



Far fallire la riforma costituzionale per rianimare la cultura costituzionale

di Gaetano Azzariti (*)

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

Non è facile discutere di un testo come quello approvato dal Senato di riforma della seconda parte della nostra Costituzione. Una difficoltà che nasce dalla convinzione che il disegno proposto è espressione di una “cultura” distante da quella della nostra tradizione costituzionalistica. Impressione di estraneità che ha trovato conferma nelle parole pronunciate, introducendo i lavori di questo seminario, da Giovanni Sartori, quando ha affermato che l’approvazione del disegno di legge costituzionale porterebbe il nostro ordinamento fuori dal sistema parlamentare (opportunamente auspicando che ci si ponga invece in difesa di questo), e da Leopoldo Elia quando ha affermato che il disegno di revisione si porrebbe – addirittura – contro il costituzionalismo occidentale.

E’ per questo che vorrei porre una questione di metodo, più che di merito. Mi chiedo in quale prospettiva e a che fini si debba discutere del disegno di legge costituzionale ora all’esame della Camera. Se sia utile una critica costruttiva, che prenda in esame le parti più discutibili, per evidenziare le ragioni di dissenso, con lo scopo di migliorare l’elaborato, o almeno di ridurre il danno. Un tale atteggiamento rischia di essere tanto politicamente improduttivo, quanto scientificamente inopportuno. Politicamente improduttivo, perché visti i numeri dell’attuale maggioranza e la chiusura al confronto dimostrata al Senato, è assolutamente probabile che la disponibilità, non solo non sia accolta, ma finisca per contribuire ad avallare una riforma costituzionale irriducibile e inaccettabile nelle sue potenzialità negative. Sul piano scientifico, inoltre, l’atteggiamento “costruttivo” nei confronti, non tanto delle singole proposte, quanto del disegno nel suo complesso (le Costituzioni sono sistemi complessi ed unitariamente concepiti, non possono isolarsi le singole proposte), rischia di indebolire ed inquinare la coerenza e le ragioni che

(*) Professore ordinario di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma “La Sapienza” (Piazzale Aldo Moro, 5 – 00185 Roma).

sostengono la radicale avversità alla revisione costituzionale prospettata. Insomma se si ritiene che il progetto complessivo presentato non sia sostanzialmente riformabile, ma al tempo stesso sia preoccupante per le sorti del nostro ordinamento costituzionale, la scelta su quale atteggiamento assumere appare assolutamente prioritaria.

In questa situazione ritengo sia da prendere in attenta considerazione la seguente alternativa: rispetto allo scenario “orribile”, al quale i numeri e l’arroganza dell’attuale maggioranza ci condannerebbero e che l’approvazione della riforma costituzionale realizzerebbe, c’è un altro scenario “possibile”, che, allo stato attuale delle cose, appare tutt’altro che inconcepibile: il fallimento della riforma.

Uno scenario – quello del fallimento – ipotizzabile confidando, non tanto sulle proprie forze, quanto sui contrasti e le debolezze della maggioranza, sulle incertezze che vari esponenti politici e istituzionali vanno manifestando, persino sull’opposizione riscontrabile in alcuni settori della cultura costituzionale pur chiaramente di destra, ma consapevole della insostenibilità del disegno approvato dal Senato. Si può dunque fondatamente sperare in un’implosione liberatoria.

Tra coloro che avversano decisamente la riforma costituzionale prospettata, manifestando la consapevolezza dell’inermità della battaglia parlamentare, molti sembrano ormai già arresi a giocare l’ultima carta: quella referendaria; anche tra coloro che sono intervenuti in questa sede molti hanno espresso la convinzione che ormai non resta che prepararsi al referendum costituzionale, ed hanno argomentato circa il modo più efficace per affrontare la sfida finale. Personalmente non credo si sia giunti a questo punto. Il che mi porta a dissentire da coloro che ritengono ormai esaurito lo spazio per poter riflettere criticamente e in modo culturalmente appropriato sulle sorti del nostro sistema costituzionale, ritenendo ormai giunto il tempo della sola propaganda politica e della semplificazione del linguaggio al fine di indicare obiettivi semplici e slogan comprensibili per una battaglia esclusivamente politica da combattere senza esitazioni o divisioni. In questa prospettiva – è la richiesta che alcuni avanzano – si tratterebbe solo di scegliere le bandiere dietro le quali schierarsi.

Se è, invece, ancora possibile (e forse probabile) un’implosione che interrompa il cammino parlamentare, o che impedisca – nonostante la forza dei numeri – l’approvazione definitiva della riforma costituzionale, è a quest’obiettivo che bisogna dedicarsi. Il problema è in che modo favorire quest’esito. Contrapporre slogan “buoni” a slogan “cattivi” non sembra la strada migliore.

Impraticabile appare anche la strada seguita – ahimè – infruttuosamente al Senato. Opporre cioè un “controprogetto” al progetto della maggioranza. Questo è stato tentato con la c.d. bozza Amato, ma è una strada che va incontro ad un duplice ordine di controindicazioni. Sul piano

strettamente politico-parlamentare, i numeri e l'arroganza della maggioranza renderebbero improduttivo di risultati pratici il lavoro di elaborazione dell'articolato alternativo. Sul piano strettamente teorico-dogmatico, il progetto risulterebbe criticabile perché anziché tendere – come sarebbe auspicabile – a superare la stagione delle revisioni (semi)complessive della costituzione, che tanti danni e fallimenti ha recato negli ultimi anni (dagli insuccessi delle diverse Bicamerali al progetto di cui si sta discutendo), proseguirebbe ancora ostinatamente nella stessa direzione. Forse bisognerebbe tornare a considerare il valore dei limiti di estensione e di contenuto delle revisioni costituzionali, la logica puntuale e non traumatica dell'art. 138 Cost., la necessità della gradualità dei cambiamenti e delle transizioni costituzionali (almeno fin tanto che si vuole permanere nell'ambito del sistema costituzionale costituito), le distinzioni di concetti storicamente fondanti il costituzionalismo moderno che tendono ad escludere la possibilità di un uso illimitato del potere di revisione, distinguendo potere costituente e potere costituito, rifiutando in tal modo la possibilità di un potere costituente perennemente nella disponibilità del legislatore ordinario.

Queste ultime considerazioni inducono a segnalare quello che mi sembra essere il piano più impegnativo della riflessione odierna che dovrebbe vedere interessata l'intera cultura costituzionalistica, e che – nella situazione politica descritta – sono convinto rappresenterebbe anche la migliore arma di lotta politica. Il progetto approvato al Senato dovrebbe essere contrastato con le ragioni del costituzionalismo moderno, con la storia e la teoria delle costituzioni, accettando la sfida che le trasformazioni politiche e sociali impongono ai sistemi costituzionali, consapevoli che queste si pongono su piani assolutamente diversi rispetto a quelli che ci sono solitamente proposti, che ormai coinvolgono il sistema mondo, e che pertanto non ci si può illudere di risolvere guardando solo al proprio interno, entro lo spazio chiuso nazionale. In sostanza un'opera di disvelamento e di demistificazione, per fare emergere l'importanza estrema di alcune categorie classiche che la scienza e la storia del costituzionalismo hanno forgiato, che vanno ripensate per adeguarle alle mutate condizioni, mentre oggi appaiono semplicemente abbandonate. Evidenziare la miseria e la distanza delle attuali proposte dai principi classici del costituzionalismo può avere un effetto positivo anche nel più lungo periodo (non solo per la battaglia contro l'attuale riforma costituzionale): contribuire a riaffermare la centralità e la forza della *lex superior*, sottraendola al giuoco delle convenienze politiche che sembra aver dominato l'ultima lunga fase del dibattito sulla riforma costituzionale, con effetti di delegittimazione del ruolo delle costituzioni tante volte denunciato dalla dottrina più impegnata e sensibile.

Se i numeri e l'arroganza altrui non permettono un'efficace lotta politico-parlamentare, e se non è ancora il tempo della chiamata *ad referendum*, lo spazio per la lotta delle idee rimane l'unico possibile. Una lotta rivolta alla società civile ed alle coscienze, ma che può tornare utile anche per meglio equipaggiarsi, se e quando il tempo della politica dovesse tornare, riconquistando uno spazio autonomo che oggi non ha. Una riflessione sulle ragioni che hanno prodotto la crisi di cui oggi tutti noi ci lamentiamo, ma che – magari inconsapevolmente, o magari erroneamente – molti hanno concorso a determinare. Riflettere sui propri errori, in tempi come questi può ridurre i rischi di commetterli nuovamente quando i tempi muteranno, e credo possa anche favorire il tempo del mutamento. Miope sarebbe considerare il danno arrecato alla democrazia dalla torsione plebiscitaria che ha oramai raggiunto insopportabili livelli, ovvero l'affermazione di una “democrazia di mandato”, esclusivamente come conseguenze della vittoria di una maggioranza politica priva di scrupoli e governata da un incantatore di serpenti. Più lungimirante sarebbe chiedersi se quanto sta avvenendo non sia anche il frutto (magari avvelenato) di un decennio e più di cultura dell'efficienza e della governabilità senza principi e senza limiti (costituzionali). In fondo è proprio delle Costituzioni (e del costituzionalismo moderno) porre limiti al potere, assicurando i diritti fondamentali dei consociati. Molto distante dall'ansia di governabilità a tutti i costi che nelle Costituzioni non trova il suo fondamento esclusivo, né quello principale. Un'ansia che ha colpito molti in passato e di cui sarebbe opportuno liberarsi, per affrontare con maggior consapevolezza anche il non facile problema del Governo delle società complesse e globalizzate.

Mi rendo conto che la prospettiva evocata, che opererebbe fundamentalmente sul piano culturale e sociale, rischia di apparire astratta, o comunque di lasciare pericolosamente scoperto nel frattempo il fronte più propriamente politico e la materiale difesa dell'ordinamento esistente. Tanto più in un momento in cui - nonostante le speranze di implosione – non può escludersi lo scenario “orribile” prospettato dal progetto di revisione costituzionale. Ecco perché non ci si può esimere dal considerare oltre che le questioni più impegnative e di lungo periodo, anche le questioni legate allo stato attuale del nostro sistema costituzionale.

Un sistema costituzionale che si vuole travolgere e far degenerare, e che dunque bisogna difendere, ma che non sarebbe inutile invece modificare in alcune parti per migliorarne l'effettività. Nella situazione critica descritta però non sembra che ci si possa illudere (semmai ci fosse il consenso, non ci sarebbero i numeri parlamentari), inoltre le divisioni sulle proposte di modifica del sistema costituzionale attraverserebbero e dividerebbero le opposizioni già deboli e confuse.

Una riforma però – anche nelle condizioni date – potrebbe essere responsabile proporre: quella del titolo V. Non penso ad un’ulteriore e diversa legge costituzionale, bensì più semplicemente alla definizione di una legge ordinaria di attuazione (una “La Loggia bis”), che tenti, per quanto possibile, di colmare le omissioni e ridurre le confusioni che la revisione costituzionale – fatta malamente e in fretta – ha determinato. La necessità di un intervento del Parlamento in questo settore d’altronde appare evidente: attualmente è la Corte costituzionale che sta completando il disegno della riforma del titolo V (lo stesso Presidente della Corte si è lamentato di quest’opera di necessaria, ma impropria supplenza). Se una riflessione deve essere compiuta – anche in termini autocritici – tanto vale ripensare allo Stato delle autonomie.

Volendo infine risalire, con gran cautela in questa fase, al livello della Costituzione e dell’opportunità di un adeguamento del testo, la riflessione sullo Stato delle autonomie potrebbe portare ad una collegata questione. Il Senato delle Regioni (questione completamente elusa nel progetto approvato dalla maggioranza, non potendosi assegnare alcuna funzione di rappresentanza regionale al “Senato federale della Repubblica”), che costituisce la più vistosa “parte mancante” della riforma costituzionale della passata legislatura. Non credo in realtà che ci siano oggi le condizioni perché si realizzi una riforma del sistema parlamentare che introduca un Senato delle Regioni. Ritengo che un’eventuale proposta in tal senso costituirebbe solo un “esercizio di stile”, una ricerca di taglio teorico. Si dovrebbe però sapere che anche la ricerca “pura” serve, tanto quanto quella “applicata”, e che avere riservato quasi tutte le risorse esclusivamente alla seconda, non è tra le ultime ragioni che spiegano la condizione in cui ci troviamo. In ogni caso mettere in cantiere un ambizioso progetto politico, di non immediata realizzabilità, può essere utile per ricordarci che sono lunghi i tempi per la ripresa e la fuoriuscita da una crisi del sistema costituzionale e politico non contingente. Il compito del ceto intellettuale non può che essere quello di rianimare una cultura costituzionale rigorosamente adeguata ai tempi, solo così può servire alla politica.