

Una riforma (in parte inutile, in parte pericolosa) da rifiutare in blocco

di Tania Groppi

di prossima pubblicazione in: **ASTRID** – *“Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato”*. Passigli editori

1. Le riforme istituzionali italiane avviate negli anni novanta si collocano entro la categoria, frequentemente riscontrabile in altri ordinamenti, delle riforme “a tappe”: l’esperienza comparata mostra come siano sempre meno frequenti i casi di grandi riforme o di riscritture integrali di intere (parti di) Costituzioni (non per niente molti ordinamenti prevedono, per la revisione costituzionale “totale” un apposito procedimento). Più di sovente, si assiste a interventi di manutenzione costituzionale, spesso intrecciati con riforme legislative o decisioni delle Corti costituzionali (come nell’esperienza tedesca o francese), oppure a microriforme successive (come nel caso belga). La revisione costituzionale tende a caratterizzarsi sempre più come un processo (soprattutto quando si ha a che fare con la distribuzione territoriale di potere politico).

Una peculiarità del processo riformatore italiano è costituita dal fatto che, nella prima tappa, esso si è sviluppato attraverso la via legislativa, e non per mezzo della revisione costituzionale. Nel campo della forma di governo con le leggi del 1993, sotto la spinta referendaria, si è realizzata la riforma del sistema elettorale. In quello della forma di Stato, gli anni novanta sono stati segnati da molteplici leggi volte a ridisegnare, “a Costituzione invariata”, lo Stato delle autonomie.

I tentativi di passare dalle riforme legislative a quelle costituzionali, dotando di stabilità e di organicità l’intero processo, sono in larga parte falliti. Con l’intento di agevolare la riforma costituzionale sono stati introdotti discutibili procedimenti di revisione in deroga all’art.138, anch’essi però privi di successo, come mostra l’esito delle due Commissioni bicamerali per le riforme istituite con legge costituzionale nel 1993 e nel 1997. Soltanto per quanto attiene la forma di Stato si è faticosamente giunti, in due tappe, alla riforma della Costituzione, con le leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001, quest’ultima sottoposta anche al corpo elettorale in sede di referendum costituzionale. Nel campo della forma di governo le resistenze alle riforme si sono rivelate più forti, assumendo la forma del “paradosso delle riforme”, da tempo evidenziato dalla dottrina: nel senso che è assai difficile che un sistema istituzionale che si vuol riformare in quanto

inefficiente possa assumere una decisione, quella della riforma costituzionale, che rappresenta invece la massima manifestazione di efficienza e di buon funzionamento del sistema. Ciò è stato vero soprattutto per la riforma del Senato, che si colloca nello snodo tra forma di governo e forma di Stato: al punto che tale riforma è stata soltanto “annunciata” dalla legge cost. 3/2001, che contiene una norma (l’art. 11, relativo alla c.d. “bicameralina”) da applicarsi nell’attesa della modifica delle norme sulla seconda Camera.

Le varie tappe delle riforme, legislative e costituzionali, sono state accompagnate da un’ampia riflessione da parte della dottrina e della classe politica nazionale e locale. Questo tipo di riflessione e di dibattito è (e deve essere) caratteristico dei processi di riforma nello Stato democratico-pluralista. Nelle Costituzioni, in questa forma di Stato, si collocano soltanto regole condivise dalla larga maggioranza (se non dalla totalità) dei soggetti del pluralismo, regole che si vogliono sottrarre alla vita politica di ogni giorno, quella fatta di elezioni, di maggioranze, di programmi, di contrapposizioni. In Italia purtroppo tale riflessione non ha mai toccato, a differenza di quanto avviene in altri paesi, l’opinione pubblica vera e propria, restando confinata alla dottrina, alla classe politica e a circoscritti settori della società civile organizzata. Pur con tale limite, tuttavia le riforme realizzate nel lungo decennio riformatore (che potrebbe farsi iniziare con le modifiche dei regolamenti parlamentari del 1988, sul voto segreto, per chiudersi con la legge costituzionale 3/2001) sono state largamente condivise dalla maggior parte degli attori politici, dei soggetti istituzionali, della dottrina costituzionalistica: al di là di quanto si è deciso su questo o quel singolo punto, il clima nel quale le riforme si sono sviluppate è stato quello di un continuo processo dialettico tra politica e scienza giuridica. Ciò si può dire sia delle riforme elettorali e, nel complesso, di tutti gli interventi normativi volti a stabilizzare e rafforzare gli esecutivi (anche a livello regionale e locale), sia del potenziamento dell’autonomia della regioni e degli enti locali. E, ciò che è ancora più importante, le riforme realizzate sono state condivise dai loro destinatari: dai soggetti politici per quanto attiene la forma di governo (soltanto pochi, piccoli partiti hanno rifiutato le modifiche, in senso maggioritario, del sistema elettorale), da regioni ed enti locali per quanto attiene alla forma di Stato. Questo vale anche per la riforma costituzionale del 2001, realizzata nell’ostilità preelettorale del centro-destra, allora all’opposizione (che peraltro ne aveva in fasi precedenti condiviso i contenuti), ma con il sostegno dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali e in rapporto dialettico con la dottrina costituzionalistica.

2. A fronte di questo processo, il testo approvato il 25 marzo 2004 dal Senato della Repubblica produce una netta rottura, tanto per le procedure seguite che per i contenuti.

Questo a dispetto delle apparenze. A prima vista, infatti, il disegno di legge sembra porsi come una ulteriore tappa del processo riformatore, costituzionalizzando finalmente quei mutamenti della forma di governo avvenuti in conseguenza del sistema elettorale maggioritario, trasformando il Senato in camera delle autonomie, apportando ritocchi alla riforma realizzata nel 2001, alla luce dei primi, difficili, anni di funzionamento.

Se, però, si vanno a leggere le norme e si va ad osservare come questo testo è stato approvato, la rottura con il processo riformatore italiano è evidente.

Innanzitutto, è un testo che, nelle sue fasi iniziali (siamo ancora alla prima approvazione da parte della prima Camera), è stato sostenuto dalla sola maggioranza di governo. Un testo che ha incontrato l'opposizione, pertanto, dei suoi destinatari: minoranze politiche, regioni ed enti locali. A ciò si aggiunga il clima in cui esso è stato approvato, ovvero nella ostilità della quasi totalità della dottrina costituzionalistica, con la quale non è stato instaurato, da parte delle forze che hanno voluto la riforma, alcun dialogo reale (che vada oltre le solite, deserte, audizioni di facciata). Si tratta, pertanto, di una riforma portata avanti a colpi di maggioranza. Se questo modo di procedere appare in contrasto con l'essenza stessa della Costituzione (e delle sue revisioni) nello Stato democratico, ciò è ancor più grave quando si tratti di riforme che toccano molteplici istituti, essenziali per il funzionamento della vita democratica stessa. Al di là di quanto previsto dall'art.138 (che, comunque, privilegia il raggiungimento di ampie maggioranze), ben altre dovrebbero essere le procedure seguite per una riforma di questa portata. Senza bisogno di affrontare la complessa questione della modifica dell'art.138, sarebbe sufficiente introdurre, in via di convenzione costituzionale, forme di coinvolgimento della società civile e delle istituzioni toccate dalle riforme. Non ci sono, ovviamente, precedenti, non essendosi mai realizzate riforme di questa portata, anche se un cenno in questo senso potrebbe essere letto nella partecipazione informale di regioni ed enti locali alla riforma del 2001. Comunque, oggi non solo non si sta seguendo la via di un tale allargamento della partecipazione, ma, al contrario, si circoscrive ulteriormente il novero dei soggetti coinvolti nel processo, che si riducono, in ultimo, alle forze politiche di maggioranza.

Anche quanto ai contenuti, la riforma approvata non si pone in linea di continuità con l'evoluzione italiana. Riguardo alla forma di governo, la riforma non rappresenta una razionalizzazione degli esiti delle riforme legislative degli anni novanta, ma una vera e propria opzione per un modello che con tale evoluzione non ha niente a che vedere. La creazione di un primo ministro dotato, ad un tempo, come è stato efficacemente detto, dei poteri del presidente degli Stati Uniti e del premier britannico costituisce un unicum nel diritto comparato e nell'esperienza italiana (senza che alcun accostamento possa essere fatto con la posizione dei sindaci o dei presidenti di regione). Una ulteriore tappa nella riforma avviata avrebbe dovuto sì

costituzionalizzare strumenti di rafforzamento e di stabilizzazione dell'esecutivo, ma nell'ottica di un sistema bilanciato di rapporti tra poteri e, soprattutto, potenziando al contempo quegli strumenti di garanzia che l'avvento di un sistema elettorale maggioritario ha in gran parte svuotato (si pensi a tutti i quorum previsti dalla Costituzione: la maggioranza assoluta è oggi agevolmente raggiungibile dalla maggioranza di governo). Riguardo alla forma di Stato, la nuova tappa del processo riformatore avrebbe dovuto affrontare il nodo della riforma del Senato, nel senso di farne una camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Come mostrano le riflessioni della dottrina, il diritto comparato, il dibattito politico, molteplici sono i modelli disponibili per conseguire questo obiettivo, ciascuno dei quali presenta pregi e difetti. Tuttavia, il modello di Senato contenuto nella riforma approvata il 25 marzo esula da tale ventaglio, in quanto la sua composizione non pare in grado di configurarlo come una vera Camera delle autonomie, fungendo, se mai, da contropotere (l'unico, paradossalmente, previsto nel progetto) nei confronti del governo e della sua maggioranza: con il che, esso viene a perdere proprio quella funzione di luogo di collaborazione tra livelli di governo che ne giustifica la riforma.

Quanto agli aspetti del titolo V toccati dalla nuova revisione (la c.d. "devolution", ovvero l'attribuzione alle regioni, nell'art.117, di nuove competenze; l'introduzione dell'interesse nazionale e di un confuso procedimento per controllarne il rispetto) non solo si annullano reciprocamente, ma appaiono del tutto ininfluenti sull'effettivo funzionamento dello Stato regionale italiano. La giurisprudenza costituzionale relativa alla legge costituzionale 3/2001 ha infatti già mostrato come in questo campo qualsiasi norma costituzionale è incapace di irrigidire i rapporti Stato-regioni entro uno schema di separazione delle competenze, e come siano essenziali la collaborazione e l'accordo tra i diversi livelli di governo, quali solo un'effettiva camera delle autonomie potrebbe consentire. La medesima giurisprudenza ha anche mostrato che inserire nuove competenze è perfettamente inutile se non si dà attuazione all'autonomia finanziaria regionale e locale. E' difficile, pertanto, per questa parte, sfuggire all'idea che le riforme proposte siano dei vuoti slogan (non per niente nel nuovo art.114 si parla di "Repubblica federale"!), finalizzati a dare soddisfazione, in qualche forma, ad alcune tra le forze politiche di maggioranza.

3. Il testo approvato il 25 marzo dal Senato, pertanto, non rappresenta una ulteriore tappa nel processo riformatore italiano. Esso si colloca su di un piano diverso da quello che hanno seguito, fin qui, le riforme istituzionali in Italia (legislative e costituzionali): quello dell'utilizzo della Costituzione (e della sua revisione) come strumento di lotta politica. I punti ancora aperti dopo le riforme legislative e costituzionali già avvenute (la riforma del Senato, l'autonomia finanziaria delle regioni, le garanzie per le opposizioni) restano irrisolti. L'unico profilo che trova una risposta è

quello relativo alla stabilizzazione e al rafforzamento dell'esecutivo: la soluzione offerta è, però, il modello, abnorme, del premierato assoluto, nel quale si annida, come è stato mostrato bene da altri, un vero pericolo per il principio democratico.

Per questi motivi, niente nel testo del 25 marzo può essere salvato. Le norme in esso contenute sono o inutili proclami (quelle sulla forma di Stato) o pericolose rotture (quelle sulla forma di governo).

Il procedimento di revisione costituzionale in itinere, peraltro, non può essere liquidato semplicemente con l'invito a una opposizione netta e intransigente. Esso fornisce l'occasione (e ancor più la fornirebbe se si dovesse giungere al referendum costituzionale) per portare avanti, a tutti i livelli, nel parlamento, nella dottrina, nella società civile, la riflessione sulla Costituzione, sulla sua difesa, sulla sua riforma. Una riflessione che, senza demonizzazioni, conduca a soffermarsi ulteriormente sul completamento del processo riformatore avviato negli anni scorsi e, soprattutto, sulle modalità attraverso le quali la revisione costituzionale ha da avvenire. Soltanto l'esistenza di una vigile opinione pubblica dotata di cultura costituzionale, infatti, può sottrarre la Costituzione all'uso strumentale e di parte cui stiamo assistendo e può consentire all'opposizione di oggi, qualora divenisse maggioranza di domani, di sfuggire al rischio di incorrere in analoghi comportamenti.