

# Riforma costituzionale da ripensare

di Gian Candido De Martin

In corso di pubblicazione su “Dialoghi”

All'indomani dell'approvazione parlamentare di una riforma che mira a modificare largamente e profondamente ben 52 articoli della seconda parte della Costituzione, concernente l'ordinamento della Repubblica, c'è da chiedersi – a maggior ragione in vista del referendum confermativo, da più parti richiesto, che affiderà fra qualche mese ai cittadini la scelta definitiva sul testo varato dalle Camere – quale giudizio dare di una legge costituzionale che ha spaccato fin dall'inizio il Parlamento e le forze politiche, trovando al tempo stesso fortissime resistenze e critiche da parte della stragrande maggioranza degli esperti di diritto costituzionale. Non era, in effetti, mai accaduto fino ad oggi, nella storia della Repubblica, che il cammino di una legge volta a rivedere la Costituzione fosse contrassegnata da contrapposizioni così forti, con una maggioranza parlamentare determinata a tutti i costi ad approvarla e un'opposizione altrettanto determinata nel cercare di impedire quello che da molte parti è stato qualificato come un vero e proprio stravolgimento della Carta fondamentale.

Non è certo questa la sede per un'analisi tecnica sull'*iter* e sui contenuti del testo di questa riforma. Ma può essere forse utile riassumere qualche elemento che consenta di discernere, al di là delle polemiche politiche, gli obiettivi perseguiti e i molti motivi di preoccupazione che il testo ha suscitato e continua a suscitare, non solo tra gli addetti ai lavori, ma anche tra i cittadini più attenti e pensosi della buona salute delle istituzioni democratiche. A tal fine è opportuno distinguere tra considerazioni sul metodo adottato per decidere e valutazioni sul merito di quanto è stato deciso: peraltro con una premessa, volta a sottolineare che la questione di una revisione (anche di ampia portata) alla parte organizzativa della Costituzione è da tempo all'ordine del giorno del dibattito politico parlamentare, oltre che dottrinale. Infatti, è dagli inizi degli anni Ottanta che si è sviluppato, in vari momenti (con particolare impegno corale durante i lavori della Bicamerale all'inizio della XIII legislatura), un dibattito dentro e fuori il Parlamento, con varie iniziative e proposte riguardanti soprattutto la funzionalità del bicameralismo paritario, la razionalizzazione della forma di governo parlamentare in una prospettiva di maggiore stabilità dell'esecutivo, nonché il rafforzamento del ruolo delle autonomie regionali o locali nell'ambito di un sistema sì unitario ma volto a rafforzare il più possibile il ruolo di comuni, province e regioni.

In sostanza, la Costituzione del 1948, dopo essere stata alla prova per alcuni decenni di vita della Repubblica, ha evidenziato alcuni limiti sia in ordine alla forma dello Stato che alla forma di

governo: di qui l'esigenza, largamente condivisa, di attualizzare e adeguare alcuni profili della parte seconda, senza mettere però in discussione l'assetto dei principi e le garanzie dei diritti contenuti nella parte prima. Rispetto a questi obiettivi impegnativi di riforma si era finora avuto un esito positivo soltanto limitatamente alla revisione del sistema delle autonomie regionali e locali, prima con la l.c. n. 1 del 1999 (volta a rafforzare l'autonomia statutaria delle regioni), poi con alcune innovazioni significative nella restante parte del Titolo V, con l.c. n. 3 del 2001, che ha mirato a spostare il baricentro del sistema legislativo e amministrativo verso le autonomie sia territoriali che sociali. Il resto è confluito nella riforma costituzionale appena approvata, dopo un *iter* che ha contrassegnato soprattutto gli ultimi due anni di vita della XIV legislatura, in cui si è anche dichiaratamente cercato – da parte della attuale maggioranza parlamentare – di rivedere parte di quanto era stato approvato nella precedente legislatura, poi confermato dal referendum popolare dell'ottobre 2001.

Ciò chiarito, vengo ad alcune considerazioni sul metodo di approvazione della riforma, che è questione certamente non trascurabile in materia costituzionale, laddove la stessa *ratio* sottesa alle scelte su principi e regole fondamentali per il funzionamento del sistema – sancite nel “patto” costituzionale originario tra le principali forze politiche rappresentate in Parlamento – evidenzia la necessità di trovare, in un “clima” di dialogo che superi le contingenti maggioranze parlamentari, soluzioni largamente condivise, se non unitarie (al di là del carattere formalmente rigido della Costituzione), specie quando si tratta di metter mano a modifiche di ampia portata rispetto a quelle originarie, che coinvolgano valori di fondo oppure la ripartizione e l'equilibrio dei poteri, come in questo caso (in cui l'intervento sulla parte organizzativa può comportare, tra l'altro, implicazioni non trascurabili anche in materia di garanzia dell'eguaglianza e dei diritti sociali).

D'altra parte, non è casuale che tutte le modifiche costituzionali finora intervenute - non poche, anche se per lo più di portata limitata – siano avvenute con maggioranze qualificate assai più ampie di quelle politico-parlamentari, senza strascichi polemici, tranne che nel caso recente della riforma del Titolo V nel 2001, allorquando si era in verità già “rotto”, nella fase conclusiva del dibattito parlamentare, il clima *bipartisan* che aveva invece contraddistinto la fase iniziale di elaborazione dei testi di riforma nell'ambito della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali. Si tratta di un precedente che indubbiamente ha offerto argomenti utili per legittimare politicamente anche in questa legislatura un modo di procedere in materia costituzionale legato alla sola maggioranza parlamentare, pur potendosi oggettivamente rilevare che nel 2001 in realtà era stato approvato un testo, unanimemente sollecitato dalle autonomie regionali e locali appartenenti a tutti gli schieramenti politici, in larga misura corrispondente a quello varato con larghissimo consenso in

una delle commissioni della Bicamerale, poi “abbandonato” dall’opposizione per sopravvenute ragioni politiche.

Comunque, va registrato che nella legislatura in corso, invece di dar corso all’attuazione della riforma, con eventuali perfezionamenti o integrazioni del testo del 2001, si è subito determinata una spinta per una “riforma della riforma” del Titolo V (sulla scia della cd. *devolution* proposta dalla Lega), cui si è abbinata la ricerca di un forte potenziamento dell’esecutivo, con una saldatura tra istanze politiche eterogenee interne alle diverse componenti della nuova maggioranza politico-parlamentare. Su queste basi si è sviluppato un *iter*, frutto anche di proposte extra parlamentari (basti pensare ai cd. saggi di Lorenzago), in cui il dato emergente è apparso sempre più quello di una maggioranza parlamentare volta a mantenere equilibri e compensazioni al proprio interno piuttosto che a instaurare un dialogo anche con le altre forze rappresentate in Parlamento.

Ne è derivato un clima assai poco costituente, che si è progressivamente deteriorato, senza dar spazio alla ricerca di intese costituzionali, rispetto al quale si possono formulare sostanzialmente almeno tre tipi di osservazioni: in primo luogo che la riforma costituzionale si è avviata sulla base di una proposta governativa (che ha fatto propria quella di Lorenzago), a differenza di quanto in precedenza sempre avvenuto per le riforme costituzionali, frutto costante di iniziative parlamentari; in secondo luogo che l’*iter* di discussione e di approvazione è stato contrassegnato da una sorta di sostanziale blindatura rispetto alle proposte di emendamento provenienti da componenti non appartenenti alla maggioranza di governo; infine, che l’approvazione, nelle quattro votazioni della doppia lettura nei due rami del Parlamento, è avvenuta sempre con il mero sostegno della sola maggioranza di governo (oltretutto frutto di un sistema elettorale maggioritario, che non riflette di per sé l’orientamento della maggioranza assoluta degli elettori).

Ora il rischio maggiore che scaturisce da questo clima è che il referendum incombente accentui la contrapposizione di schieramenti politici piuttosto che la verifica sull’utilità del testo, rimettendo una decisione di così ampia portata più alla logica delle appartenenze partitiche che a quella relativa ai contenuti della legge costituzionale, a voler tacere che in materie così delicate ed eterogenee appare del tutto improprio rimettere a elettori chiamati a esprimere solo un sì o un no secco e complessivo scelte che invece dovrebbero essere frutto di una sapiente e paziente ricerca di intese da parte di rappresentanti responsabili e tecnicamente attrezzati: salvo che il referendum non si trasformi di fatto, come qualcuno ha ipotizzato (Balduzzi), in un sì o un no non ai contenuti della riforma ma al metodo, ossia a revisioni costituzionali approvate in una logica di maggioranza politica, senza una ricerca di intese più larghe nella definizione delle regole del gioco.

Dopo queste considerazioni sui profili metodologici della riforma costituzionale, a voler brevemente soffermarsi sui contenuti della legge approvata, non si possono sottacere una serie di

riserve e valutazioni critiche, d'altra parte evidenziate in più riprese – talora con toni forse eccessivi – dalla gran parte dei commentatori. Naturalmente ciò non significa che non vi sia una serie di scelte condivisibili o potenzialmente utili nella riforma costituzionale approvata. In tal senso si possono richiamare, ad esempio, le previsioni di riduzione (di quasi il 20%) del numero dei parlamentari, anche se va aggiunto che si tratta di una innovazione assai differita nel tempo, destinata ad entrare a regime addirittura nel 2016. Inoltre va certamente sottolineata l'utilità del superamento del bicameralismo paritario, che da tempo è stato messo in discussione come un doppione ingombrante, che rende inutilmente vischiose le decisioni del Parlamento: salvo aggiungere che la soluzione prefigurata appare per molti versi egualmente poco funzionale, anzi per certi versi fonte di possibili conflitti paralizzanti tra i due rami del Parlamento. Ancora, si può valutare in chiave positiva una serie di interventi migliorativi o integrativi del Titolo V, soprattutto per quanto riguarda la formulazione di talune materie riservate al legislatore statale, i meccanismi di collaborazione e di intesa interistituzionale, il ruolo dei consigli delle autonomie in ambito regionale, nonché il rafforzamento della sussidiarietà orizzontale e il riconoscimento delle autonomie funzionali. Si può anche sottolineare il valore positivo di una innovazione da tempo sollecitata dalle autonomie locali circa la possibilità di accesso, a determinate condizioni, alla Corte costituzionale (come riconosciuto di recente anche in altri Paesi), a garanzia della propria autonomia, come postulato da tempo dalla Carta europea dell'autonomia locale.

Ma sembrano per molti versi prevalenti i punti problematici, talora concernenti questioni essenziali per l'equilibrio dei poteri costituzionali e l'assetto delle garanzie interne al sistema. Tralasciando qui le osservazioni relative alla forma e alla scrittura del testo della legge costituzionale, che in verità risulta assai appesantita dalla quantità di parole e di commi (basti citare l'articolo 70, che da 9 parole è arrivato a 717), con una veste antitetica a quella che dovrebbe caratterizzare una moderna Costituzione, si possono qui brevemente evidenziare soprattutto cinque ordini di questioni a vario titolo di rilevante portata, riguardanti scelte relative al sistema delle autonomie, alla forma di governo, al bicameralismo, alle garanzie e alle norme transitorie.

Sulle innovazioni prefigurate per l'assetto dei poteri tra Stato, regioni e autonomie locali va osservato che, se da un lato per molti versi l'impianto complessivo del Titolo V resta lo stesso di quello riformato nel 2001, emergono per altro verso soluzioni assai opinabili o contraddittorie, che finiscono per delineare potenzialmente maggiori rischi di conflitti tra Stato e regioni in ordine all'assetto dei rispettivi poteri, talora definiti egualmente esclusivi nell'ambito di una stessa materia, a voler tacere del forte rischio connesso alla reintroduzione della clausola dell'interesse nazionale (per oltre vent'anni fonte di conflitti davanti alla Corte costituzionale e di fuorvianti soluzioni centralistiche, del tutto in contrasto con il principio di autonomia). A ciò si può aggiungere che si

aprono innegabilmente possibili prospettive di divaricazione del trattamento dei cittadini della Repubblica residenti in diverse regioni in campi di particolare importanza per i diritti civili e sociali, come sono quelli dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria, che vanno ad aggravare la già opinabile differenziazione di trattamento che deriva dall'esistenza di regioni speciali, dotate di risorse finanziarie assai maggiori di quelle ordinarie, non messe in discussione in alcun modo nella riforma (che invece ha soppresso la ben diversa previsione di un regionalismo differenziato, da realizzare nell'ambito di intese con lo Stato, come previsto nell'art. 116 della novella del 2001). E resta del tutto insoluto il nodo dell'equilibrio tra esigenze di solidarietà e prospettive del cd. federalismo fiscale, che si salda con la persistente inattuazione dell'art. 119, nel mentre si vanno consolidando iniziative a rischio, come quella "antimobilità" tra regioni in materia di assistenza sanitaria (prefigurata nella legge finanziaria *in itinere*).

Quanto alle soluzioni previste in ordine alla forma di governo, effettivamente sorgono particolari perplessità sullo squilibrio nei rapporti tra governo e Parlamento, con una forte e quasi incontrollata verticalizzazione dei poteri del Presidente del Consiglio, senza adeguati contrappesi, a fronte di una riduzione sostanziale del ruolo di equilibrio e di arbitro del Presidente della Repubblica anche in ordine al delicato potere di scioglimento anticipato del Parlamento. Assai singolare è, in questo quadro, la norma antiribaltone che ipotizza una sfiducia costruttiva tutta interna alla maggioranza parlamentare iniziale, tagliando fuori tutti gli altri parlamentari.

Circa il bicameralismo, si può osservare che la riforma, se certo supera quello paritario vigente, prefigura però un sistema barocco e assai complicato, con tre tipi di procedimenti legislativi e il rischio concreto di conflitto tra Camera e Senato. Va, per altro verso, sottolineato che persiste un equivoco fuorviante circa il Senato, che viene qualificato federale solo di nome, ma senza alcuna veste rappresentativa delle istituzioni regionali e locali, con una scelta che elude del tutto l'esigenza di avere al centro la voce delle autonomie territoriali, anche per realizzare intese di sistema che evitino separatezze o contrapposizioni paralizzanti.

In tema di garanzie ci si limita qui a due considerazioni. Da un lato la composizione del maggior organo di garanzia del sistema, la Corte costituzionale, vede un maggior ruolo delle designazioni politiche parlamentari rispetto a quelle tecniche. Dall'altro va segnalato il forte rischio connesso alla prevista abrogazione del terzo comma dell'art. 138, senza soluzioni alternative volte a sancire una effettiva "rigidità" della Costituzione, che non lascino spazio a modifiche con semplici maggioranze parlamentari. A tutto ciò si aggiunge anche la sovrabbondanza di norme transitorie che spesso diluiscono e differiscono nel tempo le riforme prefigurate, rendendo del tutto incerto e precario il quadro costituzionale che uscirebbe dalla definitiva approvazione popolare di questa riforma.

A voler a questo punto tirare le fila, a fronte delle serie di osservazioni perplesse o critiche su aspetti certo non marginali della riforma costituzionale, mi preme sottolineare anzitutto due punti; in primo luogo che è riduttivo affidarsi al mero esito del referendum per sciogliere tutta questa serie di nodi, assai intricati: non si deve smettere di pensare al contenuto e alle soluzioni preferibili sui vari temi oggetto della legge, al di là del voto referendario. Tra l'altro va evitato che il "no" alla legge possa essere interpretato come una posizione volta a conservare lo status quo, bloccando esigenze di riforma pur indispensabili su vari piani, non solo per una ordinaria "manutenzione costituzionale", ma anche per rendere realmente più funzionale il nostro sistema di governo e di assetto dei poteri, in una logica peraltro aperta anche all'Europa e alle istanze sopranazionali.

E' quindi essenziale recuperare, nonostante tutto, un clima adatto a ripensare, nel metodo e nel contenuto, a quanto può consentire di superare i nodi e i vincoli di un sistema sempre più complicato, in cui le scorciatoie centralistiche rischiano di abbinarsi frequentemente alla disattenzione per la effettività del principio di eguaglianza e dei diritti civili e sociali. In tal senso è indispensabile recuperare il più possibile una capacità di giudizio in chiave "costituente", il che non vuol dire pensare a un'assemblea costituente, ma sottolineare la necessità di misurarsi con il senso della Costituzione, evitando che prevalgano ideologie anti-costituzionali o che si degradino i valori di fondo del costituzionalismo (dilatando oltretutto un'esperienza costituzionale fondata su scelte frutto di passione e progettualità, capaci di essere lungimiranti e di mirare alla coesione del sistema, come sono state quelle del 1948).

Al di là di questa necessità di ripensare ad alcuni temi e nodi oggetto di scelte costituzionali troppo sbrigative e unilaterali, va comunque sottolineata una duplice esigenza a vario titolo prioritaria: da un lato quella volta a rafforzare le procedure che garantiscono le decisioni e le revisioni costituzionali, per evitare in futuro i rischi che si sono constatati soprattutto durante quest'ultima legislatura; dall'altro è essenziale non continuare a restare in un clima di incertezza in ordine alla ridefinizione del quadro costituzionale, con il rischio di tralasciare la attuazione e lo sviluppo concreto delle riforme già avviate in passato: in modo da evitare, ad esempio, che l'obiettivo di una nuova statualità fondata sulle autonomie non resti in un limbo confuso, con uno sperpero crescente di risorse pubbliche, disgiunta da una autonomia praticata (e quindi responsabile) e non solo proclamata.