

La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente

di Carlo Fusaro

(21 dicembre 2005)

Un anno fa, a conclusione di un esame essenziale, che voleva soprattutto essere oggettivo, mi ero fatto la convinzione che il pur perfettibilissimo progetto di revisione della parte II della Costituzione presentato dal Governo e poi ampiamente integrato ed emendato sia al Senato sia alla Camera, sarebbe stato da prendere piuttosto che da lasciare, nell'ipotesi, che già si profilava, di un referendum (v. www.forumcostituzionale.it).

Non ho cambiato idea: anzi. E sento il dovere di dire perché.

Prima di tutto due parole sul metodo, sul quale ci sono grandi equivoci. Il costituzionalismo contemporaneo include certo fra le sue prescrizioni il principio che le costituzioni si fanno insieme: esse devono essere il più inclusive e il più partecipate possibile. Sia per ragioni di principio sia perché quanto più elevato è il grado di partecipazione al procedimento costituente, tanto maggiore sarà il grado di condivisione e dunque accettazione del prodotto: ciò influirà sulla sua attuazione e sulla sua stessa vitalità. Tuttavia, il contesto influenza spesso la possibilità di seguire questa saggia regola, la quale in ogni caso non può evitare di tener conto dei rapporti di forza politici esistenti; inoltre, va anche detto che altra cosa è fondare un ordinamento costituzionale *ab imis*, altra cosa procedere alla revisione parziale di una costituzione vigente. E' questo il caso nostro: siamo davanti a un complesso di modifiche non marginali né poco numerose (riformano una quarantina di articoli del testo vigente), ma esse sono - a me pare - di natura sostanzialmente incrementale e costituiscono mero esercizio di potere costituito.

Certo, è una riforma voluta e votata dalla sola maggioranza, per iniziativa dell'esecutivo: senza ossequio, dunque, alla regola secondo la quale le regole fondamentali si fanno insieme. Il fatto è che pensarla così non vuol dire riconoscere alle minoranze un potere di veto. Sotto questo profilo, ero e resto dell'idea che aveva fatto benissimo il centro-sinistra a varare la riforma del titolo V° senza subire l'indisponibilità del centro-destra a condividerla: tanto più che, nel merito, il contenuto riprendeva quanto a suo tempo largamente "fatto insieme". Le cose non sono andate molto diversamente stavolta: il centro-destra ha fatto una riforma costituzionale non negoziata (anche se contatti informali con l'opposizione risulta ci siano stati), ma essa, a sua volta, sconta impostazioni che erano state anche e prevalentemente del centro-sinistra. Lo fa in relazione al titolo V° (tanto che alcuni esponenti del centro-sinistra avevano ventilato un voto favorevole in caso di stralcio del resto); lo fa in tema di forma di governo (il tentativo di rafforzare l'esecutivo rinunciando al semi-presidenzialismo e cercando di battere la strada del c.d. premierato non è solo il frutto di autonoma saggezza quanto scelta consapevole, fra le due opzioni che avevano caratterizzato i più recenti tentativi in sede di Commissione D'Alema, di quella preferita dall'opposizione); lo fa, infine, in tema di bicameralismo (riprendendo l'ipotesi della contestualità elettiva dei senatori e degli organi regionali avanzata anni fa da esponenti autorevoli del centro-sinistra, mentre l'ipotesi di riparto delle competenze c'era già in antichi progetti all'esame delle Camere nei primi anni Novanta).

La svogliatezza di governo e maggioranza nel cercare un dialogo con l'opposizione sulla riforma non sono stati del resto maggiori della indisponibilità di questa ad avviarlo. Io non ho alcun dubbio che il testo avrebbe potuto essere assai migliore se l'opposizione avesse inteso contribuirvi: ma questa non era immaginabile potesse imporre le sue scelte alla maggioranza. L'opposizione, in materie come la revisione costituzionale che, fermo il rispetto delle disposizioni vigenti in materia di procedimento, è comunque consigliabile siano co-decise, può influenzare, correggere, attenuare o accentuare l'indirizzo della maggioranza, non può pretendere di invertirlo. Se ci prova e la maggioranza non ci sta, non può poi accusarla di aver imposto scelte unilaterali.

Anche per questo sono assolutamente contrario all'ipotesi annunciata dalle bozze di programma dell'Unione in via di elaborazione secondo le quali la prima cosa da fare nella prossima legislatura sarebbe modificare l'art. 138 cost. per irrigidirlo ancora: tanto più quando viene a cadere il presupposto stesso di una scelta del genere (una certa legge elettorale). Sembra si voglia dimenticare, infatti, un'altra regola del costituzionalismo: se è bene che le costituzioni non siano oggetto di continui rimaneggiamenti, è altrettanto necessario che possano essere oggetto di prudente, ma costante manutenzione. Nei tempi medi un'eccessiva rigidità è dannosa.

Ciò detto, vengo al merito. La prima domanda da porsi è: un'esigenza di adeguamento della Carta del '48 nella sua seconda parte sull'ordinamento della Repubblica esiste oppure no? E se esiste, quali sono i punti sui quali si deve incidere?

Per ciò che riguarda il primo profilo, a me pare difficile sostenere che da oltre un ventennio tutti si siano sbagliati e la parte II della Costituzione vada bene com'è. Tre aspetti meritano correzioni incisive, sui primi dei quali ci si esercita dai primi anni Ottanta: (a) superamento del *bicameralismo* paritario e indifferenziato e ricostruzione di un bicameralismo che abbia un "senso" costituzionale (secondo la lezione di Livio Paladin: v. *Quad. Cost.*, 1984, 219 ss.); (b) *rafforzamento dell'esecutivo* per consentire una maggiore omogeneità di indirizzo politico in un contesto destinato comunque a restare caratterizzato da maggioranze di coalizione assai composite; (c) urgente *messa a punto della riforma del titolo V°* del 2001.

La riforma approvata dal Parlamento si indirizza precisamente in questa direzione, aggiungendo ulteriori oggetti, dell'opportunità e dell'urgenza di intervenire sui quali si può discutere: l'estrazione lievemente diversa dei giudici della Corte (uno in più di nomina politica, due per chi ritenesse estranee alla politica le nomine presidenziali), la limitazione - per gli ex-giudici della Corte - ad assumere incarichi pubblici per 3 anni (che va appunto nella direzione di chi vuole una Corte meno politicizzata), l'abrogazione del comma 3 dell'art. 138 (per cui il referendum eventuale diventa sempre richiedibile). Nulla, però, che incida *a fondo* sugli assetti costituzionali (la misura di maggior rilievo è proprio la soppressione della possibilità di evitare il referendum con una maggioranza particolarmente qualificata).

Quanto alle innovazioni principali, 23 sono gli articoli modificati del titolo I (il Parlamento); 7 quelli del titolo II (il presidente della Repubblica); 6 quelli del titolo III (il Governo), 1 del titolo IV (la magistratura), 11 e due aggiuntivi, del titolo V°: ma una dozzina di articoli sono modificati per mero adeguamento alle modifiche sostanziali di altri.

Non è qui che posso analiticamente analizzare ciò che di buono e meno buono c'è nei 57 articoli del testo approvato. Ciò che rilevo è che effetto della riforma sarebbe (a) un *bicameralismo differenziato ed ineguale*, con una certa prevalenza della Camera dei deputati, pur assicurata da un meccanismo alquanto barocco; (b) un taglio non trascurabile al *numero dei parlamentari*; (c) un *blando rafforzamento del governo* e in particolare del presidente del consiglio, diventato primo ministro, come è opportuno che sia in un sistema di coalizioni multipartitiche fortemente concorrenziali - ancora - al loro interno (da cui la necessità di sottolineare il ruolo unificante del capo del Governo): rafforzamento peraltro tanto limitato che illustri amici lo considerano, esagerando, di mera facciata (Bin) o addirittura un indebolimento (Barbera, Ceccanti); (d) una *timida messa a punto della figura del presidente* della Repubblica (purtroppo con rinuncia a distinguere gli atti soggetti da quelli non soggetti a controfirma: comunque con espressa sottolineatura della sua natura garantista); (e) una sorta di *revisione della revisione* del titolo V° che studiosi del campo specifico giudicano positivamente (cito per tutti Gian Candido De Martin e Augusto Barbera che criticano, se mai, la qualità tecnica del testo): ne fa parte anche la possibilità di accesso - condizionata - delle autonomie locali alla Corte, previsione che considero utile. Le stesse materie regionali "esclusive" in cui si risolve l'assai tenue "federalismo" del testo (nominale più che sostanziale e bilanciato da ben altro) risultano drasticamente depotenziate.

Punti deboli della riforma sono invece la composizione del Senato (1), il criterio di riparto delle competenze legislative fra le due Camere, oggettivamente complesso (2) e la modesta qualità tecnica del testo (3). E tuttavia: per il primo aspetto, credo che criticare equivalga davvero a sparare sulla Croce rossa. Chi segue i tentativi di revisione del bicameralismo dal 1983 ad oggi, non può che considerare un esito semplicemente miracoloso e difficilmente ripetibile quello, pur modesto e poco entusiasmante, che si trova nel testo; per il secondo aspetto, si dovrebbe convenire che una sua logica il criterio individuato ce l'ha e che qualsiasi altro fondato sulla differenziazione della competenza comporterebbe problemi analoghi almeno in fase iniziale. Insomma: il *Bundesrat* non c'è nessuno disposto a darcelo, senza contare che è oggetto di revisione anche in Germania! Quanto all'ultimo punto, se si studiano i prodotti del costituzionalismo più recente si deve convenire che quasi mai - oggi - le costituzioni sono i documenti nitidi, essenziali e ben scritti di un tempo; quasi sempre contengono formulazioni farraginose (all'inseguimento di un'incontenibile ansia di specificazione, in realtà effetto della necessità di venire incontro a una crescente molteplicità di legittimi interessi), e sono destinate ad essere aggiornate con relativa frequenza, fermi certi valori di fondo (che anche questa riforma, del resto, non tocca).

Nel decidere come atteggiarsi davanti al referendum, occorre allora tenere conto che *l'alternativa non* è fra questo testo, pur perfettibilissimo, e una mitica "altra riforma", meglio scritta - magari - dietro l'angolo; è fra questo testo e la parte II della Costituzione così come è oggi (la quale, si badi bene, *già ora non è quella del'48*, per oltre la metà!). E ciò col rischio - una quasi certezza, mentre scrivo - che a peggiorare il contesto giunga una *legge elettorale* proporzionale della

quale il modesto premio di maggioranza non cela le potenzialità restauratrici del modo d'interpretare il governo parlamentare di coalizione proprio degli anni pre transizione. Ciò rende ancora più necessario predisporre qualche stampella costituzionale che valga a favorire un più idoneo funzionamento del parlamentarismo (anche a prezzo di alcune rigidità, rese particolarmente inestetiche per lo sforzo di attenuarne la portata: come da bozza... Amato, del resto!): tanto più che l'infernale meccanismo messo in piedi garantisce che la parte riformatrice del centro sinistra, pur vittorioso, non riuscirà a tornare al maggioritario del 1993 e tanto meno a versioni che lo migliorino (l'agognato *doppio turno*). Per cui anche il mito di una forma di governo già indirizzata *naturaliter* verso sbocchi virtuosi (senza revisioni costituzionali) è archiviato.

Ecco, dunque, le macerie politico-istituzionali che vedo davanti: sistema elettorale riproporzionalizzato, bipolarismo in declino precoce (prima nelle teste che nelle leggi), costituzione ingessata, una *governance* (per dirla con parola di moda) epitome di una società vecchia, stanca e pur bambina, che non riesce a migliorarsi e si culla nei propri difetti di sempre.

Per questo, vorrei invitare ad un esame finalmente sereno e senza pregiudizi di ciò che c'è in un testo spesso giudicato da alcuni senza averlo letto, e a valutarlo con la weberiana etica della responsabilità, tenendo conto della lunga ed arcinota, ma dimenticata storia delle riforme costituzionali, sempre invocate... sempre tradite.

Per questo, vorrei rivolgere *un appello agli studiosi di buona volontà*, indipendentemente da come ciascuno di essi deciderà di pronunciarsi al referendum prossimo venturo. Facciamo la nostra scelta, ma conveniamo su due punti: (A) al di là delle soluzioni specifiche, riforme sono oggettivamente necessarie, su *questi* temi, in *questa* direzione; (B) *chiunque vinca le elezioni e chiunque vinca il successivo referendum* è giunta l'ora di fischiare una sorta di *time out* generale e rimettere mano alla parte II della Costituzione in maniera davvero *bi partisan* (facendo ciò che va fatto, se prevale il no; correggendo ciò che va corretto, se prevale il sì), isolando il procedimento dai problemi del giorno per giorno e dalla cucina politica quotidiana.

Nelson Mandela ha ri-fondato l'ordinamento costituzionale del Sud Africa negoziandolo con coloro che avevano imposto la più brutale delle discriminazioni contro la sua gente. Qui, di Mandela, e anche di De Klerk, in giro ne vedo pochi: ma davvero le classi dirigenti del centro-sinistra e del centro-destra italiano non riescono a risistemare la Costituzione e preferiscono sempre e comunque dedicarsi a una stucchevole delegittimazione reciproca, il cui unico effetto è - giustappunto - di delegittimarsi entrambi?