

## IL VALORE DELLA COSTITUZIONE COME MOTORE DI UN PROGRAMMA DI RIFORME ISTITUZIONALI

### ***Partire dalla Costituzione per riformare la Costituzione.***

I più seri fattori di crisi della nostra democrazia sono stati già evidenziati nel corso del seminario del 5 ottobre 2009. Il confronto ha sottolineato: **a)** il declino della capacità di rappresentanza del sistema parlamentare, dovuto alla involuzione in senso oligarchico dei partiti e alla esclusione degli elettori dalla scelta degli eletti derivante dall'attuale legge elettorale; **b)** l'imporsi di meccanismi di concentrazione delle decisioni nell'ambito del governo, che elude elementari esigenze di responsabilità e controllo democratico; **c)** una disordinata e disuguale espansione delle autonomie con il rischio di autoreferenzialità delle istituzioni e dei territori e di un indebolimento della capacità di governo unitario del sistema.

Tali problemi hanno le loro radici nel disfacimento del sistema dei partiti, nella difficoltà di raggiungere una versione accettabile e condivisa del bipolarismo con la legge elettorale vigente, nelle distorsioni, nei ritardi e nelle carenze di coordinamento del processo di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione.

Nonostante si tratti in buona parte di problemi esterni alla Costituzione, ancora una volta si propone una disordinata slavina di riforme costituzionali.

Questo approccio va ribaltato. Ogni proposta di riforma deve partire da una riflessione sul rendimento dell'impianto fondamentale della Costituzione. Nel corso dell'esperienza repubblicana, esso ha consentito di canalizzare gravi conflitti sociali, di orientare profonde trasformazioni economiche, di assorbire forze estranee (a volte ostili) ad essa e drastici cambiamenti del sistema politico: si è pertanto rivelato un indispensabile fattore di coesione e crescita civile del Paese.

Costituzione e Unione Europea sono stati i punti di forza che hanno consentito di superare le crisi che il paese ha attraversato su diversi versanti, da quello istituzionale a quello economico.

### ***La Costituzione come fattore di coesione del Paese.***

La realtà italiana presenta un grado di complessità e conflittualità superiore rispetto ad altri paesi europei e non può contare sulla forza di organizzazioni unitarie che altrove hanno svolto un fondamentale ruolo unificante (monarchia, pubblica amministrazione, classi dirigenti omogenee).

La Costituzione repubblicana ha fornito valori, regole e istituzioni che hanno consentito di governare questa complessità, secondo equilibri che si sono evoluti nel tempo, e di prevalere sulle forze anticostituzionali che si sono periodicamente affacciate nella storia repubblicana. La definizione di questi equilibri non è calata dall'alto, ma si è presentata come il risultato dell'azione anche conflittuale dei diversi poteri costituzionali (partiti, iniziative referendarie, Parlamento, Governo, Magistratura organi di garanzia

costituzionale, autonomie territoriali), ciascuno dei quali ha giocato fino in fondo il proprio ruolo.

Ciò è avvenuto non solo nella prima fase della storia repubblicana, allorché si trattava di includere nel processo democratico forze politiche profondamente contrapposte sul piano ideologico, ma anche nella seconda, in cui partiti che non avevano nella loro storia l'esperienza della costruzione della Carta fondamentale, hanno più volte ottenuto la maggioranza parlamentare. In tale ormai non breve fase, la Costituzione ha continuato a porsi quale base di legittimazione delle regole del gioco istituzionale fra le diverse forze politiche e, nello stesso tempo, quale fattore dinamico di coesione e di unificazione dell'intero paese.

Costituzione e Repubblica costituiscono un binomio inscindibile. Come non c'è Repubblica senza Costituzione, così non c'è Costituzione senza una Repubblica "una e indivisibile" che "riconosce e promuove le autonomie locali" (art. 5). Questa saldatura ha assicurato l'unità e quindi la forza del paese, tanto più in un contesto caratterizzato dal processo di integrazione europea. E non c'è ragione per ritenere che non continuerà ad assicurarle in futuro. Nel referendum costituzionale del giugno 2006, il consenso popolare sul testo della Costituzione del 1948, con le modifiche apportate nel 2001 al Titolo V della Seconda Parte, ha del resto raggiunto punte elevate in ogni parte del territorio della Repubblica

### ***La Costituzione come fattore di modernizzazione e di crescita civile***

Con la Costituzione l'Italia entra nella modernità, in una prospettiva comune con le più avanzate democrazie europee. La Costituzione italiana ha aperto una via democratica di modernizzazione del paese alternativa a quella imposta dal fascismo che aveva promosso il superamento in chiave autoritaria ed autarchica del vecchio modello elitario di Stato liberale. Costituzionalizzazione, modernizzazione ed europeizzazione dell'Italia costituiscono, a partire dalla nascita della Repubblica, un unico percorso di progresso civile.

Inizia così per l'Italia una storia di libertà che va interpretata unitariamente, senza artificiose fratture fra prima e seconda parte della Costituzione o fra prima e seconda Repubblica. L'appartenenza al popolo di una sovranità esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1), come i principi di libertà e di eguaglianza riconosciuti dagli artt. 2 e 3, trovano, infatti, la loro prima garanzia nell'articolazione pluralistica del pubblico potere fra organi ed enti operata nella seconda parte del testo. E proprio tale articolazione ha a sua volta consentito di affrontare i problemi di governo di una società sempre più complessa e diversificata.

Essa va dunque preservata nel suo nucleo essenziale, anche se le soluzioni cui ha dato luogo hanno presentato disfunzioni che vanno invece corrette attraverso riforme anche di livello costituzionale.

A questa linea se ne oppone un'altra, che consiste nell'illusione di risolvere i problemi di governo in termini di concentrazione del potere, di trasferimento di competenze decisionali alle tecnocrazie, di depoliticizzazione della società.

E' dunque nello stesso tempo necessario e possibile sfruttare tutta la forza del nostro patrimonio vivente di democrazia per formulare una proposta in positivo rivolta alle altre

forze politiche per una azione comune di riforma istituzionale, tesa a migliorare la qualità del nostro sistema istituzionale e la capacità del nostro paese di rimanere nel novero delle più avanzate democrazie contemporanee.

### **Adeguare le finalità di riforma alla valorizzazione della Costituzione vigente.**

Dalla riaffermazione del valore positivo dell'esperienza costituzionale italiana e attraverso una linea evolutiva di continuità storico-politica, si possono individuare puntuali, realistiche e coerenti linee di riforma concernenti, sia la Costituzione, sia la legislazione ordinaria.

Il programma di riforma istituzionale deve proporsi di correggere le tendenze negative che si manifestano nel cuore del sistema politico rappresentativo ponendo al centro dell'iniziativa la questione della forma del Parlamento.

Il lungo dibattito sulle riforme sviluppatosi in Italia negli ultimi tre decenni ha forse messo in ombra la consapevolezza collettiva del valore dell'esperienza costituzionale italiana, ma oggi fornisce alcuni riferimenti utili che potrebbero essere ampiamente condivisi.

Pur nella varietà di posizioni emerse, tale dibattito ha consentito di enucleare alcune istanze di riforma che rispondono ad esigenze da tempo maturate e ampiamente condivise, ma che non sono riuscite a trovare sbocco nella confusione generata da un eccesso di proposte e dalla vaghezza delle premesse.

La chiarezza delle premesse può essere ritrovata nella volontà di confermare l'impianto di fondo della Costituzione, sviluppandone le linee evolutive più mature e condivise.

Individuare nella Costituzione vigente le basi di un programma di riforma dovrebbe comportare un'azione di riforma ispirata alle seguenti finalità:

- ampliare gli spazi di partecipazione e di decisione democratica dei cittadini, contro le interpretazioni plebiscitarie del mandato popolare;
- rendere il nostro sistema decisionale più rapido ed efficiente ma anche più democratico, rivedendo radicalmente tutti i procedimenti e gli istituti che non rispondono più ad effettive esigenze di garanzia e di controllo democratico e liberando risorse istituzionali per superare le fratture e le diseguaglianze che dividono il paese;
- sviluppare un sistema ordinato di rapporti tra Unione Europea, Stato e autonomie territoriali interpretando il Titolo V come articolazione di grandi politiche nazionali tra i livelli territoriali nel quadro della Unione europea e sviluppando compiutamente le indicazioni del Trattato di Lisbona;
- attuare la garanzia dei diritti fondamentali in termini omogenei su tutto il territorio nazionale e verso le nuove componenti sociali, compresi i non cittadini.