

Motivi di un giudizio negativo sulla legge di revisione della parte II della Costituzione nel testo approvato dal Senato il 25 marzo 2004

di Stefano Grassi

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

1 – Per valutare una proposta di riforma di così rilevante impatto su nuclei essenziali della nostra Costituzione (quali la forma di governo, il sistema delle garanzie e la forma di Stato) occorre partire, a mio avviso, da una considerazione preliminare: dal giudizio storico sulla Costituzione vigente.

Il giudizio sotteso a questa proposta sembra, infatti, dimenticare che la nostra Costituzione del 1948 non è soltanto un documento di giusta e giustificata polemica con gli errori e gli orrori del passato. La nostra Costituzione – la prima votata dal popolo con metodo democratico (da un’assemblea costituente che, grazie al metodo proporzionale, rappresentava in modo fedele tutte le aspirazioni del corpo elettorale) – ha soprattutto costruito un ponte verso il futuro del nostro Paese, verso quei valori fondamentali su cui era possibile ricostruire e far maturare una democrazia moderna nel nostro sistema politico e sociale.

Si dimentica cioè che la Costituzione vigente ha contenuti progressivi e oggi ancor più attuali: rifiuta la guerra come metodo di soluzione delle controversie internazionali (art. 11); rifiuta la violenza e l’odio come forma di lotta politica (art. 18 e XII Disposizione transitoria); si fonda sulle libertà inviolabili e sul progresso sociale (artt. 2 e 3), come obiettivi dell’intero ordinamento e come limiti invalicabili da ogni revisione della stessa Costituzione; si ispira – sul solco delle tradizioni più alte delle democrazie occidentali – al principio della divisione dei poteri ed al pluralismo istituzionale (con l’unità dell’ordinamento ritrovata nella garanzia dell’eguaglianza nei diritti e nella tutela e promozione delle autonomie locali e delle minoranze). Si è dimenticato che questa Costituzione, ormai longeva, ha contribuito in modo decisivo all’affermazione delle libertà civili e del pluralismo politico, fino a giungere a consentire una condivisione dei principi di libertà anche da quella parte del Paese che, in qualche modo, aveva subito il nuovo assetto democratico ed aveva manifestato nostalgia per il regime autoritario trascorso.

Non vi è dubbio che la maturazione del sistema politico, fondato sulla vitalità e la capacità di elaborazione dei partiti che avevano costruito la Costituzione del 1948, ha subito una battuta di arresto (tale da mettere in crisi la stessa vitalità della Costituzione), nel momento in cui l’attuazione di quegli obiettivi di progresso sociale e di libertà che il programma costituente aveva individuato pretendeva uno sviluppo più maturo delle istituzioni e dell’assetto dei pubblici poteri (per rendere efficiente il pluralismo istituzionale che i costituenti avevano previsto, ma che successivamente lo stesso sistema dei partiti aveva ritenuto non necessario – o comunque non erano riuscito ad – attuare).

Non si può quindi essere pregiudizialmente contrari ad innovazioni istituzionali che consentano l’adeguamento dei poteri pubblici alle esigenze di attuazione dei principi e degli obiettivi della Costituzione. La stessa Assemblea costituente aveva individuato la forma di governo

parlamentare come quella più coerente con le tradizioni costituzionali del nostro Paese, ma aveva anche raccomandato la necessità di individuare i correttivi che consentissero la stabilità degli esecutivi ed evitassero le degenerazioni del parlamentarismo (ed è noto come le vicende politiche – che a partire dal maggio 1947 hanno caratterizzato il governo del nostro Paese – lasciarono incompiute – nel disegno dei costituenti – le correzioni dirette a garantire l’efficienza del sistema, favorendo invece le correzioni della forma di governo parlamentare dirette a fornire le garanzie contro ritorni e prospettive autoritarie).

Si deve anche considerare che le innovazioni sono anche imposte dall’esigenza di aggiornamento del quadro istituzionale di fronte al mutamento del quadro internazionale e comunitario in cui l’Italia si è venuta a collocare.

Ma proprio la drammaticità e la difficoltà delle prospettive della situazione economica e delle vicende angosciose della politica internazionale esigono una rigorosa fedeltà ai principi di fondo della Costituzione ed ai suoi ormai consolidati valori.

Sono necessarie riforme istituzionali che tendano a rendere efficiente e coordinato il sistema dei molti livelli di governo (locale, regionale, statale, europeo, globale), in funzione di una garanzia effettiva dei diritti di libertà e dei diritti sociali (ed in questo senso si è mossa la complessa riforma del sistema dell’amministrazione e del sistema delle autonomie locali, di cui alla legge n. 59 del 1997 e di cui alle leggi di revisione del Titolo V del 1999 e 2001). Ma sono anche da difendere i valori che il sistema delle garanzie della nostra Costituzione ha fin qui salvaguardato (mi riferisco, in particolare, al Presidente della Repubblica, alla Corte costituzionale ed al sistema delle tutele giurisdizionali che hanno consentito che la ragione dei più non si trasformasse nella dittatura della maggioranza, favorendo la maturazione di un consenso collettivo sui valori e sugli obiettivi del sistema democratico e del sistema economico del nostro Paese).

Se quindi sono ammissibili e sono probabilmente necessarie riforme istituzionali, ed anche revisioni della forma di governo, che mantengano continuità con le linee di fondo della Costituzione; non sono invece ammissibili – e debbono essere avversate con ogni fermezza – riforme che intendano inserire gravi soluzioni di continuità con le prospettive che i costituenti avevano disegnato in modo illuminato.

2 - Il giudizio estremamente negativo che si deve dare della proposta di riforma costituzionale della seconda parte della Costituzione approvata dal Senato il 25 marzo 2004 parte perciò dalla constatazione che, sia nel metodo sia nelle linee di fondo cui essa è ispirata, si pone in piena contraddizione con gli elementi positivi della nostra Costituzione che ho richiamato.

Si tratta di un giudizio negativo che non parte da una linea di “conservazione” dell’esistente. Il giudizio è negativo perché la riforma:

- a) tradisce l’intento contingente di consolidare gli equilibri dell’attuale maggioranza, nella quale sono presenti forze che non nascondono critiche alle parti più solide e progressive del nostro sistema costituzionale e che si ispirano ad un concetto di democrazia con vaghe tendenze populiste;
- b) anziché individuare nuovi meccanismi efficienti di coordinamento dei molteplici livelli di governo, concentra il potere nel Primo ministro eletto direttamente dal corpo elettorale, con una grave riduzione dello spazio degli istituti di garanzia che si sono consolidati nel nostro sistema (come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale);
- c) individua come contropotere, ed al tempo stesso sede del raccordo tra centro e periferia, un nuovo Senato federale, caratterizzato da una composizione non chiaramente rappresentativa delle istanze regionali e dotato di poteri capaci di

- d) bloccare l'operatività dell'altra Camera e dello stesso Primo ministro prevede una forma di "devolution" capace di accentuare le dispari realtà dei nostri territori regionali, contraddicendosi nel riaffermare, con formula indeterminata, la clausola di chiusura dell' "interesse nazionale", senza chiarire – anzi rendendo ancor più complessi – i nuovi equilibri tra centro e periferia delineati dalla riforma del Titolo V.

3 – Sub a).

La vera e, a mio avviso, insuperabile critica a questa riforma è nel metodo e negli obiettivi di chi l'ha proposta e l'ha approvata.

La maggioranza del governo Berlusconi, pur nei diversi accenti e nelle disparate motivazioni, ha vinto le elezioni ed impostato le sue campagne di consenso presso gli elettori, con un programma di "modernizzazione" che stenta a vedere la luce – non soltanto perché troppo ambizioso (in un contesto di stasi economica e di drammatica congiuntura internazionale) e capace di suscitare contrasti insanabili nella stessa maggioranza, ma soprattutto – perché si contrappone e crea divisione su alcuni nodi essenziali e su obiettivi e valori fondamentali sanciti dalla Costituzione vigente, così come è vissuta e si è sviluppata nei primi cinque decenni della sua vita.

E' sufficiente citare il tono, non certo pervaso da patriottismo verso la Costituzione del 1948, con il quale vengono affrontati temi come il finanziamento della scuola privata; l'iniziativa economica, che si vorrebbe ampiamente libera da programmi e controlli; la sanità, che si vorrebbe affidata a modelli di gestione che aprono ben più larghi spazi all'iniziativa privata; la riforma fiscale, che sembra presupporre una sostanziale attenuazione del criterio della progressività delle imposte; la riforma dell'ordinamento giudiziario, ispirata a criteri che rischiano di ridurre le garanzie di indipendenza dei giudici. Ma ancor più si deve constatare la sostanziale insensibilità per le garanzie che derivano da principi tradizionali delle democrazie contemporanee: quello della divisione dei poteri, con il "conflitto di interessi" (che anziché subito risolto – come preannunciato – si aggrava giorno per giorno, nella prassi e nello stile del potere mediatico del Presidente del Consiglio); quello del pluralismo dell'informazione e della tutela delle minoranze (che vedono una maggioranza nella sostanza sorda ai richiami del Presidente della Repubblica ed alle sentenze della Corte costituzionale). Il tutto sembra sintetizzato dal disprezzo per la "vecchia politica" (come provano molti sintomi: a partire dal rifiuto del contraddittorio con gli avversari politici, trattati come nemici) e nell'esaltazione del consenso elettorale, ottenuto una volta per tutte dal vincitore, come unico metro di giudizio dell'azione di governo.

In questo contesto, la riforma approvata dal Senato è inaccettabile perché tende a consolidare il principio maggioritario come unica chiave di volta del sistema, concentrando il potere nel vincitore della competizione elettorale, senza ulteriori controlli o successivi dialoghi con gli altri poteri. Ne è un ulteriore indizio la circostanza che, pur utilizzando il metodo procedurale vigente (art. 138), la riforma propone di rendere definitivo il nuovo sistema, mediante l'introduzione di un referendum "obbligatorio" sulle leggi di revisione (sostituendo quindi il referendum "oppositivo", del vigente art. 138 – che pone a mio avviso un principio fondamentale dell'attuale sistema, come forma di tutela delle minoranze – con un referendum "approvativo", che trasforma lo strumento referendario da mezzo di difesa delle minoranze in mezzo di prevaricazione delle maggioranze) consolidando così la "legge dei più" come principio imm modificabile e incondizionato.

In conclusione, su questo punto, la proposta di riforma si pone in controtendenza rispetto ai modelli di democrazia pluralista del mondo occidentale, cui appartiene la Costituzione vigente, indicando linee di sviluppo pericolose sul tema centrale della rappresentanza democratica e dell'articolazione plurale del circuito decisionale, che i nostri costituenti vedevano come

necessariamente aperto al contributo essenziale delle opposizioni.

4 – Sub b)

La radicale svolta, la vera e propria “nuova Repubblica” (la rivoluzione in senso tecnico) che la proposta di modifica della Costituzione introduce è confermata dalle nuove norme (ingenti sul piano quantitativo e qualitativo) sulla forma di governo e sul sistema delle garanzie.

Non ci si può fermare ad una critica puntuale delle formulazioni e delle soluzioni adottate (tormentate e chiaramente dettate dall’esigenza di mediare tra posizioni anche molto differenziate all’interno della maggioranza che le ha approvate), perché ciò che impressiona è una certa (a mio avviso decisamente pericolosa) coerenza nel definire le linee del nuovo assetto costituzionale.

Solo una critica ingenua può dimenticare che la definizione di una forma di governo, che privilegi la concentrazione del potere e limiti l’efficacia dei contropoteri, tocchi solo la seconda parte della Costituzione (quella sull’organizzazione) e non incida sulla prima (sui principi fondamentali e sui diritti). Le scelte sulla forma di governo sono strumentali e serventi rispetto agli obiettivi fondamentali del sistema delle libertà e dei diritti sociali. La ricerca di strumenti efficienti per la gestione dei poteri di indirizzo politico è, su questo piano, la più pericolosa quando porti ad un forte squilibrio nel rapporto tra gli organi costituzionali, quando finisca per definire un assetto che favorisce la concentrazione del potere nel soggetto politico (il Primo ministro) che rappresenta la maggioranza contingente del Paese. Questa struttura di potere non può non incidere in modo decisivo sulla prassi applicativa dei diritti; non può non determinare una lettura della prima parte della Costituzione che si attuerà secondo un metodo che – come tale – è in grado di contraddirli e travisarli.

Se ne ha la prova nella rigorosa logica che la riforma persegue quando riduce – in presenza di un Primo ministro eletto, in buona sostanza, direttamente dal popolo – i poteri di garanzia propri del Presidente della Repubblica (eletto sì da un’Assemblea della Repubblica nella quale risultano presenti in modo più consistente i rappresentanti delle regioni; ma dotato di poteri “espressamente” enumerati e limitati a funzioni marginali rispetto al circuito decisionale, tutto concentrato nel rapporto diretto tra corpo elettorale e Primo ministro) e quando altera (sia pure in misura limitata, ma estremamente pericolosa) la proporzione tra giudici costituzionali scelti dalle supreme magistrature e dallo stesso Presidente della Repubblica e giudici eletti dal Senato federale (sette su quindici; anziché i cinque eletti oggi dal Parlamento in seduta comune). Si tratta di una logica confermata da un’altra norma che si collega con la tendenza a “normalizzare” il contropotere più essenziale in una democrazia pluralista: il sistema giudiziario; mi riferisco all’attribuzione al Presidente della Repubblica della nomina del vice presidente del C.S.M. ed alla esclusione, dalle materie necessariamente bicamerali, della legislazione sulla giustizia (secondo una tendenza che segnala – al di là delle contingenti, seppur non edificanti, polemiche sollevate dalle vicende giudiziarie del Presidente del Consiglio – l’insofferenza, da parte di chi propone le riforme, verso un ordine giudiziario che strutturalmente si pone come interprete della legalità vigente, cioè della legalità costituzionale).

Ciò che non tollera la prima parte della Costituzione non è soltanto il ridimensionamento degli organi preposti alla tutela della legalità costituzionale (organi come tali coessenziali, anche per la loro esperienza nei primi cinque decenni di vita della nostra Costituzione, al sistema delle libertà), ma soprattutto il fatto che si profili una decisiva e incorreggibile riduzione del ruolo del Parlamento e delle minoranze in tale contesto. Il Primo ministro, in quanto eletto direttamente dal corpo elettorale, non solo “nomina e revoca” i suoi ministri, “determina” la politica generale del governo e “dirige” quella dei singoli ministri; ma soprattutto determina la stessa vita della Camera dei deputati, con l’applicazione – anche a livello nazionale – della regola del “*simul stabunt simul*

cadent". La norma che chiarisce tutto è il nuovo secondo comma dell'art. 94, che vede un Primo ministro che può determinare in pratica l'ordine del giorno della Camera, ponendola di fronte all'alternativa secca di accettare le sue proposte o di sciogliersi. Si porta così alle estreme conseguenze, nella vita parlamentare, quel rapporto diretto e semplificato tra Primo ministro e corpo elettorale che è sotteso all'idea di democrazia tendenzialmente plebiscitaria che qualifica questa riforma. Alcuni correttivi interessanti (come quello relativo alla previsione di una forma di sfiducia costruttiva) non sono sufficienti a legittimare un sistema che riduce gli spazi del dialogo politico tra Governo e Parlamento, senza alcuna seria indicazione sullo statuto dell'opposizione (affidato ad una enunciazione di principi generica, incompleta, che si limita a costituzionalizzare le insufficienti previsioni degli attuali regolamenti parlamentari), con l'evidente riduzione della Camera ad una mera cassa di risonanza della volontà della maggioranza fedele al Primo ministro, ed in ogni caso con soluzioni che irrigidiscono in schemi troppo angusti lo spazio che ogni regola costituzionale sulla forma di governo deve lasciare allo sviluppo, nella sede parlamentare, dei rapporti tra le forze politiche.

Il parallelo con il modello già adottato per l'elezione diretta dei sindaci, e dei presidenti delle Regioni, conferma, anziché smentire, la gravità di queste conseguenze. Si vuole, infatti, appiattare il ruolo del Parlamento sul mero controllo (più o meno frutto di partecipazione democratica) del rispetto del mandato elettorale ricevuto dal Primo ministro. Si tratta di un ruolo che la prassi (largamente insoddisfacente, per molti) relativa ai rapporti tra Presidenti delle giunte regionali e Consigli regionali ha dimostrato essere la tipica conseguenza dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti. Ma la riduzione dello spazio di partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico da parte dell'assemblea rappresentativa, se può essere tollerabile nell'ambito delle competenze di gestione delle "istituzioni del quotidiano", propria delle autonomie locali e regionali, non è certamente accettabile nella definizione dell'indirizzo politico centrale: perché, nella sede parlamentare, si definiscono le linee fondamentali di attuazione dei principi di libertà e dei diritti sociali e si definiscono i principi di unità dell'ordinamento come unità nella diversità e nella garanzia dei diritti. Si tratta di temi troppo delicati, troppo essenziali perché la ricerca di un centro di potere efficiente possa giustificare una semplificazione del circuito decisionale che esclude qualsiasi ruolo significativo dell'assemblea parlamentare.

5 – Sub c)

La ricerca (più o meno consapevole) di un contropotere forte al potere assoluto del Primo ministro ha condotto all'introduzione del Senato federale con poteri non soltanto di raccordo tra centro e periferia ma anche con forti poteri di controllo e di garanzia del sistema.

La complessità e la "originalità" delle soluzioni adottate tradiscono le contraddizioni in cui l'intero disegno di riforma si dibatte. Si vuole, da un lato, superare il bicameralismo perfetto ed eguale e creare un circuito decisionale forte e semplificato intorno al consenso sul Primo ministro e sulla sua maggioranza che non deve essere smentita da voti parlamentari. Si vuole contemporaneamente inserire al centro una rappresentanza regionale, che consenta la tenuta unitaria del sistema, a fronte di una più ampia delega di poteri legislativi alle regioni. Si vuole, al tempo stesso, attribuire al Senato una funzione di garante non solo dell'unità nazionale, ma anche dei principi di libertà di cui alla prima parte della Costituzione.

E' difficile inquadrare questo nuovo organo e classificare in modo coerente le sue nuove funzioni. Il rischio evidente è che la quantità rilevante e la diversificata qualità delle funzioni che gli vengono affidate siano tali da impedire la stessa funzionalità dell'organo.

Il superamento dei vizi del bicameralismo perfetto risulta contraddetto dalla rilevante quantità di norme legislative che il Senato dovrà approvare (basti pensare alla vastità delle norme di

principio che si riferiscono alle competenze regionali; basti pensare alla impossibilità di ritenere che il Senato, per tutelare gli interessi delle regioni, non intervenga e non chieda di rendere bicamerali i procedimenti legislativi di una serie di leggi fondamentali che la previsione della riforma affida alla Camera dei Deputati; come, per fare un solo esempio, accadrà per la legge di bilancio). Si pensi ancora alla necessità di prevedere – come del resto puntualmente fa anche il progetto di riforma – i modi per risolvere un numero rilevante di conflitti sulla definizione delle competenze dell’una e dell’altra Camera.

Sono ancor più preoccupanti le contraddizioni in cui si pone un organo al quale vengono affidati compiti di garanzia dell’unità del sistema, rispetto alla tutela di parti fondamentali della Costituzione (il Senato viene appunto individuato come organo di garanzia che nomina i giudici della Corte costituzionale, che interviene sulle leggi che attuano i principi di libertà, per esprimere le istanze di unità dell’ordinamento) ed al tempo stesso come organo che deve legiferare e decidere sui rapporti tra legislazione regionale e legislazione nazionale (la definizione degli spazi di autonomia regionale non può essere frutto di decisioni unanimi, ma darà luogo a difficili e complesse dialettiche tra maggioranza ed opposizione, tra organi centrali ed autonomie regionali).

Ancor più contraddittoria è la posizione del Senato, nel momento in cui si pone come rappresentante dei territori regionali (con soluzioni di raccordo e collaborazione che possono essere anche apprezzate) ed al tempo stesso garante della tutela e dell’attuazione dell’ “interesse nazionale” (secondo una clausola di chiusura generica ed indeterminata che lascia al Senato quegli ampi spazi di discussione che non possono non entrare in diretta contraddizione con i governi delle autonomie regionali).

6 – Sub d).

In realtà, le contraddizioni e le perplessità suscitate dalla soluzione del Senato federale si collegano alle contraddizioni ed alla linea di tendenza più ampia dello stesso progetto di riforma, quando attribuisce direttamente, in via esclusiva, alle regioni competenze fondamentali connesse con principi di libertà e diritti sociali che costituiscono il presupposto dell’unità dell’ordinamento (la c.d. “devolution” si riferisce, infatti ai temi sui quali la maggioranza propone un’interpretazione restrittiva della Costituzione vigente: l’assistenza e la sanità; la scuola, la polizia locale).

Questa previsione, apparentemente capace di ampliare in termini quantitativi e qualitativi di estrema rilevanza le autonomie regionali, viene contraddetta dalla previsione della competenza del Senato federale e del Presidente della Repubblica ad annullare le leggi regionali che si pongono in contrasto con l’interesse nazionale. La genericità e l’ampiezza della clausola dell’interesse nazionale implicano una sostanziale subordinazione del legislatore regionale all’indirizzo politico definito al centro dal Senato federale. Ciò senza che i titolari dell’indirizzo politico regionale (i Presidenti delle Giunte ed i Presidenti dei Consigli) possano svolgere un ruolo che non sia di mera consultazione, nel processo decisionale che il Senato deve seguire in proposito.

Le contraddizioni non solo sono di per sé un rischio di assenza di funzionalità del sistema. Le contraddizioni sono la logica conseguenza di un progetto che non consente allo stesso Senato ed al sistema di funzionare adeguatamente, perché lascia in realtà ai rapporti di forza tra centro e periferia (tra le regioni forti ed il centro debole, con buona pace per le regioni deboli rispetto al centro più forte) la gestione e la decisione di quei sistemi normativi che danno vita ed effettività ai diritti sociali ed al sistema delle libertà.

La complessità e la difficoltà di funzionamento della soluzione individuata per il Senato federale e per i rapporti tra centro e periferia è quindi anch’essa nella logica di fondo di questa riforma, che è una logica che si pone in diretta e piena contraddizione con le linee di sviluppo dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

Stefano Grassi