

# Riforme "di attuazione" (per una politica capace di cultura costituzionale)\*

di Stefano Grassi

1 – Condivido l'impostazione sul documento del valore della Costituzione come motore di un programma di riforme istituzionali.

Sulle riforme istituzionali si pongono infatti almeno tre domande: perché parlare di riforme?; quale metodo occorre seguire per le riforme istituzionali?; quali obiettivi e quali riforme occorre perseguire?.

Il giurista deve guardare con occhi critici alla realtà e la risposta alla prima domanda parte dalla constatazione della grave crisi che il sistema italiano manifesta nel suo complesso.

Si tratta non soltanto di una crisi delle istituzioni, ma di una grave e drammatica crisi della società.

E' sotto gli occhi di tutti la crisi della legalità: sia nella pubblica amministrazione, sia nella difficoltà di intervento della giustizia; ma soprattutto nella esistenza di troppe zone franche di illegalità diffusa, che rischiano di esprimere una endemica cultura negativa.

E' accertata in tutte le sedi la crisi della rappresentanza (con un Parlamento che non risulta più in grado di svolgere il suo ruolo costituzionale, a fronte di un governo che ne prevarica le competenze; con un sistema elettorale che si collega ad un sistema politico caratterizzato da forti tendenze al populismo, con formazioni politiche di chiara vocazione plebiscitaria).

Ma è ancor più evidente la crisi del sistema Paese, della società (la frammentazione e la conflittualità, con la palese assenza di legittimazione reciproca delle parti, non riguarda soltanto il sistema politico, riguarda anche l'assenza diffusa del senso dello Stato, la forte disomogeneità dei gruppi sociali e le forti diversità delle realtà economiche e culturali delle varie regioni, e il grave ritardo nel maturare una identità nazionale riconducibile a principi comuni).

Si tratta di una crisi aggravata in modo evidente dalla emergenza economica/occupazionale e dall'assenza di elaborazioni culturali capaci di affrancarsi dalle derive del consumismo provinciale che caratterizza il sistema sociale italiano.

Per capire di quali riforme costituzionali occorre dotarsi, è necessario fare riferimento anche ai motivi di lungo periodo della crisi costituzionale.

Al di là dei nostri confini nazionali, ci sono nuove dimensioni dei poteri pubblici e privati, di livello multinazionale, che pongono in crisi la sovranità degli Stati.

In tutti i livelli di governo si verifica un forte accentramento in sedi ristrette dei processi decisionali che influiscono sul sistema economico.

Non solo nel caso italiano, il sistema politico istituzionale manifesta difficoltà di analisi delle situazioni contingenti e resta privo di visioni e strategie capaci di ricostituire un sistema di valori al quale fare riferimento.

In questo contesto, assume un ruolo decisivo il potenziamento del sistema istituzionale europeo, che condiziona in termini pervasivi il nostro; il ruolo dell'Unione europea (pur con le sue incertezze ed i gravi problemi di deficit democratico che ancora lo affliggono) influenza in modo

---

\* E' il testo rivisto e corretto dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante

decisivo il nostro assetto costituzionale e diventa protagonista della stessa crisi e delle stesse ipotesi di soluzione.

Ai motivi collegati con la particolare fase che il sistema politico ed economico mondiale ed europeo stanno attraversando, si aggiungono i motivi specifici della crisi italiana: la crisi del rapporto tra politica e cittadini a partire da tangentopoli (e dai fenomeni di corruzione che permangono come una malattia endemica nel sistema politico e nel sistema sociale).

Il baricentro del sistema costituzionale costituito dall'art. 1 (“la sovranità appartiene al popolo”) e dall'art. 49 (la “partecipazione” di tutti i cittadini, con il mezzo dei partiti, “per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”) si è in qualche modo bloccato; a partire dall'assassinio di Aldo Moro, il percorso verso una democrazia matura si è interrotto e sempre più flebili sono le speranze di una sua positiva riattivazione.

L'adozione del sistema elettorale maggioritario, prima, e del metodo proporzionale con premio di maggioranza, oggi, hanno prodotto: una crisi del sistema delle garanzie costituzionali (vincolando il Presidente della Repubblica alla scelta, pressoché diretta, da parte del corpo elettorale, del Presidente del Consiglio); un grave indebolimento dell'istituto parlamentare, “nominato” dai vertici dei partiti, ed in estrema difficoltà nello svolgere la sua fondamentale funzione di controllo dell'attività del governo. L'attribuzione alla maggioranza di governo della maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, mette comunque in crisi il fulcro stesso della rigidità costituzionale, costituito dai principi di cui all'art. 138 Cost. (rendendo di fatto più vulnerabile lo stesso organo di garanzia della rigidità costituzionale: la Corte costituzionale).

Nonostante la necessità di confrontarsi con i modelli di amministrazione efficiente esistenti a livello europeo, il sistema politico e amministrativo non è stato in grado di completare le indispensabili riforme avviate per far sviluppare una cultura di una buona amministrazione trasparente e responsabile (le riforme avviate da Bassanini e la revisione costituzionale del Titolo V hanno, come noto, avuto battute di arresto e svolgimenti contraddittori, che non hanno trovato ancora un concreto sviluppo nei due nodi essenziali della forma di Stato regionale: il problema del raccordo, al centro, nella Camera delle Regioni; la concreta definizione del sistema di autonomia finanziaria e del federalismo fiscale).

Ancor più grave è l'assenza di un adeguato sviluppo della cultura dell'informazione, con l'inaccettabile permanere del conflitto di interessi e dell'incapacità di garantire una corretta e paritaria informazione politica anche nelle fasi elettorali. E' in crisi lo stesso principio fondamentale della divisione dei poteri e della legalità costituzionale (sancita dall'art. 1, quando chiarisce che la sovranità appartiene al popolo, “che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”), mentre si è ormai consolidato un sistema in cui potere politico, potere economico, potere dell'informazione non si distinguono e non si limitano a vicenda, ma creano un corto circuito decisionale che non trova riscontro in alcun modello di democrazia occidentale.

2 - In questo contesto: quale metodo occorre seguire; quale tipo di riforme occorre impostare?

Condivido l'opinione che esclude l'opportunità e la correttezza, anche sul piano tecnico-giuridico, dell'impostazione che vede la soluzione della crisi nella costruzione di “grandi riforme”.

Vi è in questa impostazione un primo gravissimo rischio, che è quello di costruire una riforma radicale in un contesto di crisi istituzionale che vede consolidarsi numerose prassi *contra constitutionem*.

La prospettiva di riforme palingenetiche si collega direttamente con l'uso contingente e strumentale delle proposte di riforma, dirette a consolidare un sistema che si contrappone e deroga permanentemente ad alcuni principi fondamentali della Costituzione.

Vi è inoltre da considerare che ogni buon giurista deve essere consapevole della assoluta inefficienza dell'ingegneria costituzionale, per risolvere crisi che sono di natura così profonda come quella attuale italiana.

Le crisi di cultura e di struttura morale del sistema non si risolvono con le proteste o con le tecniche di ingegneria idraulica che il più bravo dei progettisti potrebbe suggerire.

Per elaborare grandi riforme, occorre una cultura istituzionale di lungo respiro e la presenza di svolte epocali nella cultura e nella capacità di elaborare le prospettive del futuro di una società: ma è evidente che nessuna di tali condizioni è attualmente presente.

Si deve quindi escludere in modo assoluto il ricorso ad assemblee costituenti, o a “convenzioni” per la elaborazione di nuovi testi costituzionali: occorre prendere atto che non ci sono nuovi valori positivi da affermare; vi è invece una crisi dei valori essenziali di cittadinanza, di solidarietà ed accoglienza; è venuta meno la fiducia nel sistema collettivo, che giustifica il contributo finanziario dei cittadini (il fisco); manca la confidenza nelle istituzioni che garantiscono la corretta gestione degli interessi pubblici (la pubblica amministrazione) e che fanno rispettare e garantire i diritti (la giustizia).

Il metodo per le riforme si deve quindi orientare, in primo luogo, nel tentativo di recuperare i valori costituzionali e la loro forza coesiva del sistema sociale.

Più che riformare, occorre restaurare, consolidare e puntellare i principi costituzionali.

Occorre rendere reversibili le modifiche tacite, che pure si sono svolte negli ultimi anni e che non possono essere più tollerate. Se vi possono essere riforme, queste devono essere solo di manutenzione: si deve trattare cioè di riforme dirette a rafforzare e sviluppare la cultura costituzionale ed i principi costituzionali vigenti, mantenendo una piena coerenza con l’impianto costituzionale del 1948.

Il giudizio storico sul modello costituzionale italiano è un giudizio positivo per la capacità che ha avuto, nonostante queste ultime delicate e pericolose fasi, di sviluppare il sistema delle libertà ed i principi democratici propri delle civiltà occidentali (si tratta di un modello costituzionale equilibrato, che stabilisce principi e valori da perseguire insieme alle garanzie per evitare le dittature delle maggioranze; vorrei aggiungere che si tratta di una Costituzione che non è solo il frutto della Resistenza e della reazione alla dittatura, è una tavola di valori che è stata anche bagnata e consolidata negli ultimi decenni dal sangue di magistrati e servitori dello Stato, che hanno ispirato la loro azione ad una Patria unita nei diritti di libertà e nei doveri di solidarietà, propri di una civiltà democratica).

Le riforme devono essere dirette ad attuare i principi di apertura verso la comunità internazionale che caratterizzano il nostro sistema. Devono essere dirette a rafforzare lo stretto collegamento che vi è tra i principi di civiltà affermati nella prima parte della Costituzione e gli strumenti operativi che vengono delineati nella seconda parte.

Il portato innovativo della Costituzione del 1948, e degli altri principi di libertà sociale che si sono venuti affermando nel secondo dopo guerra del secolo scorso, rende indispensabile l’attuazione di riforme capaci da dare efficacia al sistema dei diritti sociali ed al perseguimento degli obiettivi di solidarietà che essi implicano.

La prima direzione, quindi, nella quale occorre muoversi per attuare le riforme è quella di sottolineare l’esigenza di uno sviluppo forte della cultura della Costituzione. In questo senso deve essere valorizzata l’indicazione data nella recente riforma Gelmini in ordine all’attribuzione di un ruolo centrale, nel sistema educativo, all’istruzione su “cittadinanza e Costituzione” (art. 1, d.l. 137/08: la scuola deve formare alla Costituzione, perché l’educazione alla cittadinanza permette di individuare quei principi di unità e di civiltà che sono elemento strutturale ed indispensabile per dare vita alle riforme).

La proposta di Valerio Onida e di Gustavo Zagrebelsky, di indicare nel “2 giugno” la festa non soltanto della Repubblica ma anche della Costituzione, si lega all’esigenza di ritrovare una capacità di educare alla legalità l’intero sistema ed alla consapevolezza che la nuova legittimazione che le forze politiche possono trovare non può essere che nella stessa riaffermazione del valore centrale dei principi costituzionali (come giuristi e come studiosi del diritto costituzionale, l’unica richiesta che riteniamo di dover fare a tutti i partiti è che facciano dei principi e delle regole costituzionali il loro punto di riferimento).

In conclusione, il metodo delle riforme non deve andare oltre i principi di fondo del sistema costituzionale ed in particolare deve essere attuato con singoli obiettivi di ammodernamento e di adeguamento della struttura della nostra Costituzione, secondo il metodo puntuale suggerito dall’art. 138 Cost., e non con soluzioni palinogenetiche di riscrittura di intere parti della Carta.

3 - In coerenza con tale metodo, quali sono gli obiettivi che è possibile individuare come oggetto di riforme costituzionali?

Non vi sono dubbi che alcune correzioni possono essere indispensabili, proprio per perseguire quella rinnovata cultura costituzionale di cui ho fatto cenno.

Sulla forma di governo, occorre forse prendere atto della difficoltà che ha creato, nel funzionamento del sistema, la tendenza ad invocare un bipartitismo che il sistema politico non è in grado di sviluppare oltre un certo limite.

Il sistema elettorale può anche avere sviluppi in senso maggioritario e la prova che la nostra Costituzione è compatibile con tale sistema deriva dal fatto che, nonostante i gravi sintomi di crisi, il sistema costituzionale mantiene la sua vitalità e la sua capacità di sviluppo.

Certamente, l'adozione di sistemi maggioritari rende particolarmente urgente l'individuazione di correttivi che possono essere raggiunti con modifiche al testo costituzionale, ma ancor prima, e forse meglio, con modifiche ai regolamenti parlamentari e con prassi volte a rispettare in modo più rigoroso i principi vigenti.

Non si tratta di attuare riforme dirette a rafforzare l'esecutivo, che è già oltremodo forte ed in grado di prevaricare gli equilibri istituzionali. Occorre rafforzare l'efficienza del sistema decisionale, attribuendo ruoli meglio definiti alla maggioranza ed all'opposizione in Parlamento: si tratta quindi di riformare i regolamenti parlamentari, individuando strumenti che garantiscano percorsi efficienti alle proposte del Governo, ma al tempo stesso portino lo statuto dell'opposizione a livelli di garanzia effettiva e non meramente formale.

Occorre rivalutare le caratteristiche democratiche del procedimento legislativo: non è ammissibile che la maggioranza venga vincolata dalle proposte governative attraverso il sistema della decretazione d'urgenza; che le deleghe legislative siano costruite su principi e criteri direttivi del tutto evanescenti e generici; che si attui un sistema di deroghe (con la giustificazione della contingibilità e dell'urgenza) capaci di creare un circuito decisionale alternativo del tutto svincolato da ogni meccanismo di controllo adeguato di natura democratica; deve essere recuperato quel minimo di consapevolezza nelle decisioni, che è implicito nel principio dell'adeguata istruttoria conoscitiva prima di ogni decisione legislativa (art. 72, primo comma, Cost.).

Anche nell'amministrazione occorre effettuare riforme che tendano a garantire il recupero del controllo democratico e della trasparenza e, su questo piano, assume un rilievo decisivo il completamento del disegno riformatore delineato dalla legge di revisione n. 3 del 2001 sul Titolo V. In proposito occorre passare dall'enunciazione generica dei principi dettati dalla legge delega sul federalismo fiscale alla concreta attuazione di strumenti di partecipazione e di cooperazione tra centro e periferia che rendano efficiente il sistema dei diritti sociali che la Repubblica (nelle sue articolazioni centrali e periferiche) è tenuta a garantire (in questa direzione sono le indicazioni della giurisprudenza costituzionale che si è sviluppata ampiamente nello sforzo di interpretazione del Titolo V: non basta peraltro l'interpretazione giurisprudenziale, occorre che il coordinamento venga definito con procedure rigorose di partecipazione, sviluppate con puntuali norme di livello costituzionale).

La riforma istituzionale più urgente è comunque quella di individuare un sistema elettorale del Senato capace di esprimere una rappresentanza direttamente collegata con una “base regionale” effettiva. La soluzione della rappresentanza delle Regioni in Senato è indispensabile, perché è necessario individuare - al centro - una sede di raccordo e di coordinamento, superando la prassi confusa e conflittuale che ha seguito la revisione della distribuzione delle competenze legislative fra Stato e regioni nel Titolo V. Concordo con chi ritiene che la seconda Camera delle Regioni non possa non avere anche un ruolo politico (esprimendo anch'essa la fiducia al governo – eventualmente attraverso un voto di fiducia espresso dal Parlamento in seduta comune, soluzione che rafforzerebbe in modo molto rilevante la posizione del Presidente del Consiglio – secondo un correttivo già ipotizzato in Assemblea costituente da Egidio Tosato); ma un avvio concreto della riforma del Parlamento potrebbe prescindere da forti innovazioni della Carta costituzionale: prioritaria è l'individuazione di un adeguato meccanismo

elettorale che esalti il tipo di rappresentanza dei territori, già implicito nel richiamo alla “base regionale” di cui all’art. 57, primo comma, sull’elezione del Senato.

Le vere riforme passano attraverso un ripensamento del sistema elettorale, che non deve esaurirsi nell’individuazione del meccanismo di traduzione dei voti in seggi ma deve soprattutto fare riferimento alla legislazione di contorno che è direttamente strumentale a garantire l’effettività della partecipazione politica ed un raccordo non meramente virtuale tra eletti ed elettori.

Occorre superare le anomalie dell’attuale sistema elettorale. Si deve constatare che l’introduzione di sistemi maggioritari o proporzionali con attribuzione del premio di maggioranza ha reso possibile la semplificazione del sistema politico, ma non è stato in grado di garantire un efficace funzionamento della rappresentanza. Con nuove scelte relative alla cosiddetta “legislazione di contorno”, si deve ricostituire un circuito più stretto di rappresentanza fra eletti ed elettori, lavorando sulle dimensioni delle circoscrizioni dei collegi elettorali (che non debbono avere l’ampiezza attuale); introducendo dei meccanismi che consentano un controllo preventivo da parte dei cittadini sulla formazione delle liste elettorali (se si può escludere il voto di preferenza, per limitare la lievitazione delle spese delle campagne elettorali, è indispensabile individuare ed elaborare adeguate – e non meramente facoltative – forme di elezioni primarie). Deve essere probabilmente ripensato (sul versante delle scelte effettuate dai partiti) il tema dell’indicazione del Presidente del Consiglio nella scheda elettorale, anche per ridurre il pericoloso rafforzamento del personalismo nella conduzione dei partiti politici (che non ne favorisce la crescita democratica e soffoca l’indispensabile dibattito interno).

Ma ancor prima occorre intervenire su alcune regole di fondo della politica, attraverso una rigorosa revisione delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, che consentono una più netta affermazione del principio della separazione dei poteri (in particolare della distinzione tra politica, economia e cultura, risolvendo il nodo del conflitto di interessi).

La riforma da effettuare deve riguardare la stessa vita interna dei partiti e la loro legittimazione a partecipare ai procedimenti elettorali. Occorre avere il coraggio di sviluppare i principi dell’art. 49 della Costituzione, che impone non soltanto di impedire ai partiti di uscire dal ruolo che gli viene attribuito dalla Costituzione (la partecipazione alla formazione dell’indirizzo politico nazionale non può significare l’occupazione delle sedi di gestione ed esercizio di tutti i poteri pubblici); ma suggerisce anche di superare la principale delle cause del comportamento prevaricante che si è verificato, e cioè l’assenza di garanzie in ordine al metodo democratico interno ai partiti.

La soluzione di questo tipo di problemi non può non essere ricercata nell’ambito della disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti. Un modello in questo senso è dato dal regolamento 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003, sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici di livello europeo, in cui si indicano le condizioni che il partito politico deve soddisfare per poter partecipare alla distribuzione delle risorse: non soltanto la personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede e la rappresentanza in almeno un quarto degli stati membri; ma soprattutto l’obbligo di rispettare nel proprio programma e nella propria azione “i principi sui quali è fondata l’Unione europea, vale a dire i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell’uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto” (art. 3, lettera c del regolamento), con una costante verifica del rispetto di tali condizioni da parte del Parlamento europeo (art. 5 del regolamento).

E’ quasi superfluo rilevare che la necessità di recuperare lo spirito ed i principi democratici che si leggono nel testo costituzionale passa attraverso un recupero della libertà di informazione e della disciplina coerente della *par condicio*, che le più recenti vicende hanno portato a svolgimenti del tutto impropri e palesemente inadeguati per garantire un tasso di maturazione democratica sufficiente nel nostro sistema.

Mi rendo conto che la prassi costituzionale più recente e gli equilibri politici attuali rischiano di rendere mere aspirazioni queste mie indicazioni. Ma, a mio avviso, la prima riforma che tutti gli attori dell’attuale dibattito debbono tenere presente è quella di riaffermare alcune esigenze essenziali di rispetto dei principi di democrazia espressi dalla Costituzione, che soli possono fondare qualsiasi utile riforma.

Questa conclusione non esclude, anzi sollecita, uno sforzo comune di sviluppo dei principi costituzionali nel porre mano a rilevanti riforme di attuazione, che ben possono vedere la convergenza delle forze di maggioranza e di opposizione su temi come quello del completamento della riforma del Titolo V (con la concreta definizione del federalismo fiscale e della seconda Camera delle Regioni) e come quello della forte modernizzazione del sistema amministrativo (semplificazione e trasparenza) e giudiziario (che va difeso ad oltranza, ma che deve essere posto in condizione di dare risultati efficienti e prevedibili). Occorre, infatti, porre in essere con urgenza le condizioni che avvicinino il nostro sistema economico e sociale a livelli minimi di funzionalità che ci consentano di competere nel sistema europeo e mondiale.

In questo senso sono da apprezzare i sempre più frequenti riferimenti, nelle sentenze della nostra Corte costituzionale, ai principi ed alla giurisprudenza comunitaria. Il garante della Costituzione è già consapevole che la vera riforma del nostro sistema passa per il radicamento nel più ampio scenario dei diritti e delle regole democratiche che costituiscono il patrimonio comune della civiltà europea.