

Il cammino della riforma e la necessaria rigenerazione dei partiti*

di Felice Blando**
(1 dicembre 2016)

Sommario: 1. *Il cammino e la meta incerta.* 2. *Importanza della riforma costituzionale e le molte debolezze.* 3. *Il vero paradosso del voto del 4 dicembre: una riforma senza partiti.*

1. *Il cammino e la meta incerta*

L'Italia è in cammino. Dopo gli iniziali entusiasmi del Governo in seguito all'approvazione del disegno di riforma costituzionale, la ricerca di un consenso ampio intorno alla modifica del sistema costituzionale resta una sfida aperta. L'accesa contrapposizione tra partiti politici antagonisti rappresentati in Parlamento rivela l'incapacità a costruire l'orizzonte della normalità politica. Ma se lo sguardo si sposta dall'insieme dello scacchiere politico all'interno dei singoli partiti, si avverte la presenza di segni univoci come l'insorgere di veti incrociati, la proposta di soluzioni contrastanti, di cui alcune dirette soltanto ad eludere la realtà.

La riforma Renzi-Boschi è prigioniera delle sue origini, una rivoluzione proclamata da una maggioranza governativa e personalizzata dal Presidente del Consiglio, ma con difficoltà penetrata nel corpo della società italiana.

Ha ragione Ludovico Mazzaroli nel segnalare che nonostante le indicazioni «ufficiali» dei partiti: «molti elettori stanno faticosamente tentando di orientarsi autonomamente, nella confusione che regna sovrana, mediando, da sé, tra politica, politici, prese di posizioni di singoli più o meno noti e contenuti della riforma»¹.

Che il pericolo di una involuzione esista e sia grave è avvertito dalla coscienza collettiva.

Sussiste, infatti, il dubbio che il combinato tra riforma costituzionale e la legge elettorale (c.d. «*Italicum*» l. n. 52/2015), più che risolvere i problemi di fondo della nostra forma di governo, tenda a modificare in via istituzionale gli attuali rapporti di forza tra i partiti politici.

Questo fenomeno, che è presente trasversalmente nella generalità del dibattito pubblico, sostituisce la discussione sul «merito» della riforma con la lotta per il puro potere, influenza in modo negativo il funzionamento delle istituzioni di garanzia² e indebolisce la maggioranza dato che la vittoria del «No» sarebbe vissuta dagli interessati come segno di una malinconica sconfitta.

2. *Importanza della riforma costituzionale e le molte debolezze*

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ L. MAZZAROLI, «*Considerazioni sparse*» su «*quel pasticciaccio brutto*» della riforma costituzionale «*Renzi - Boschi*» e del referendum oppositivo del 4 dicembre 2016, in www.federalismi.it, n. 21/2016, p. 4. Un invito alla cautela è sul punto formulato da un'accredita dottrina, preoccupata dell'enfatizzazione plebiscitaria e del gioco sugli aspetti emozionanti e politici della riforma, con l'elisione delle considerazioni razionali del suo contenuto normativo (A. ANZON DEMMIG, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2016, p. 3).

² La Corte costituzionale, che aveva in calendario di discutere già a decorrere dal 4 ottobre 2016 della legittimità costituzionale della l. n. 52, ha comunicato che detta discussione e relativa trattazione venivano rinviate a dopo lo svolgimento del referendum costituzionale.

Qualche ulteriore avvertenza può essere utile. E' innegabile che in politica si attraversi oggi una fase di crisi (questione morale, inadeguatezza della classe politica, populismo e così via)³. Ma è anche vero che la crisi è generalizzata, abbraccia la totalità dei paesi retti da regimi democratici. La generalità e l'ampiezza determinano uno stato di preoccupazione; ma si tratta di una sensazione che va attenuata.

Se questa osservazione è esatta, vanno espunte, nel valutare la responsabilità dei sostenitori della riforma costituzionale, quelle cause che non sono ad essi imputabili, ma che tuttavia hanno carattere generale.

Per rinnovare le regole del gioco bisogna superare il «paradosso» delle riforme costituzionali: dal momento che non esistono riforme *neutre* e, ancor meno, riforme a vantaggio di tutti, si determinano veti incrociati che, sommandosi, portano alla paralisi. Gustavo Zagrebelsky ha utilizzato per primo questa espressione, rilevando come sia più facile elaborare una Costituzione *ex novo*, all'inizio di un corso politico, che modificarla in corso d'opera⁴.

Per cambiare le regole formali della Costituzione si tratterebbe di superare il sospetto che attraverso le riforme le parti che le sostengono, o alcune di esse, tenderebbero a consolidare le loro attuali posizioni e ad indebolire quelle dei partiti concorrenti.

Il "recupero" da compiere oggi riguarda, pertanto, la sostanza della democrazia costituzionale, che non può essere che politica ossia consistente nella condotta dei partiti politici ispirata allo spirito democratico e all'interesse generale.

La lealtà democratica deve essere considerata, da parte di tutti i partiti politici, non solo esistente, ma *irreversibile*

Un'analisi delle misure istituzionali adatte allo scopo richiederebbe svolgimenti attenti e completi di cui a brevissimo si potrà fare solo un cenno.

Ciò non significa che attualmente le ragioni per rivedere la Costituzione non sussistano.

La riforma in atto, infatti, non è stata determinata soltanto da ragioni tattiche come quelle sopra menzionate, ma anche dagli insoddisfacenti risultati conseguiti in alcuni settori in sede di attuazione della Costituzione. Il principale di questi problemi è quello dei rapporti fra Parlamento e Governo, con riferimento al quale è stata generalmente riscontrata la mancanza di regole di diritto parlamentare che consentano al Governo di assicurare l'attuazione del proprio indirizzo politico mediante provvedimenti normativi. Altri difetti ripetutamente denunciati concernono l'organizzazione del Governo, il funzionamento del bicameralismo perfetto e il sistema delle autonomie.

Ed è proprio qui che si misura il logoramento della parte II della Costituzione, quella relativa ai rapporti fra gli organi costituzionali politici (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo) ed alla loro struttura.

Per spiegare ciò trovo significativo partire da una riflessione di Giuseppe Guarino che nel 1983, a proposito del malessere istituzionale generato dalle disfunzioni nell'attività governativa, così scriveva: «Come potremmo, dunque, dichiararci non soddisfatti di una Costituzione, dalla quale non abbiamo ricevuto che benefici, benefici che si rivelano consistenti e duraturi? Non si tratta di essere conservatori; ma bisogna evitare che le

³ Cfr., da ultimo, per gli aspetti teorico-politici, G. PRETEROSSÌ, *Ciò che resta della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2015, spec. l'ultimo capitolo *Ripolitizzare la democrazia*, pp. 174 ss.

⁴ L'efficace espressione di Gustavo Zagrebelsky è di recente ripresa in G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, F. Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale*, Le Monnier, Firenze, 2014, p. 148 (e, ampiamente, v. G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1986, vol. I; IDEM, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985, Vol. II, pp. 915 ss.).

istanze a modificare le istituzioni derivino solo da esigenze di «moda» o servano a colmare altri vuoti. Non vorrei che si facesse come i nuovi ricchi che, per desiderio di lustro e per le apparenze esterne, consegnano al rigattiere il vecchio arredamento proprio quando, per gli anni già trascorsi, stava per acquistare maggior pregio ed entrare nell'antiquariato. La Costituzione è come un buon vestito di buon sarto e di buona stoffa, che più passa il tempo, meglio si attaglia alla persona»⁵.

Quella valutazione di Guarino era allora politicamente esatta: il sistema politico-istituzionale italiano aveva avuto grandissimi meriti, in poco meno di quarant'anni aveva operato una trasformazione profonda, per certi versi rivoluzionaria, nel costume, nell'economia, nei rapporti politici della società italiana, creando condizioni di effettiva omogeneità nel Paese. La formula consociativa che costituiva l'effetto combinato del bicameralismo, del sistema elettorale proporzionalistico e del regionalismo, rilevava tutte le sue potenzialità in un sistema di partiti capaci di guidare con autorevolezza la politica.

La Costituzione oggi ha già una durata doppia di quella elogiata da Guarino. Appartiene alla natura delle cose che dopo un così lungo periodo segni di logoramento si manifestino. Che anche i buoni vestiti di ieri non siano più funzionali alle esigenze di chi li veste oggi⁶.

L'Italia di oggi è diversa. In una prima approssimazione il nucleo centrale della riforma si potrebbe indicare nella ricerca di misure tendenti ad evitare quelle «degenerazioni del parlamentarismo» delle quali aveva parlato l'ordine del giorno Perassi e a rendere più efficace il sistema delle autonomie territoriali delineato dalla riforma del Titolo V, che trasferì dallo Stato alle Regioni poteri e competenze che non avrebbero mai dovuto prendere quel cammino e che mise il Governo in gravi difficoltà nel definire indirizzi unitari in alcuni ambiti strategici.

Oggi si dovrebbe aprire una nuova fase, caratterizzata dalla necessità dell'affinamento della tecnica organizzativa e dalle esigenze di maggiore efficacia della gestione governativa⁷.

Il Governo dovrebbe acquisire maggiore stabilità ed efficienza⁸, ma continuerà l'azione di garanzia dei contropoteri che operano oggi, la cui potenzialità però è stata svalutata nell'avvio della fase repubblicana: la Corte costituzionale, le Regioni, l'ordinamento europeo⁹.

Tirando per grandi linee le somme della vicenda sviluppatasi in Italia con l'attuale

⁵ G. GUARINO, *Economia ed istituzioni. Il modello italiano e le sue condizioni di sviluppo*, in *Diritto dell'impresa*, 1983, pp. 197-235 (ora in *Idem, Dalla Costituzione all'Unione Europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, Jovene, Napoli, 1994, Vol. IV, p. 64).

⁶ Negli ultimi trenta anni neanche la linea dei «piccoli rattoppi» interni al sistema ha prodotto buone soluzioni in termini di governabilità: emblematiche sono le vicende della legge sulla presidenza del Consiglio e la limitazione dei casi di ricorso al voto segreto.

⁷ Il Governo viene, ad esempio, irrobustito con l'assicurazione di approvazione «a data certa» dei disegni di legge «essenziali per l'attuazione» del suo programma. Le opposizioni, a loro volta, avranno uno statuto le cui concrete tutele saranno approvate in sede di modifica del regolamento della Camera.

⁸ Entrambi i punti sono variamente toccati da molti autori (per tutti, V. LIPPOLIS, *Perché...impedisce l'abuso dei decreti-legge e limita il ricorso alla fiducia*, in Aa.Vv., *Perché sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 29 ss.; S. CECCANTI, *Perché... non aumenta i poteri del Governo, ma anzi li razionalizza*, *ivi*, p. 99 ss.)

⁹ Cfr. S. CASSESE, *La riforma costituzionale non tradisce la Repubblica. Al centro della modifica della nostra legge fondamentale vi sono due parti: riduzione di dimensioni e poteri del Senato; e la sua trasformazione in organo di rappresentanza di Regioni e Comuni. Ma il sistema parlamentare non cambierà*, in www.corriere.it (5 maggio 2016).

riforma, il solo risultato che appare certo è che in essa sussistono modifiche di grande rilievo, ma non vi sono i presupposti per la realizzazione di una «grande riforma», tale da risolversi, esplicitamente o meno, nella sostituzione della Costituzione del 1947 con un'altra, ispirata a un regime diverso¹⁰. Resteranno intatte le regole proprie dello Stato democratico-parlamentare e dello Stato di diritto, nella duplice proiezione della garanzia dei diritti individuali di libertà e dei diritti sociali non inferiore ad un certa soglia¹¹.

3. Il vero paradosso del voto del 4 dicembre: una riforma senza partiti

Da parte di voci autorevoli si leva il pericolo che la riforma costituzionale in atto possa far correre il rischio d'instaurare una forma di governo oligarchica, con l'arroccarsi al potere di una ridotta componente in grado di determinare i destini del Paese¹².

Lo stesso vale, su altri versanti, per chi denuncia l'ascesa di governanti i cui slogan "io ci metto la faccia" (ripetuto anche dall'attuale premier durante il varo della riforma costituzionale), sarebbero l'emblema della personalizzazione della politica e del potere, «che sta sostituendo negli attuali Stati democratici la sovranità del popolo»¹³.

Ma così facendo, al di là dei motivi che nutrono la diffidenza verso il tumultuoso rinnovamento della politica italiana, si rischia di preparare il terreno ad un'ulteriore semplificazione dell'uso politico della Costituzione, oscurando il mutamento istituzionale di fondo, che è già in corso di maturazione da decenni e che fa da basamento politico-istituzionale all'attuale tentativo di modifica della Costituzione.

Si allude alla partecipazione all'Unione Europea in grado di influire sotto molteplici profili sulla conformazione delle autorità nazionali.

E' un fatto rilevante che, nel processo di integrazione europea si sia assistito al rafforzamento degli esecutivi come mai era avvenuto nella fase precedente di sviluppo del sistema democratico europeo¹⁴.

Se vogliamo restare in Europa dobbiamo allinearci alle altre grandi democrazie che vogliono dalle istituzioni italiane un buon governo, amministrazione efficace, servizi pubblici funzionanti.

¹⁰ Condivisibile è il giudizio complessivo espresso da L. MAZZAROLLI, «Considerazioni sparse», cit., p. 35: «Credo, questo sì, che non siamo in presenza di un tentativo di "colpo di stato" (v'è chi lo ha sostenuto); credo che non sia in gioco i destini democratici del Paese; credo che, anche in caso di vittoria del «sì», la Costituzione non ne uscirà stravolta e sarà sempre la Costituzione entrata in vigore nel 1948, con la «continuità» di forma di stato («sociale di diritto») e forma di governo («repubblica parlamentare») che nemmeno una riforma come questa è in grado di intaccare».

¹¹ Un netto rifiuto alla riforma costituzionale, soprattutto con riferimento alla complessiva riflessione storica sulle libertà fondamentali e i diritti sociali, in Luigi Ferrajoli, nei numerosi articoli apparsi sul sito dell'Associazione Libertà e Giustizia (www.libertaegiustizia.it).

¹² Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Referendum, tempo di oligarchie e di chiarimenti*, in www.repubblica.it (12.10.2016).

¹³ E. GENTILE, «In democrazia il popolo è sempre sovrano» Falso!, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 102.

¹⁴ La letteratura italiana e straniera su questo tema è vastissima, qui può essere ricordato M. DUVERGER, *Introduzione alla politica* (1964), trad. it. B. Menato, Laterza, Bari, 1971, p. 214: «L'indebolimento dei parlamenti e l'accresciuta importanza degli esecutivi, tratti comuni all'evoluzione odierna di tutte le democrazie, sono le conseguenze politiche della trasformazione delle strutture socio-economiche, trasformazione causata a sua volta dal progresso tecnico».

E' al valore della governabilità che l'attuale Governo intimamente collega il voto favorevole alla riforma, affermando, al contempo, che chi sceglierà il «No» favorirà il conservatorismo e l'impossibilità di Governo stabile, ossia quello che l'Unione Europea richiederebbe al nostro Paese¹⁵.

Come ripetono i grandi pensatori democratici, «l'autorità deve esistere prima che possa essere limitata». Le democrazie che non sono capaci di decidere sono destinate all'irrelevanza, ossia a farsi governare da altri¹⁶.

Se questi fatti sono veri, ne vanno, tuttavia, approfondite le cause.

Si pensa di sfuggire ai mali elaborando nuove regole istituzionali, partendo dalle regole anziché dai soggetti, ma così facendo si offre una soluzione o si elude la realtà? Rivedere, dunque, e modificare la Costituzione, comporterà una notevole probabilità che si conseguano risultati migliori di quelli attuali?

Di certo il contesto non è favorevole. Le cause del malfunzionamento governativo sono politiche; la radice del male è politica, non «tecnica».

La debolezza delle riforme costituzionali in atto non sta nell'eccesso di peso che si darebbe al Governo rispetto alle altre istituzioni, ma nasce dalla debolezza di un soggetto politico non istituzionale: i partiti¹⁷.

Basti pensare al Movimento 5 Stelle, nato dall'idea che i partiti vigenti meritino

¹⁵ In una prospettiva radicalmente contraria si collocano parte dei costituzionalisti italiani. Esempio, in questo senso, il saggio di G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, pp. 248-249, che arriva ad indentificare gli attuali revisori della Costituzione come dei «reazionari», sostenendo che il «costituzionalismo democratico moderno non è mai andato alla ricerca della semplificazione o della governabilità come valore in sé».

¹⁶ Espressamente in questo senso M. SALVATI, in «Corriere della Sera», 29 aprile 2016, «Il governo del leader non è una minaccia della democrazia ma il tentativo di conciliare la democrazia con la decisione nella consapevolezza che la vera minaccia per la democrazia è la sua incapacità di decidere».

¹⁷ A queste conclusioni giungono molte indagini sul tema della riforma: v., con particolare efficacia, B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del Sì*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2016, p. 22: «Altra questione che inciderà sul buon funzionamento della nostra forma di governo deriva dalla capacità di costruire partiti meno liquidi di quelli che abbiamo conosciuto negli ultimi venti anni [...]. Proprio la forma di governo parlamentare – più di quella presidenziale, la cui unificazione ruota intorno al rapporto diretto tra corpo elettorale e Capo dello Stato – richiede partiti solidi, affidabili all'interno e all'esterno, non volatili»; e M. BERTOLISSI, *Riforma costituzionale e contesti*, *ivi*, n. 2/2016, p. 7: «Sono sincero se affermo che è davvero arduo convincersi della bontà dei rimedi costituzionali deliberati dal Parlamento. Lasceranno intatte, molto probabilmente, le questioni cruciali e l'immensa serie di problemi, cui si può dare una risposta appagante soltanto se chi è chiamato a decidere, a prescindere dal modello organizzativo prescelto, è autorevole, competente, onesto. Se non disdegna l'ottica del cosiddetto *bene comune*». Vedi anche T.F. GIUPPONI, *ivi*, n. 3/2015, p. 8 («[...] risulta ancora una volta evidente come il concreto funzionamento di un sistema di governo non sia esclusivamente frutto della previsione di determinate regole, ma dipende (e dipenderà) in maniera essenziale dal concreto operare, sul piano della prassi, delle istituzioni e degli attori politici, a partire dai partiti, il cui ruolo (essenziale in ogni democrazia) andrebbe oggi senz'altro rivitalizzato, anche con più coraggiosi interventi attuativi dell'art. 49 Cost.») e A. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali (poco edificanti)*, *ivi*, n. 3/2013, p. 6, la quale non manca di mettere in rilievo che «[...] la crisi delle istituzioni cui assistiamo (instabilità del governo, incapacità decisionale del Parlamento...) è conseguente alla crisi dei partiti».

soltanto disprezzo e che poi ha rapidamente finito per ripercorrerne i limiti fondamentali nel proprio funzionamento interno e nel proprio rapporto con gli altri soggetti¹⁸.

Sintomatica di questa tendenza è anche la radicalità del confronto sul referendum e sulle leggi elettorali intra-partitico al Partito Democratico¹⁹. L'alterazione delle dinamiche fisiologiche della vita interna ha portato a una battaglia senza regole, dove, addirittura, nel corso delle votazioni per la riforma della Costituzione, si sono minacciate espulsioni a chi non avesse votato la fiducia.

A dire il vero tutti i partiti che formano l'attuale centro-destra "Forza Italia, Lega Nord, Fratelli d'Italia" hanno difficoltà ad indicare prospettive convincenti, a parte il netto schieramento a favore del «No»; mentre, nel 2006, chiedevano un «Sì» all'ampia riforma della Costituzione voluta dal Governo in carica proprio in nome della governabilità (XIV legislatura; Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi).

Non è un caso del resto che, nel gran dibattito che si fa dell'attuale riforma, i partiti non parlino mai di se stessi, laddove, come è ovvio, essendo essi i detentori della costituzione materiale, ogni vera riforma non può che prendere il via da loro stessi.

Alessandro Pizzorusso aveva percepito la difficoltà di impegni riformatori senza l'eliminazione del deficit democratico che caratterizza i partiti italiani, affermando nettamente: «E forse è proprio a proposito di questo genere di problemi che bisogna valutare chi è un conservatore e chi è un riformatore»²⁰.

L'esperienza dimostra che se le condizioni di fondo sono carenti, perché i partiti che compongono le maggioranze sono internamente deboli e litigiosi, le speranze di consolidare i governi e di migliorare i rendimenti degli organi costituzionali facendo ricorso ad interventi correttivi dell'assetto costituzionale sono, in una forma di governo parlamentare, veramente ridotte²¹.

E' dal rinnovamento dei partiti «sregolati»²², dalla loro capacità di rimuovere dal loro interno i fenomeni devianti che parte dunque la riforma costituzionale.

In altri termini, è del tutto improbabile che dalle riforme costituzionali derivi la rigenerazione dei partiti.

In fondo il vero limite della legge di riforma costituzionale sta tutto in questo: l'alea di un reale effetto migliorativo delle nostre istituzioni in mancanza di una effettiva rigenerazione dei partiti.

** Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo

¹⁸ Cfr. S. CECCANTI e S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 3/2015, pp. 799-832.

¹⁹ Secondo l'opinione di A. MANZELLA, *Il day after della riforma*, in «la Repubblica», 18 ottobre 2016, la «furibonda» discussione in seno al Partito Democratico dimostrerebbe invece che questo è rimasto «l'unico vero "partito"», che agisce con "metodo democratico" ai sensi dell'art. 49 della Costituzione.

²⁰ A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 167.

²¹ V. per tutti A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, pp. 5 ss.

²² Secondo la nota definizione di F. Lanchester, il partito politico: «finisce per rimanere una istituzione sfocata e sregolata a causa dell'applicazione allo stesso di categorie incapaci di comprenderne il ruolo e le funzioni nelle democrazie pluraliste» (F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1988, p. 438).