficiente, rilevo che tale testo è viziato almeno per altri due motivi fondamentali.

Innanzitutto perché, come ha già ricordato il Prof. Pace, allievo di Vezio Crisafulli e di Carlo Esposito, la riforma è stata ideata e "partorita" dal governo. Di conseguenza, il metodo scelto avrebbe così snaturato una norma non scritta ma sempre saggia, ovvero quella di non coinvolgere nell'indirizzo politico di maggioranza il procedimento di revisione costituzionale, che si pone ad un livello ben più alto della politica quotidiana, un livello al quale anche le opposizioni devono poter avere voce in capitolo.

Scrivendo infatti Piero Calamandrei nel 1947 *"Quando l'assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana"*.

Un principio che è funzionale ad un regime parlamentare come il nostro, *"che è stato rispettato per 47 anni, fino al tentativo di riforma costituzionale Berlusconi (2005), che prevedeva il così detto "premierato assoluto" bocciato dal referendum del 2006; seguito dal tentativo di riforma costituzionale del governo Letta (2013), che pretendeva, con un "crono-programma" alla mano, di derogare alle norme inderogabili dell'art. 138 Cost.; infine dalla riforma costituzionale Renzi"*.

In secondo luogo perché tale Riforma proposta con forza dall'esecutivo è stata approvata da un parlamento eletto con legge dichiarata incostituzionale. Difatti, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1/2014 ha riconosciuto che la legge n. 270/2005, il c.d. *Porcellum*, era incostituzionale perché la governabilità veniva assicurata a danno della rappresentatività. L'intendimento della Consulta in quella sentenza era chiaro: le Camere, ancorché delegittimate, avrebbero potuto e dovuto approvare al più presto le nuove leggi elettorali, non già in forza della legge elettorale dichiarata incostituzionale, ma in forza del «*principio fondamentale della continuità degli organi dello Stato*», e subito dopo avrebbero dovuto essere sciolte.

Invece, le Camere hanno continuato ad operare. Anzi, nonostante non fossero rappresentative, venne loro affidato, grazie all'allora Presidente della Repubblica, il compito più oneroso che possa essere attribuito ad un'assemblea politica: la "riforma" della Costituzione di un paese.

Come è stato già detto da altri più autorevoli del sottoscritto, tale vulnus ha costituito "un vero e proprio azzardo perché la Consulta, aveva fatto capire, con due esempi, che il «*principio fondamentale della continuità degli organi dello Stato*» può operare solo per brevi periodi di tempo. La Consulta citò infatti gli art. 61 e 77 della Costituzione, i quali consentono bensì la *prorogatio* delle funzioni dei parlamentari in caso di scioglimento delle Camere, ma tutt'al più solo per un paio di mesi di tempo".

Auguro a tutti i lettori di www.meic.net di affrontare un discernimento serio e per contribuire a questo concluderei volgendo ora lo sguardo ai miei figli ancora dormienti e così ricordando che, rispetto a tale proposta di riforma, la storia, la cultura ma soprattutto il futuro delle prossime generazioni "meritano davvero di più".