

Sulle riforme costituzionali e sul valore della Costituzione*

di Gaetano Azzariti

Non si può che apprezzare l'intenzione di aprire un "nobile" dibattito sulla Costituzione. Appare decisivo però comprendere qual è il clima culturale e politico entro cui si porrebbe e quali siano le finalità che si vogliono raggiungere. Un'attenta considerazione delle due condizioni indicate ("clima" e "finalità") sembra decisiva se si vuole evitare il rischio di avviare una discussione sulla Costituzione con l'intenzione di rafforzarne il ruolo e il valore, per poi trovarsi a dovere assistere all'abbandono dei suoi principi fondamentali, travolti dalle diverse intenzioni delle forze avverse.

Ci si chiede in sostanza quali siano le condizioni *materiali* in cui viene a proporsi la discussione sulla Costituzione e cosa possa fare un soggetto politico, che è in questo momento politicamente minoritario (l'opposizione in generale, il PD in particolare), per superare una situazione che si ritiene contenga "seri fattori di crisi" per la nostra democrazia (così l'*incipit* della nota introduttiva all'attuale seminario). Non dunque a difesa dell'esistente, senza aneliti "conservatori", ma consapevoli della pericolosità del declino italiano, che investe ormai anche il piano "nobile" della Costituzione. Se dalla Costituzione si può ripartire per riformare le istituzioni, è ai suoi valori che è necessario ancorare il cambiamento radicale della società italiana. In questo senso credo si debba leggere l'invito ad "adeguare le finalità di riforma alla valorizzazione della costituzione vigente" che ci viene proposto.

Iniziamo allora dalle condizioni *materiali*. A me paiono non solo politicamente sfavorevoli, ma soprattutto culturalmente destabilizzanti: da un lato, le politiche costituzionali dell'attuale maggioranza che puntano a un ulteriore rafforzamento e concentrazione dei poteri nelle mani del Governo e del suo leader, in una situazione che invece pretenderebbe la diffusione e la rivitalizzazione dei poteri non governativi (del Parlamento in primo luogo); dall'altro, il disprezzo mostrato per la Costituzione vigente da parte dei detentori del potere (pensare che governare con la Costituzione sia "un inferno" è opinione da non sottovalutare, che non può essere ridotta a folclore poiché esprime in modo banale e rozzo, ma proprio per questo diretto e "sincero", una precisa visione politica, estranea alla – e perciò nemica della – cultura del costituzionalismo moderno).

* 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

Anche se ci volgiamo a considerare le specifiche proposte di revisione del testo costituzionale, formulate dai più impegnati esponenti politici o dalle forze sociali più rilevanti, ci si avvede di come il clima complessivo sia ormai fortemente snaturato.

Si pensi, da un lato, all'offensiva tutta *ideologica* che prende spunto da una disposizione costituzionale che non ha per nulla ostacolato le politiche di liberalizzazione dell'economia, semmai (come hanno ricordato sulla stampa quotidiana sia Valerio Onida sia Pietro Ichino) ha permesso di censurare interventi legislativi lesivi della libertà di impresa. La modifica dell'articolo 41 non può allora essere intesa come una correzione necessaria per liberare il sistema vigente da un inesistente dirigismo statualista, bensì – ben più pericolosamente – come la volontà di affermare una certa concezione del mondo, ove la libertà d'impresa e il liberismo economico assumono un valore assoluto. Non so dove porterà questa offensiva ideologica (proposta tra l'altro fuori tempo massimo: al tempo del ritorno delle politiche di controllo e nel momento del superamento delle politiche neoliberali, un tempo egemoni), quel che però appare chiaro è che essa si pone in contrasto con la scelta di sistema della nostra "costituzione economica". Una scelta di equilibrio tra le ragioni legate all'impresa (alla libera iniziativa economica privata) e quelle legate alla tutela dei diritti fondamentali delle persone (alla loro sicurezza, libertà e dignità umana), indirizzando l'attività pubblica, ma anche quella privata, ai "fini sociali" che questi beni costituzionali assicurano. Anche in questo caso dunque non si tratta di una proposta di revisione formulata nello spirito della Costituzione vigente, ma di un esplicito tentativo di instaurazione di principi di rottura con l'attuale sistema costituzionale.

Che dire, poi, delle proposte formulate, non in sede governativa, ma dalle più autorevoli forze sociali? Quale "cultura costituzionale" sorregge la richiesta di modifica del secondo comma dell'articolo 75 per permettere referendum in materia fiscale? Sembrerebbe una *boutade*, se non fosse che a pronunciarla seriamente è stata la presidentessa dei giovani imprenditori. Anche in questo caso, si può – volendo – ironizzare sulla sprovvedutezza della proposta, ma a me sembra invece debba fortemente preoccupare perché esprime la distanza tra cultura costituzionale e sentimento populista: basta il consenso della "gente" (termine orribile e inquietante) per stabilire persino l'entità degli obblighi fiscali. Fossimo almeno un paese virtuoso dal punto di vista fiscale! Se è questa l'area che si respira fuori da qui, non credo che si possa prescindere quando, nel chiuso di questa stanza, si vogliono "formulare proposte in positivo" (così si legge nella nota introduttiva all'attuale seminario). Anche perché la mia – sconfortata - impressione è che questo sia il clima "dominante", in questa fase di confusione politica e culturale. Non posso esimermi dal dire – senza voler qui polemizzare con nessuno, ma con un necessario spirito di realismo critico – che rispetto a tale situazione difficile non è esente da responsabilità neppure la cultura dell'attuale opposizione. Sia in passato, quando ha mostrato una disinvoltura costituzionale eccessiva (a volte, invero, decisamente spericolata), sia attualmente quando ancora si attarda a difendere una strategia ultramaggioritaria e governativa che è alla base della involuzione della democrazia pluralista e della crisi costituzionale che stiamo attraversando. Mi auguro che questi nostri incontri possano essere intesi anche come una presa d'atto del fallimento di una

politica costituzionale che ci ha condotto in un vicolo stretto. Spetta oggi alla cultura di opposizione dimostrare di non essere conservatrice: poiché è vero che la conservazione, assieme alla regressione, in Italia è passata per l'ideologismo della grande riforma e il mito della governabilità ad ogni costo. È così che vecchi valori tecnocratici e visioni funzionalistiche antidemocratiche, nascosti dal mantra del nuovismo, sono stati promossi anche a scapito del carattere democratico e pluralista del nostro sistema politico e istituzionale, anche a scapito dei valori che la nostra Costituzione promuove. Tutto ciò fa sì che il tavolo delle riforme costituzionali e istituzionali sia oggi quanto mai scivoloso. Non basta – io credo – formulare “buone” proposte. Bisogna anche considerare il rischio che – del tutto opportunamente – è richiamato nel documento introduttivo di questo nostro seminario: l'effetto slavina. Già in passato alcune buone proposte (in sé e per sé) sono state inglobate entro un disegno più ampio che definiva un sistema nel suo complesso insopportabile o assai negativo. Basta pensare – solo per fare un esempio tra i tanti – alla “peggiore” riforma costituzionale che è stata approvata dalla maggioranza di centrodestra nel 2006 (poi salvificamente bocciata nel referendum costituzionale), una riforma che avrebbe chiuso un ciclo costituzionale, andando a definire – sono parole di Leopoldo Elia – “una forma di governo atipica e contrastante con i principi del costituzionalismo perché [avrebbe] realizza[to] una concentrazione di poteri in una sola persona senza precedenti, tale da far degenerare la stessa forma di stato democratico rappresentativo”. Ebbene, anche in quel caso alcune misure in sé da apprezzare erano contenute (ad esempio, la riduzione del numero dei parlamentari), misure utilizzate come “armi di propaganda” per nascondere il contenuto complessivamente distruttivo della democrazia costituzionale vigente. Ciò che voglio dire è, allora, che le modifiche costituzionali (e più in generale le regole del potere e i suoi limiti) non possono costituire merce di scambio. Non si può pensare che al tavolo delle riforme ci si possa accordare se tutti i partecipanti, pur se divisi politicamente, non siano in ogni caso dotati di un *idem sentire* costituzionale. Questo sentimento (o visione) costituzionale comune, a mio parere, in questo momento non c'è. E poiché la Costituzione si modifica – ai sensi del 138 - solo con le maggioranze qualificate e con l'eventuale rischio di smentita popolare, l'ipotesi – in sé necessaria - di “aprirsi al dialogo”, se non condotta con assoluto rigore, rischia di portare a “mercanteggiare” principi tra loro inconciliabili: un po' di federalismo competitivo per accontentare la Lega, un po' di rafforzamento dell'esecutivo e dei poteri del Premier per permettere all'attuale leader della maggioranza di assumere un potere ancor più assoluto e incontrollato, e magari – perché no - una più rigorosa definizione dei poteri legislativi delle due Camere per soddisfare le richieste dell'opposizione. Ho l'impressione ne uscirebbe un mostro a tre teste che finirebbe per travolgere la già fragile democrazia italiana.

Vi è di più: a mio avviso, persino alcune riforme costituzionali che sarebbe auspicabile proporre in un clima diverso (in passato lo si è fatto e in sede strettamente accademica si continua a discutere) sono oggi, in sede politica, a rischio di “travisamento”. Mi spiegherò con due esempi. In primo luogo, differenziare il bicameralismo è necessario e credo si potrebbe anche pensare a istituire una Camera

delle Regioni; in secondo luogo è dall'approvazione dell'o.d.g. Perassi, in sede di Assemblea costituente, che si auspica una razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Ma – a proposito di effetto slavina – in questo clima, con forze politiche maggioritarie portatrici di culture a-costituzionali, come verrebbero tradotte queste richieste? È saggio andare a discutere dei poteri delle Camere con chi vuole ridurre i rappresentanti della Nazione a “figuranti” (è il Presidente del Consiglio a utilizzare questa espressione con riferimento ai membri del Parlamento) e ritiene che il Parlamento abbia “troppi” poteri? È possibile conciliare l'idea di un luogo di rappresentanza nazionale delle autonomie (la Camera delle Regioni) per conservare l'unità della Repubblica e definire un sistema di solidarietà tra le diverse parti del territorio nazionale con quella di chi rivendica la necessità di differenziare e premiare esclusivamente le Regioni più produttive? È opportuno proporsi di sviluppare le indicazioni contenute nella Costituzione secondo le quali il presidente del Consiglio dirige la politica generale del governo e ne è responsabile nel momento in cui il problema costituzionale è quello di limitare un eccesso di concentrazione di poteri nelle mani del premier? Non si rischia in sostanza di venire travolti, nonostante le migliori intenzioni, da una valanga che da tempo è pronta a venir giù?

Non credo che il costituzionalista (e ancor meno il politico) possa prescindere dalle considerazioni che da ultimo si sono proposte. Non credo, cioè, di avere invaso il campo della politica (su cui non ho titolo per intervenire) poiché da tempo la dottrina tradizionale più autorevole (ma oggi in gran parte dimenticata) rivendicava la necessità di esaminare la Costituzione (anche) come “documento storico-politico” (Crisafulli).

Ed è proprio la valutazione della situazione di fatto (il “clima” sul quale mi sono intrattenuto) e la considerazione della Costituzione (anche) come un frutto della situazione storica e politica in cui viene a operare, che m'induce a indicare le “finalità” che, nelle condizioni date, può assegnarsi una forza politica di opposizione ovvero, più in generale, tutti coloro che da questa situazione vogliono uscire per affermare “il valore della costituzione come motore di un programma di riforme costituzionali”.

Ritengo essenziale, in primo luogo, lavorare sulle precondizioni politiche e culturali, in secondo luogo, intervenire sugli snodi istituzionali che hanno favorito il declino della democrazia rappresentativa e pluralista, in terzo luogo, attrezzarsi per affrontare le ulteriori lacerazioni del tessuto costituzionale che l'attuazione delle politiche costituzionali rischiano di produrre.

Il primo punto può ad alcuni apparire sfuggente e addirittura non idoneo da indicare come un obiettivo di una forza politica, poiché questa opera nell'immediato, nel fuoco dello scontro parlamentare e della lotta politica quotidiana. Io penso, invece, sia il più essenziale. Se si condivide il giudizio qui espresso, che individua tra i rischi maggiori di ogni serio confronto sulla Costituzione l'attuale situazione di crisi e confusione del dibattito politico privo di una solida consapevolezza culturale, e se si vuole (come invita a fare il seminario) ricondurre la discussione sulle riforme istituzionali alla “nobiltà” che le è propria, il primo obiettivo politico è quello di creare le condizioni per il confronto. Se non può parlarsi di riforme istituzionali con chi non crede nelle istituzioni (e ancor meno nella Costituzione) e necessario anzitutto ripristinare il “comune sentire

costituzionale”. I tedeschi parlano di “patriottismo costituzionale”, in Italia sarebbe sufficiente invertire la rotta e smetterla di aggredire (anche solo verbalmente) la Costituzione tacciata da molti (a volte anche tra le fila dell’opposizione) di rappresentare solo un ostacolo alle miracolistiche ricette politiche. La lunga stagione delle grandi riforme costituzionali (per lo più non realizzate) ha avuto l’effetto di delegittimare il testo, anzitutto nell’opinione pubblica. La diffusa disaffezione popolare alla Costituzione è alla base delle disinvolte dichiarazioni “contro” la Costituzione, che in nessun altro paese occidentale sarebbero politicamente tollerate. Perché in Italia il rispetto della legalità costituzionale, delle istituzioni, del ruolo che queste esercitano sembra potere essere messo liberamente in discussione dai leader politici (penso agli insulti alla Corte costituzionale, alla magistratura, al Parlamento di “fannulloni”, in alcuni casi al Presidente della Repubblica)? Non dovrebbe il maggior partito di opposizione mostrare intransigenza dinanzi a chi aggredisce la democrazia costituzionale?

Per questo un’opera di “proselitismo democratico” e di diffusione della cultura costituzionale (nelle scuole, nei luoghi di lavoro, tra l’opinione pubblica e nei media) credo rientri tra i compiti di una forza politica. In solitudine, senza un recupero di un consenso diffuso e il sostegno di un’opinione pubblica (ri)acculturata si rimane in balia dei giochi di Palazzo. Se si vuole “tornare sui territori”, se si aspira a rompere la soffocante autoreferenzialità della politica che si pone alla base della più profonda crisi di legittimazione dell’intero ceto politico dal secondo dopoguerra, aprire una discussione pubblica sulla Costituzione potrebbe essere essenziale.

Vero è che non solo alla discussione pubblica e al proselitismo può limitarsi l’attività politica. Com’è anche vero che la situazione di crisi politica e costituzionale che qui si denuncia è alimentata dalle scelte istituzionali compiute nel più o meno recente passato. Non è difficile individuare il punto essenziale di crisi. È la *rappresentanza politica* che rischia di travolgere l’intero sistema democratico, negandone il suo carattere pluralistico. Una crisi, quella della rappresentanza politica, che investe il sistema costituzionale nel suo complesso, ma che certamente trova nella legge elettorale vigente uno snodo decisivo. È perciò che ritengo la modifica dell’attuale normativa la prima riforma istituzionale necessaria per restituire dignità al sistema della democrazia rappresentativa. So bene che la partita non è affatto facile: per l’ostilità dell’attuale maggioranza politica, che non vede la necessità di modificare un sistema che le permette di governare e di ottenere risultati ad essa favorevoli, ma anche per le diverse opinioni che attraversano il campo delle forze di opposizione. Penso però che su questo terreno non si possa sfuggire alle proprie responsabilità e che una decisione chiara debba essere assunta. Mi permetto due sole osservazioni sul punto. La prima che spero potrebbe essere condivisa da molti: si denunci almeno la insopportabilità di un sistema che cumula “premi” di maggioranza e soglie di sbarramento. Si scelga un sistema elettorale che abbia una sua coerenza d’insieme e non rappresenti, com’è l’attuale, solo un patchwork di regole, spesso in contraddizione tra loro, che hanno come unico scopo il calcolo di convenienza e la distorsione dei risultati elettorali al fine di garantire un’improbabile governabilità *a prescindere*. La seconda osservazione riguarda una questione ben più spinosa, ma che credo non sia più possibile rinviare. La scelta del sistema elettorale

coinvolge la visione di democrazia costituzionale e su questo – non si può nascondere – le forze politiche, ma anche gli studiosi sono divisi. Anche tra i presenti in questa stanza si registrano divisioni profonde. Personalmente, da tempo, sono convinto che si tratti di riuscire a coniugare le garanzie del pluralismo politico (che non può essere umiliato da sistemi esclusivamente preoccupati di garantire la stabilità degli esecutivi e delle maggioranze artificialmente promosse) e le responsabilità politiche degli eletti (che devono essere scelti dagli elettori, escluse le liste bloccate, ma escludendo anche il mercato dei voti). A me pare che il modello tedesco (con le necessarie varianti e gli opportuni temperamenti) possa rappresentare un sistema dal quale ripartire per dare l'ossigeno necessario alla rappresentanza politica offesa. So bene però che altri (studiosi e politici) appaiono più sensibili alle ragioni della governabilità e all'artificialità che si può determinare prevedendo forzature più marcate (doppi turni, riduzione estrema dei collegi, eccessive forzature maggioritarie). La discussione sui sistemi elettorali potrebbe dunque rilevarsi, anche all'interno dell'opposizione, dolorosa e forse lacerante, ma non credo più rinviabile. A mio modesto parere è giunto il momento per il più importante partito dell'opposizione di scegliere responsabilmente e di sciogliere il nodo. Ovviamente, mi auguro nel senso da me auspicato, ma in ogni caso di decidere. Per poi, una volta scelto quale modello contrapporre all'attuale, aprire una grande ed univoca battaglia politica per la riforma del sistema elettorale.

Non credo invece che la via suggerita in questa sede del referendum abrogativo dell'attuale legge elettorale sia praticabile. Anzitutto per ragioni "tecniche": il presupposto della reviviscenza della legge elettorale precedente, non solo a me pare assolutamente fragile, ma anche ad "alto rischio" di inammissibilità nel giudizio dinanzi alla Corte. In secondo luogo perché sarebbe un modo per non affrontare il nodo della riforma elettorale in termini "positivi", ancora un gioco di rimessa. Comprensibile viste le divisioni cui s'è appena fatto cenno, ma elusivo del problema di fondo: come rivitalizzare una rappresentanza politica in coma.

Solo un ultimo accenno sulla terza questione indicata. Le trasformazioni del sistema costituzionale oggi sono sviluppate non tanto attraverso la modifica espressa del testo della Costituzione, ma anche e soprattutto attraverso la legislazione ordinaria (la legge elettorale ne è esemplare dimostrazione) e di attuazione della Costituzione (del Titolo V in particolare), nonché attraverso fonti di natura non legislativa (si pensi all'incidenza dei regolamenti parlamentari sul concreto modo d'essere della forma di governo e sul ruolo del Parlamento). È allora necessario svelare la portata costituzionale e di sistema di alcune riforme "ordinarie". Così, per esemplificare, è sul terreno non solo del federalismo fiscale, ma ancor più su quello della determinazione legislativa dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale che si gioca la partita della nuova forma di Stato e la definizione del welfare in tempi di crisi strutturali, è in quest'ambito che si mettendo a rischio le garanzie effettive dei diritti fondamentali delle persone e i concreti principi costituzionali. Credo che una forza politica consapevole che si propone di indicare il valore della Costituzione come motore di un programma di riforme istituzionali – ma anche sociali – debba sforzarsi di far valere *sempre* nella sua azione parlamentare la

dimensione costituzionale dei problemi politici. Dotando in tal modo la propria azione di un *surplus* di legittimazione, distaccandosi dalle pure logiche di dominio e di potere che hanno reso maleodorante l'aria che si respira.