

Destinatari e obiettivi

Approvata in via definitiva dalla Camera nell'aprile del 2016, la riforma costituzionale entrerà in vigore solo se otterrà l'approvazione da parte dei cittadini che saranno chiamati ad esprimere il loro voto nell'autunno del 2016.

A differenza di quanto avviene per i referendum abrogativi, non sarà questa volta necessario – per esplicita previsione dell'art. 138 della Costituzione – che venga raggiunto un quorum di partecipazione. Non è cioè richiesto che si rechi alle urne la maggioranza degli aventi diritto al voto.

Ciò significa che se prevarranno i sì, avremo una Costituzione significativamente diversa da quella attualmente in vigore. Viceversa, se saranno i contrari alla riforma a prevalere, le cose resteranno come sono.

L'impatto che la riforma potrà avere sulla vita delle istituzioni e, di conseguenza, di tutti i cittadini, sommato alla estrema complessità della materia oggetto del referendum costituzionale, sono le ragioni che hanno portato alla redazione di questo volume. L'obiettivo è di provare a spiegare a chiunque sia interessato le principali novità apportate dalla riforma e dunque i cambiamenti che si potranno osservare.

Dopo l'analisi delle principali innovazioni contenute nella legge costituzionale di riforma, si darà anche conto delle obiezioni che alla stessa vengono mosse. In questa parte del lavoro si metteranno in luce sia le critiche che a nostro avvi-

so appaiono infondate sia quelle che invece riguardano punti effettivamente problematici.

Tutto ciò premesso, per onestà intellettuale nei confronti dei lettori, deve sin da subito dirsi che gli autori di questo volume – tutti e tre studiosi del diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano Statale – ritengono che i pregi della riforma siano superiori agli aspetti critici che pure essa presenta e che verranno analizzati. Tanto che, anche qualora dovesse prevalere il no nel voto referendario, gli elementi centrali di questa riforma dovranno a nostro avviso costituire la base di partenza per intavolare una nuova discussione finalizzata ad apportare quelle modifiche all'architettura istituzionale del nostro Paese che rimarranno, in ogni caso, necessarie.

GLI AUTORI

Milano, 22 giugno 2016

***In premessa: cosa ci si può
e deve aspettare da una legge
che riforma la Costituzione?***

1. La inevitabile imperfezione di ogni atto normativo

Prima di entrare nel merito dei contenuti della riforma, appare necessario affrontare una questione preliminare di carattere generale, che attiene al modo con cui si deve guardare alle norme giuridiche, di qualsiasi natura esse siano.

In altre parole, prima di giudicare un testo così complesso, come quello che si pone l'obiettivo di modificare numerose norme della Costituzione, occorre innanzitutto capire cosa sia plausibile attendersi dagli atti normativi, ivi inclusi quelli di livello costituzionale.

Le possibilità sono due.

Si può infatti ritenere che le norme di una Costituzione debbano essere caratterizzate da una sorta di perfezione assoluta. Una Costituzione – destinata per sua natura a durare nel tempo e a fondare i principi sui quali si basa la convivenza civile dei cittadini – dovrebbe articolarsi in disposizioni chiare, precise, complete, che non lascino spazio a dubbi in fase applicativa, e dovrebbe, soprattutto, mettere d'accordo tutti.

In alternativa, si può invece ammettere che leggi e Costituzioni perfette esistano solo in un mondo che, in realtà, non esi-

ste. Non si possono scrivere e dare leggi, anche di riforma costituzionale, prive di difetti; e non si possono scrivere e dare leggi, anche di riforma costituzionale, che mettano d'accordo tutti.

La tesi più convincente è proprio quest'ultima e le ragioni sono almeno due.

a) La prima attiene alla semplice constatazione che il linguaggio giuridico, per sua propria natura, è un linguaggio imperfetto, incapace, senza l'imprescindibile successiva attività interpretativa degli operatori, di dare una soluzione a tutti i casi della vita.

Quanto appena osservato potrà apparire incomprensibile a chi non ha pratica quotidiana con il diritto. Eppure – anche banalmente considerando che le norme sono composte da parole e non tutte le parole hanno un solo e univoco significato – l'attività tipica dei giuristi è proprio quella di ricavare dall'insieme delle parole che formano le disposizioni il loro significato.

Si badi: non è questa un'operazione matematica, ma è il frutto di una attività, a volte molto complessa, che deve tenere conto di diverse variabili. Basti pensare al fatto che il significato delle parole (e quindi delle disposizioni) può evolvere nel corso del tempo e che le norme non vivono "isolate", ma formano un sistema del quale tenere conto.

Si pensi alla semplice regola che dispone che quando la luce del semaforo è rossa è vietato attraversare la strada. La disposizione, che pure sembra chiarissima e quindi priva di difetti, in realtà non ci dice ad esempio come comportarsi se la luce rossa scatta a metà dell'attraversamento. Ci si deve fermare? Si può continuare? In una simile ipotesi diventa necessario l'intervento del giurista, il quale, facendo applicazione di quelli che si chiamano criteri di interpretazione del diritto, potrà chiarire – anche alla luce di altre norme del codice della strada – quale sia la regola del caso concreto e dunque potrà dirci che la soluzione al quesito è quella di sgombrare l'incrocio il prima possibile.

Cosa c'entra questo banale esempio con la riforma costituzionale?

Non diversamente da quanto si è appena visto, anche le norme contenute nella Costituzione migliore che si possa scrivere daranno luogo a interpretazioni diverse; non regoleranno direttamente tutte le situazioni che si possono concretamente verificare nella vita dei cittadini o delle istituzioni; vivranno nel modo in cui effettivamente sono applicate nella prassi e finiranno, in definitiva, per lasciare spazio all'attività interpretativa degli operatori.

Questo è a maggior ragione vero se si considera che le norme costituzionali, per loro stessa natura, sono norme di principio destinate in molti casi a ricevere completa e dettagliata attuazione in successivi interventi legislativi.

Non deve allora sorprendere che anche la legge che vuole riformare la Costituzione sia in alcune parti indeterminata o si presti ad interpretazioni contrastanti.

b) La situazione è resa ancora più complessa dal fatto che, molto di frequente, nel momento in cui si approvano le leggi, occorre arrivare ad un compromesso tra parlamentari che hanno in partenza posizioni molto distanti tra loro. Anche questa circostanza – che pure è del tutto fisiologica in un ordinamento che rispetta e promuove il pluralismo delle idee – ha delle conseguenze negative sulla chiarezza delle leggi: spesso il compromesso è infatti difficile da ottenere e, volutamente, le norme vengono formulate in modo sufficientemente generico da lasciare aperte diverse soluzioni interpretative.

Come si vedrà (cfr. cap. 2), le discussioni parlamentari su alcuni passaggi sono state particolarmente aspre e hanno richiesto l'adozione di soluzioni volutamente incerte.

Anche questo, però, non deve sorprendere: è nella natura delle cose che ciò si verifichi.

Il presupposto da cui pare opportuno partire è dunque che ogni atto normativo, al di là delle preferenze di ciascuno, presenta difetti irriducibili. Solo con questa consapevolezza sarà dunque possibile ragionare del merito della riforma con una visione realistica.

2. *E la Costituzione del 1948?*

Una delle obiezioni che spesso si muove a questa ricostruzione è che invece la Costituzione entrata in vigore nel 1948 – non a caso spesso definita come “la Costituzione più bella del mondo” – sia, da un punto di vista linguistico, scritta benissimo e in modo chiaro e, per quanto riguarda i contenuti, sia priva di ambiguità o incertezze.

Sul fatto che lo stile con cui venne redatta la Costituzione nel suo testo originario sia certamente di ottima caratura non si può che essere d'accordo. Occorre però sapere che, dopo la discussione e l'approvazione dei singoli articoli e degli emendamenti da parte dell'Assemblea Costituente, il testo fu sottoposto dal Comitato di Redazione e coordinamento presieduto da Meuccio Ruini ad un penetrante lavoro di revisione, anche linguistica (“*abbiamo sentito il parere di alcuni eminenti scrittori e letterati*”, dirà Ruini nella seduta del 22 dicembre 1947 a tal proposito). Tale revisione – che venne approvata dai Costituenti l'ultimo giorno utile senza una discussione sulle modifiche apportate sui singoli articoli – indubbiamente migliorò la qualità stilistica del testo costituzionale. Anche se Calamandrei osserverà che “*l'opera di revisione stilistica affidata ad un comitato di tre letterati rimase senza frutto, perché non si fece a tempo a inserire le modificazioni da esse suggerite nel testo sottoposto d'urgenza all'approvazione definitiva dell'Assemblea*”¹.

Un lavoro come quello del Comitato di Redazione oggi non sarebbe però possibile, secondo quanto previsto dall'art. 138 della Costituzione. Tale norma richiede infatti che ogni modifica venga approvata, dopo attento scrutinio ed eventuali proposte di emendamenti, da entrambe le Camere due volte nel-

¹ P. CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla Costituente*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, CXXXVIII.

lo stesso testo. Dunque, certamente non è possibile effettuare una correzione che possa essere anche solo di stile dopo la duplice approvazione del testo da parte delle Camere. Ma, al di là delle preclusioni giuridiche, bisogna considerare che anche le revisioni linguistiche non sono affatto neutre, perché rischiano di modificare accordi raggiunti faticosamente, come sopra si è detto, anche su singole parole, se non addirittura preposizioni.

Può allora essere questa una giustificazione allo stile in certi punti particolarmente farraginoso che caratterizza il testo di riforma costituzionale? Certamente no. Però quanto ricordato ci dice come, da questo punto di vista, il procedimento seguito per l'approvazione della Costituzione del 1948 rappresenta un *unicum* che si inserisce, per diverse ragioni, in una situazione del tutto eccezionale e non ripetibile nell'attuale contesto.

Quanto poi ai contenuti, occorre invece smentire la tesi che la Costituzione del 1948 fosse priva di ambiguità e di lacune anche importanti.

Come scrisse Piero Calamandrei, “*la Costituzione era come un edificio monumentale tirato su nelle mura maestre, ma ancora mancante di qualche parete divisoria, di qualche scala interna, della cuspide. L'imprenditore, nonostante la sua buona volontà, non era riuscito, in anni di lavoro intenso, a consegnare la costruzione finita*”².

Si consideri ad esempio il fatto che gli artt. 134, 135 e 136 della Costituzione, pur istituendo la Corte costituzionale e il giudizio di costituzionalità sulle leggi, non dicono nulla su come tale giudizio si sarebbe dovuto svolgere: l'art. 137 della Costituzione rinvia infatti a una successiva legge costituzionale la definizione delle condizioni, forme e termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale. I resoconti

² P. CALAMANDREI, *Incoscienza costituzionale*, in *Il Ponte*, 1952; più recentemente pubblicato in P. CALAMANDREI, *Costituzione e leggi di Antigone*, Firenze, 1996, 123 ss.

dell'Assemblea costituente ricordano che i Costituenti preferirono licenziare il testo della Costituzione rinviando ad un momento successivo (che sarebbe comunque giunto di lì a breve: il 31 gennaio 1948) una scelta su cui c'erano state difficoltà insormontabili al raggiungimento dell'accordo. Si trattava di una questione nient'affatto secondaria: c'era infatti in discussione l'accesso diretto alla giustizia costituzionale, che rimarrà, come ben noto, uno dei nodi del nostro sistema di costituzionalità su cui ancora si dibatte.

Anche laddove la Costituzione aveva delineato con relativa chiarezza alcuni nuovi istituti, essi non hanno potuto funzionare appieno prima di un successivo intervento del legislatore a volte avvenuto soltanto molti anni dopo. Solo per fare alcuni esempi, la Corte costituzionale è entrata a regime e ha adottato la prima sentenza nel 1956, ben otto anni dopo l'approvazione della Costituzione; la legge che ha consentito l'introduzione del referendum abrogativo risale soltanto al 1970; così come sono del 1970 le prime elezioni dei Consigli regionali.

Questo conferma quanto si è detto sopra circa la normale presenza nelle Costituzioni di scelte di principio che richiedono una successiva attuazione di natura legislativa.

Infine, anche la pretesa assenza di ambiguità o incertezze interpretative nella Costituzione del 1948 è certamente un'affermazione priva di fondamento.

Basti pensare agli articoli sui rapporti economici, in relazione ai quali ancora Piero Calamandrei evidenziava, già in sede di Assemblea Costituente, che *“essi figurano di andare d'accordo, ma [...] in realtà si elidono. Sicché sarebbe stato meglio non scriverli”*³.

O ancora, per fare un altro esempio, si può pensare a quanto scriveva un importante giurista come Alessandro Pizzorusso che, commentando la parte della Costituzione dedicata alla magistratura, evidenziava le *“non poche contraddizioni, indub-*

³ A.C. seduta del 4 marzo 1947.

*biamente superabili attraverso l'interpretazione, ma comunque fonte di incertezze e di contrasti"*⁴.

In definitiva, ogni legge, ogni norma della Costituzione non vive solo nella sua formulazione letterale. Ogni legge si concretizza infatti nell'applicazione e nell'interpretazione che quotidianamente gli attori ne danno. È vero che molti dubbi interpretativi pure generati dalle Costituzione del 1948 sono stati risolti dalla Corte costituzionale e dagli altri protagonisti delle nostre istituzioni. Persino su quel testo, però, alcune incognite sono state sciolte solo di recente, altre ancora rimangono e alcune previsioni sono ancora inattuate.

⁴ A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1982, 36.