



Un'agenda in materia di riforme costituzionali per la prossima legislatura: due scenari ed un atteggiamento consapevole

di Gaetano Azzariti () - Pubblicato in "ASTRID – Rassegna" n. 16 del 2005*

Per l'inizio della prossima legislatura si possono immaginare in materia costituzionale due scenari, tra loro radicalmente diversi; ciononostante unico è l'atteggiamento culturale e politico che dovrebbero assumere le forze di centrosinistra. Vediamo separatamente i singoli aspetti.

Primo scenario. L'attuale maggioranza parlamentare riesce a fare approvare in via definitiva nel breve tempo che rimane prima dello scioglimento delle Camere lo stravolgimento del testo della Costituzione. I tempi "tecnici" non permettono in ogni caso lo svolgimento del referendum costituzionale prima della fine della legislatura, che dovrà comunque essere richiesto dalle attuali opposizioni per impedire che la decisione parlamentare produca i propri effetti. La nostra Costituzione infatti stabilisce che una "ultima" difesa può opporsi ad una maggioranza parlamentare che decide la revisione della Costituzione senza che sia stato però raggiunto un accordo con almeno una parte dell'opposizione politica (nel caso in cui non si sia ottenuta la maggioranza di almeno i due terzi dei componenti di ciascuna Camera). In questo caso il referendum può essere richiesto dalle minoranze istituzionali (un quinto dei membri di ciascuna Camera o cinque Consigli regionali) o sociali (cinquecentomila elettori). Che il referendum venga chiesto – nella malaugurata ipotesi dell'approvazione parlamentare del disegno di revisione della Costituzione – è certo, in tal senso si sono già pronunciate tutte le attuali forze di opposizione.

(*) Ordinario di Diritto costituzionale Università "La Sapienza" di Roma

D'altronde, nessuna forza politica di centrosinistra sembra voler sostenere lo stravolgimento del sistema costituzionale che si realizzerebbe con la messa in opera del disegno governativo. Le forti critiche e le inappellabili condanne (su cui non è qui il caso di tornare, ma su cui sarà bene insistere in ogni altra sede) espresse dai più diversi esponenti politici, da varie personalità e da molti costituzionalisti, accompagnate da un atteggiamento di protervia della maggioranza (posta sotto ricatto da alcune sue componenti) nel corso della discussione in Parlamento, un risultato l'hanno raggiunto: hanno sottratto ogni spazio a chi si era illuso che fosse possibile un compromesso parlamentare, magari con lo specifico proposito di evitare lo scontro tra due schieramenti contrapposti. Uno scontro che sarà (nel caso si debba svolgere il referendum costituzionale) cruento ed ultimativo, perché riguarderà i principi supremi e di fondo che reggono il nostro ordinamento sociale e politico.

Questo possibile scenario sarebbe “drammatico”, perché la legislatura si aprirebbe mettendo subito e direttamente in campo la posta più alta: l'eventuale sconfitta al referendum costituzionale del centrosinistra (e di tutti coloro che si oppongono allo stravolgimento del nostro sistema costituzionale) non sarebbe recuperabile. Nulla potrebbe fare, a quel punto, la “Politica”, che verrebbe travolta dalla cesura costituzionale. Così, se anche (paradossalmente) il centrosinistra, solo pochi mesi prima dello svolgimento del referendum, avesse vinto le elezioni politiche, perdendo successivamente lo scontro sulla Costituzione, non avrebbe più legittimità a governare e il Presidente della Repubblica dovrebbe sciogliere “di corsa” e di nuovo le Camere, affinché governi il Paese chi ha dato vita alla nuova Costituzione, e non i suoi “nemici”. Se invece, ancor peggio, la sciagurata sconfitta delle forze di centrosinistra al referendum costituzionale fosse il seguito di una inaspettata (ma chi può oggi escluderlo, salvo i rassicuranti sondaggi) mancata vittoria alle elezioni politiche del 2006, non ci sarebbe più neppure bisogno di ulteriori passaggi: il Paese sarebbe definitivamente in mano alla destra, e non solo per alcune legislature, ma a tempo indeterminato.

Così “drammatico” dunque lo scontro che si aprirebbe nel Paese, che, se questo scenario si dovesse presentare all'apertura della prossima legislatura, non si può pensare che ad un'unica fondamentale richiesta da avanzare a tutte le forze dell'attuale opposizione: quella di non sottovalutare la portata dello scontro e dunque di abbandonare ogni conflitto interno, subordinare alla questione costituzionale ogni altra richiesta o pretesa politica, impegnarsi senza “se” e senza “ma” nella *lotta per la Costituzione*.

Secondo scenario. E' anche possibile però che l'inizio della prossima legislatura non sia tanto drammatico. Non è detto, infatti, che (nonostante l'ostinazione della maggioranza, o

almeno di alcune sue componenti) il disegno di legge di revisione della costituzione venga effettivamente definitivamente approvato in quest'ultimo scorcio di legislatura. Un secondo scenario che, in verità, potrebbe anche semplicemente succedere a quello in precedenza descritto: nella pur sciagurata ipotesi di approvazione della riforma costituzionale in questa legislatura, dopo avere svolto il referendum che vi si oppone, se questo dovesse avere successo. In quest'ipotesi, venuto comunque meno l'immediato pericolo di un radicale stravolgimento del nostro sistema costituzionale, le forze di centrosinistra - tanto più se divenute forze di governo - si troverebbero a dovere fare i conti comunque con una profonda trasformazione intervenuta. Una lenta e discutibile modificazione del sistema costituzionale che "viene da lontano", che non può essere ridotta solo alle pur traumatiche vicende dell'ultimo quinquennio, ma che prende le mosse almeno dall'inizio degli anni '90 (e si potrebbe risalire fino alla metà degli anni '70). Credo che dopo la stagione del centrodestra (se mai dovesse concludersi), ci si dovrebbe seriamente interrogare sugli effetti e i risultati che sono stati prodotti nel corso di questa lunga transizione del sistema democratico e costituzionale italiano. Una riflessione necessaria anche per capire le ragioni di fondo e non contingenti che hanno favorito le degenerazioni e gli "orrori" da ultimo unanimemente denunciati, quelle devianze che hanno trovato espressione nell'ultimo disegno di revisione costituzionale che, seppure - nella prospettiva di questo secondo possibile scenario - dovesse naufragare, non potrebbe in nessun caso ritenersi solo il frutto di un impazzimento politico di una destra incolta.

D'altronde che il nostro sistema democratico e costituzionale abbia subito modifiche incisive non può essere discusso, semmai deve considerarsi che queste modifiche hanno riguardato non solo il piano *formalmente* costituzionale, ma anche quello *sostanziale*, nonché quello più ampiamente *culturale*. Basta ricordare l'importanza "sostanziale" che ha avuto la scelta di modificare il sistema elettorale, mediante legge ordinaria, sulla spinta di un esito referendario che ha mostrato una profonda trasformazione "culturale" del Paese. Pur senza modificare formalmente il testo della nostra costituzione s'è dunque accolto un modello di democrazia distante da quello che fu all'origine della Repubblica e che ha costituito lo sfondo entro cui s'è sviluppata la dinamica politica per circa un cinquantennio. Sacrificando la centralità della rappresentanza parlamentare e delle forze politiche, si sono voluti garantire altri "valori" costituzionali: quelli della stabilità e capacità dei governi, anzitutto. Ritenuta superata la stagione della partecipazione, ciò che si è creduto di dovere salvaguardare è stata l'efficienza dei poteri, perseguendo il modello della democrazia "d'investitura". Un'eventuale sconfitta alle elezioni politiche del centro destra, che ha mostrato quanto temibile sia questo

modello di democrazia, dovrebbe indurre la parte politica contrapposta a riflettere sull'opportunità, convenienza, nonché correttezza costituzionale, di proseguire ancora per questa via. Una legislatura che mettesse al centro delle proprie scelte di politica costituzionale la questione della *rappresentanza politica* con tutte le conseguenze che discendono in tema di sistemi elettorali, di ruolo degli organi rappresentativi e di rapporti tra poteri dello Stato, sarebbe altamente auspicabile: segnerebbe una rottura rispetto ad un passato (recente ma non solo) da cui è opportuno segnare una discontinuità.

Una serie di altri cambiamenti, più o meno recenti, hanno solo in (minima) parte intaccato il testo della Costituzione, eppure anch'essi hanno fortemente inciso sui caratteri del nostro sistema democratico e costituzionale. Mi riferisco in particolare alle riforme in materia di giustizia e di processi. Com'è noto una novella costituzionale c'è stata nel 1999, quando furono aggiunti cinque nuovi commi all'art. 111 della Costituzione (per specificare i principi – in verità già esistenti – che sostanzierebbero il c.d. “giusto processo”). Mi sembra però evidente che le trasformazioni che hanno decisamente modificato il ruolo costituzionale del potere giudiziario e le garanzie costituzionali in materia di giustizia e di processi siano da ricercarsi anche (e soprattutto) altrove. Nelle leggi ordinarie (dal nuovo ordinamento giudiziario alle tante leggi *ad hoc* in materia) e in un atteggiamento culturale modificato nel corso del tempo. Bisognerà rivedere tutte le specifiche leggi che hanno portato ad un'insopportabile e pericolosa situazione di scontro “armato” tra politica e magistratura. Voglio qui però richiamare un problema più di fondo, poiché si pone alla base di ogni altra specifica richiesta d'intervento al prossimo legislatore e che spiega, a mio avviso, la progressiva degenerazione della discussione in materia di giustizia. Anche in questo caso ritengo cioè che sarebbe quanto mai utile una riflessione approfondita sulle politiche e le culture di lungo periodo. Penso, infatti, che, la scarsa pacatezza dell'attuale dibattito sulla giustizia, provocata dallo scontro frontale tra politica e magistratura, abbia determinato una *caduta verticale della cultura garantista*. Una cultura che negli anni '70 aveva prodotto importanti riflessioni e grande innovazione in materia di giustizia, ma che già aveva ricevuto duri colpi con la legislazione emergenziale sul terrorismo negli anni '80. Attualmente, com'è noto, non mostra grande sensibilità garantista la politica, primariamente preoccupata (a volte ossessivamente preoccupata) della necessità di difesa *dal* processo e non più come in passato di quella *nel* processo. Ma in verità – sia detto in modo esplicito - neppure la magistratura sembra più prestare la dovuta attenzione alle istanze di garanzia e tutela dei diritti. Se spesso in passato parti significative della magistratura erano state importanti protagoniste della lotta per il garantismo penale e civile, oggi essa appare invece, in tutte le sue componenti, sempre

meno disposta a valutare criticamente il proprio operato e in strenua difesa di tutte le sue prerogative. Si può, in questo contesto, pensare una nuova politica delle garanzie e di tutela dei diritti in materia di giustizia? E' questa la domanda di fondo per la prossima legislatura.

E' poi evidente che con la prossima legislatura (venuto meno il pericolo costituito dalla riforma costituzionale dell'attuale maggioranza di centrodestra) si dovrà tornare a riflettere sulla più incisiva riforma costituzionale formalmente approvata dal Parlamento italiano: quella relativa allo Stato delle autonomie (riforma del Titolo V Costituzione) che – con una forzatura rivelatasi del tutto inopportuna – il centrosinistra ha adottato alla fine della legislatura precedente e che non ha ancora trovato una sua stabilizzazione. Senza bisogno di ripetere le tante critiche che hanno segnato prima l'approvazione e poi l'attuazione di questa controversa riforma costituzionale, essendo in ciò favoriti dal fatto che l'approvazione fu opera di una maggioranza diversa da quella che avrebbe dovuto attuarla e che dunque è politicamente “facile” scaricare le proprie colpe sugli avversari (sebbene possa in questo caso valere la massima evangelica del “chi è senza peccato scagli la prima pietra”), mi sembra che la prossima legislatura non potrà esimersi dal dovere intervenire per portare a regime una riforma ancora (dopo cinque anni) pericolosamente indeterminata e confusa. Fino ad ora i pochi interventi legislativi (la legge “La Loggia”) e i molti interventi riequilibratori e sistematizzatori della Corte costituzionale hanno fornito un quadro complessivo né stabile né soddisfacente. Con l'inizio della prossima legislatura si dovranno pertanto fare scelte delicate e politicamente impegnative. La prima riguarderà l'opportunità di un (nuovo) intervento sul testo della Costituzione per integrare ed attuare la pur recente riforma del Titolo V, rivelatasi mal congegnata. Questa ipotesi, che potrebbe al limite avere dalla sua alcune ragionevoli giustificazioni “tecniche”, di carattere formale, ma anche d'ordine sostanziale (si pensi all'opportunità di dare corso finalmente ad una vera Camera delle Regioni), incontra due evidenti ostacoli. Il primo insito nel rischio di perseverare nell'errore senza porre termine alla stagione delle “grandi riforme” costituzionali, che è invece il caso di superare, foriera com'è stata – e si è dimostrata - di tanti pericoli per la tenuta del nostro sistema democratico: la sconsiderata riforma costituzionale del centrodestra, di cui s'è prima detto, dovrebbe avere convinto, da ultimo, anche i più dubbiosi del centrosinistra ad abbandonare questa via. Il secondo ostacolo riguarda il metodo (anche in questo caso imparando dalle infelici esperienze del passato). Seppure si volesse tentare una “riforma della riforma” del Titolo V della Costituzione, con quali maggioranze si pensa di effettuarla? Se non si vuole (come non si deve) pervenire nuovamente ad una riforma costituzionale della sola maggioranza di governo (contando sulle sole forze di maggioranza in Parlamento), si ha l'obbligo di ricercare il

necessario accordo con le opposizioni. Solo chi ritiene allora che sia ancora utile (oltre che possibile) perseguire la strada di un'estenuante trattativa per trovare un compromesso con le forze di centrodestra per un'ennesima riforma costituzionale potrà sostenere la via della riforma costituzionale del Titolo V. Chi riterrà invece inopportuno o inutile tentare un accordo costituzionale avrà l'onere di trovare altre strade per dare una forma accettabile allo Stato delle autonomie territoriali, intervenendo sul piano della legislazione ordinaria (modificando la legge "La Loggia"?), dando seguito alle importanti indicazioni contenute in molte decisioni già assunte dalla Corte costituzionale, cercando punti di equilibrio politico – segnati da una "leale collaborazione", come ripetutamente indicato dalla Corte costituzionale – tra Stato centrale ed autonomie territoriali (Regioni, Comuni, Province), ma soprattutto cercando di uscire dalla *retorica federalista* che rappresenta il prodotto culturalmente più superficiale dell'ultimo decennio e che si pone alla base di tante riforme "bugiarde" (federaliste nei nomi, accentratrici nei fatti). In materia di forma di Stato, ci si potrebbe forse limitare nella prossima legislatura a mettere un poco d'ordine nei rapporti tra i vari livelli di governo (senza dimenticare l'importanza crescente di quelli sopranazionali). Ne guadagneremmo tutti in certezza dei rapporti giuridici e in responsabilizzazione dei soggetti politici e degli organi rappresentativi (sia centrali sia periferici).

Per concludere una riflessione sull'atteggiamento che deve auspicarsi assumeranno le forze di centrosinistra in materia costituzionale, quale che sia lo scenario che si proporrà con l'avvio della prossima legislatura. Il rischio maggiore è quello che – una volta conquistato il Governo (semmai sarà!) – si *pacifichino* gli animi. Non si abbia più l'interesse politico contingente a riflettere criticamente sul passato, sulle malefatte compiute dal centrodestra, ma anche sui propri errori. Anzi qualcuno potrebbe pensare di approfittare della maggioranza riconquistata per proseguire come in passato. Un atteggiamento insomma che induca a ridurre la portata della crisi che sta vivendo il sistema costituzionale e le sue profonde trasformazioni: sarebbe il peggior viatico per il futuro della prossima legislatura.

Se si ritiene invece che la prossima legislatura potrà avere essenzialmente il compito di arrestare una deriva che dura da molto tempo e che richiede dunque un'importante opera di ripensamento ed un'energica rimessa in discussione delle tendenze dominanti di politica costituzionale perseguite negli anni passati, e che oggi finalmente sembrano mostrare la corda, ci si dovrà basare su un uso esteso delle marxiane "armi della critica". Ci sarà bisogno come non mai nella prossima legislatura di una cultura costituzionale in grado di affermare il proprio valore normativo e prescrittivo, capace di sostenere i principi di civiltà giuridica e le

sue ragioni. Ci sarà bisogno di un ceto politico in grado di dare corpo a politiche costituzionali adeguate ai tempi: cioè non in continuità con quelle fin qui perseguite.