

Riforme istituzionali: perché, quali e come*

di Paolo Caretti

1. Credo che siano tutti un po' provati dall'estenuante dibattito sulle riforme, sia su quelle realizzate che si sono rivelate assai poco soddisfacenti (penso soprattutto alla disastrosa riforma dell'Università, agli spezzoni di riforma della scuola, agli spezzoni di riforma della giustizia, alla finta riforma del sistema radiotelevisivo e così via). Riforme, la cui responsabilità ricade in gran parte sulle maggioranze di centrodestra, ma non solo. Sono dunque convinto che sarebbe soprattutto su questo tipo di riforme che andrebbe appuntata la nostra attenzione, al fine di elaborare delle proposte (e delle strategie di azione), che a tutt'oggi mancano del tutto o sono molto carenti.

In ogni caso, poiché siamo chiamati ad esprimere la nostra opinione su altro tipo di riforme, quelle che interessano la Costituzione, articolerei il mio intervento o su tre punti, in questo richiamandomi all'intervento di Enzo Cheli, col quale, come in altre occasioni, mi trovo in larga misura d'accordo. Per prima cosa, penso che sia necessario chiedersi perché si ritiene riformare la Carta del 1948. Un interrogativo cui non è facile, a mio avviso, rispondere in modo convincente. Non certo perché abbia avuto una cattiva resa, al contrario, essa ha retto l'urto di vicende politiche complicate e, in certi frangenti, tragiche; ha consentito la progressiva inclusione nell'arco costituzionale di forze antisistema (n o ritenute tali), ha reso il nostro Paese assai più unito di quanto non sia mai stato in passato; ha sicuramente portato, anche grazie all'azione della Corte costituzionale all'allineamento di gran parte del nostro tessuto normativo, ereditato dal passato, ai nuovi principi costituzionali; ha favorito l'avvio e il consolidamento non solo sei tradizionali diritti di libertà, ma ha dato spazio anche a quei diritti sociali, che ne rappresentavano uno dei tratti fondamentali. Naturalmente ciò non significa che tutto sia andato per il meglio e che quello in cui viviamo sia il migliore dei mondi possibili; intendo solo sottolineare la difficoltà di rispondere a questo interrogativo, se lo si prende sul serio, al di fuori da ogni strumentalizzazione. Di solito, a contrario, si argomenta richiamando la passata esperienza di governi instabili, di maggioranze altrettanto instabili e precarie, che avrebbero frenato allora e anche oggi, la "produttività" e l'"efficienza" della nostra democrazia. Si richiama di conseguenza il noto ordine del giorno Perassi che rinviava ad un momento successivo l'introduzione di meccanismi istituzionali volti a correggere questi elementi di debolezza del modello di forma di governo, voluto (ma non a caso) dai costituenti. Ebbene, a mio parere, si tratta di tesi assai poco convincenti. In primo luogo (ma è stato sottolineato tante volte) la presunta instabilità degli esecutivi era, in quei lunghi anni, abbondantemente compensata dall'esistenza al centro del sistema politico di un partito di maggioranza relativa che non solo assicurava continuità (al di là delle persone), ma delle stesse politiche in settori cruciali (economia, politica

* 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

estera, scuola solo per fare qualche esempio). In secondo luogo, anche l'accusa di scarsa "produttività" del modello andrebbe rivista alla luce di studi recenti che hanno dimostrato come sin dalla prima legislatura leggi di riforma di grande rilievo non siano affatto mancate (e nemmeno in quelle successive). Per non parlare di quella che è stata l'unica vera stagione riformista del nostro Paese con l'avvio del centrosinistra (dallo Statuto dei lavoratori, oggi così bistrattato, alla riforma del diritto di famiglia, giusto per fare due esempi). Eppure tutto questo è avvenuto senza che si sentisse il bisogno di resuscitare il vecchio ordine del giorno Perassi, ma con il sapiente utilizzo di regole parlamentari che assicuravano un confronto effettivo e, perché no, utili compromessi tra forze politiche di diversa ispirazione. Questo itinerario, come sappiamo, si è bruscamente interrotto con l'assassinio dell'on. Moro, vero artefice di quella strategia inclusiva, che infatti da quel momento perde ogni sicuro punto di riferimento e si esaurisce quasi subito, aprendo quella fase confusa nella quale ancora siamo immersi: scomparsa di partiti storici, avvento di nuovi partiti, spesso nati da scissioni parlamentari, mutazioni continue del quadro politico, mutamento continuo, orientato sempre nel senso di deprimere il senso della rappresentanza, riproposizione di contrapposizioni maggioranza e opposizioni per ragioni del tutto strumentali e così via, maggiore inefficienza del sistema rispetto al passato.

2. La mia risposta al primo interrogativo non può dunque, a mio avviso, partire da un giudizio negativo della Costituzione attuale (che avverto molto ideologico), ma al più di quanto alcuni rilevanti mutamenti di contesto nel frattempo intervenuti e che forse richiederebbero una seria riflessione. Il primo è rappresentato dallo sviluppo del processo di integrazione europeo , che ogni tanto conosce qualche battuta d'arresto, ma che è pur sempre una realtà dalla quale non è possibile prescindere. Credo che un "articolo comunitario" che definisca i termini della nostra partecipazione a questo processo e ai limiti entro i quali siamo disposti ad assecondare ulteriori sviluppi si renda ormai necessario (come del resto hanno fatto molti Stati membri come ha tenuto a precisare, da ultimo, la nota sentenza del Tribunale costituzionale tedesco) L'attuale situazione, basata solo sull'art.11 e sul primo comma dell'art.117 non sembrano sufficienti a questo scopo e col tempo hanno determinato una sostanziale acquiescenza del nostro Parlamento , quasi mai impegnato in seri dibattiti in sede di ratifica dei vari trattati europei che si sono succeduti; un articolo, che come altrove preveda anche un controllo preventivo di costituzionalità del trattato alla Corte Costituzionale (non certo finalizzato a dichiarare incostituzionale singole parti, ma ha segnalare al Parlamento la necessità di procedere a ratifica con una fonte diversa dalla semplice legge ordinaria). Il secondo mutamento è rappresentato dalla riforma del titolo V della Costituzione e dalla accresciuta dimensione costituzionale delle Regioni. Al riguardo le riforme possibili e forse necessarie mi sembrano le seguenti. Innanzitutto rivedere l'elenco delle materie assegnate allo Stato e alle Regioni, riducendoli entrambi e rendendoli più chiaramente intelleggibili, ma soprattutto introdurre la clausola per cui per ragioni di interesse unitario lo Stato può intervenire a prescindere dalla collocazione della materia tra quelle concorrenti o c.d. esclusive delle Regioni (è quello che la Corte costituzionale ha inteso sostanzialmente dire , inventando la c.d. "clausola di sussidiarietà). In secondo luogo, e direi conseguentemente, inserire una rappresentanza regionale (delle sole regioni) in

Parlamento, coinvolgendole responsabilmente nelle decisioni di interesse generale, ivi compreso il ricorso alla clausola di cui sopra. Sappiamo tutti che questa riforma da tutti auspicata, a parole, è forse la più difficile da realizzare una molteplicità di ragioni che ora non è il caso di riprendere; lo dimostra l'insuccesso delle tante e diverse proposte avanzate a questo riguardo. Espongo qui una idea personale, né migliore, né peggiore di altre, che potrebbe semplificare il cammino verso una Camera territoriale. Proviamo a pensare ad una Camera ad elezione diretta, con sistema proporzionale, nella quale siedono un numero fisso di rappresentanti eguale per ciascuna Regione (a prescindere dal peso determinato dal numero della popolazione). Essa assume le proprie deliberazioni a maggioranza semplice, purché questa rappresenti almeno il 65% (o altra percentuale) dell'intera popolazione nazionale (un po' secondo il modello pensato in sede di Unione europea). A questa Camera, esclusa dal circuito fiduciario, spetterebbe il diritto di richiamare a sé per un esame e un voto conseguente (da esprimere entro un dato termine) tutti i disegni di legge e proposte di legge che abbiano a che vedere col varo di leggi cornice, con l'utilizzazione della clausola di supremazia, con la predisposizione e attuazione interna di norme internazionali (o trattati) o comunitarie che coinvolgono competenze regionali. Le eventuali proposte emendative o soppressive sono trasmesse alla commissione bicamerale per le questioni regionali (commissione paritetica, ovviamente da ridisegnare) quale sede di possibile ulteriore mediazione, e successivamente inviate alla Camera per la decisione finale. I vantaggi: semplificazione procedimento legislativo, riduzione dell'incertezza circa le materie da assegnare all'una o all'altra Camera, sganciamento dei rappresentanti regionali da una logica di mera appartenenza politica, tutela delle Regioni più deboli. E' solo un rozzo abbozzo, ma sul quale si potrebbe riflettere. Naturalmente si tratta di un'ipotesi che esclude la rappresentanza in Parlamento delle autonomie locali (cosa che peraltro non esiste da nessuna parte). In proposito io penso che la posizione delle autonomie locali, per quanto oggi abbia assunto una diretta rilevanza costituzionale, non sia affatto assimilabile alle Regioni: basterebbe il fatto che esse non hanno potere legislativo e che la scala degli interessi sociali che sono chiamate a tutelare non ha paragoni con la scala regionale. Ma, al di là di questo, penso che le autonomie locali debbano sempre di più guardare al livello regionale di governo come al loro referente principale, perché è soprattutto in questa interrelazione che essi giocheranno sempre di più la loro partita. Tuttavia ci sono altre strade per garantire che il rilievo costituzionale delle autonomie locali venga adeguatamente garantito: da una parte costituzionalizzando (o comunque valorizzando) il ruolo della Conferenza Stato-Città, dall'altro introducendo la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte Costituzionale, secondo una proposta che a suo tempo fu fatta propria dalla Commissione D'Alema.

3. Non mi pare invece che nessun mutamento di contesto spinga verso una modifica della nostra forma di governo, ancora alla ricerca di un assetto stabile, risentendo dell'instabilità di un sistema politico (che ne rappresenta il necessario supporto e premessa), al di là del riconoscimento al Presidente del Consiglio di un potere di nomina e revoca dei Ministri a garanzia dell'unità dell'indirizzo politico governativo. Accentuarne ulteriormente i poteri, includendovi, ad esempio, quello di chiedere e ottenere lo scioglimento delle Camere, significherebbe a mio parere spingere ulteriormente

l'acceleratore verso una compiuta trasformazione del nostro Parlamentarismo in senso Presidenziale. Ma, ciò che più conta significherebbe assecondare una tendenza già da tempo in atto a ipervalorizzare il principio di maggioranza. Come mi è capitato di dire altre volte, se è vero che una funzione fondamentale di ogni Costituzione è quella di porre degli argini al potere della maggioranza (naturalmente con strumenti che possono essere diversi), una tendenza del tipo ora richiamato rende assai difficile ad una Costituzione assolvere il suo fondamentale compito, mettendo a rischio la tenuta stessa degli organi di garanzia. Le vicende di questi ultimi anni (e anche quelle recentissime) mi pare che confermino questo assunto: mai come oggi si è invocata la forza della legittimazione popolare per spingere sullo sfondo e contestare il ruolo dei nostri massimi organi di garanzia (dal Capo dello Stato alla Corte costituzionale al CSM). Mi sembrerebbe invece opportuno riflettere sulla parabola calante del Parlamento. Anche a questo riguardo le cause sono molte e non è questa la sede per discuterne. Ma credo che qualcosa si possa fare anche sul piano costituzionale, risistemando i rapporti tra fonti primarie e tra queste e le fonti secondarie, rivitalizzando l'istituto della riserva di legge (magari attraverso l'introduzione delle "leggi organiche" o esplicitando quali sono le materie che godono di una riserva d'assemblea), contenendo così, conseguentemente il ricorso alla delegazione legislativa e alla decretazione d'urgenza.

Infine sul come avviare un percorso di riforme, non credo proprio che possa essere condivisa l'ipotesi di riservare alle modifiche della sola prima parte della Costituzione la maggioranza necessaria dei 2/3. Penso che o si lascino le cose come stanno, in attesa che riprenda vigore la prassi di un tempo vedeva convergere sulle proposte di revisione maggioranze di questo tipo, oppure quella maggioranza va estesa a tutta la Costituzione (se davvero, come si dice, la si vuole mettere in sicurezza). Diversamente, si finirebbe per rendere regola quella che, a Costituzione vigente, mi è sempre parsa una grave distorsione, ossia di procedere a revisioni anche significative con la sola maggioranza assoluta.