

# Modernizzazione e riforma democratica dell'ordinamento costituzionale\*

di Tania Groppi

1. Questa non è una fase propizia per le riforme costituzionali. Non ne esistono le condizioni materiali, ovvero la presenza di soggetti politici con i quali accordarsi per porre in essere riforme condivise. Anzi, è in corso, da parte delle forze di maggioranza, una vera offensiva ideologica volta alla delegittimazione della Costituzione, sia nella parte delle regole relative agli assetti istituzionali (vissute come intralci all'esercizio del potere) che in quella relativa ai diritti fondamentali (basti pensare al tema della libertà di impresa o ai diritti dei lavoratori).

Ciò posto, un grande partito politico deve avere una sua linea, univoca e comprensibile agli elettori, sul tema delle riforme costituzionali.

Il documento approvato dall'Assemblea nazionale del PD si colloca appieno in una nuova fase della riflessione del centrosinistra sulle riforme costituzionali, iniziata ormai da alcuni anni, ponendosi in linea di continuità con il referendum costituzionale del 2006, con la "bozza Violante" messa a punto nella scorsa legislatura, con il documento delle fondazioni, del luglio 2008.

Tre aspetti di questa nuova fase mi sembrano apprezzabili.

Prima di tutto, mi pare importante (anche se forse dovrebbe essere più nettamente sottolineata) la consapevolezza dell'uso improprio delle riforme costituzionali come strumento per risolvere problemi che richiedono soluzioni su altri piani.

Da qui (anche) l'abbandono dell'idea della "grande riforma", e, al contrario, la conferma dell'impianto di fondo della costituzione, della quale viene riconosciuto appieno il valore, non soltanto in chiave storica.

Questo significa, mi pare, accogliere l'idea di un adeguamento, di una "manutenzione" della Costituzione, anche se queste espressioni non vengono utilizzate nel documento, ove si parla piuttosto di modernizzazione e di "riforma democratica": mi chiedo se invece non sarebbe più opportuno riferirsi, espressamente, all'idea di manutenzione.

In secondo luogo, la consapevolezza che la questione istituzionale non si esaurisce nell'adozione di meccanismi elettorali e costituzionali a rafforzare la stabilità e l'efficacia dei governi e la coesione delle maggioranze, ma che esistono molteplici aspetti rilevanti, dall'etica pubblica alla partecipazione diretta dei cittadini e, prima di tutto, che esista ormai una vera e propria "questione democratica" da risolvere.

---

\* 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

A riguardo, mi sembra che debba essere ribadita con forza l'idea che, per avere una moderna democrazia il problema centrale sia quello della coesione sociale e dell'integrazione e che esse possono essere raggiunte soltanto attraverso il superamento del deficit di legittimazione delle istituzioni. Il potenziamento degli strumenti di partecipazione democratica, l'adeguamento delle garanzie costituzionali, il recupero della rappresentatività del parlamento e delle altre assemblee elettive, la definizione dello statuto delle opposizioni, il completamento della riforma delle autonomie, sono tutti aspetti che debbono essere affrontati per ridare alle istituzioni quella vitalità che può nascere solo dalla loro legittimazione democratica.

Infine, mi sembra importante che su molti temi, dalla forma di governo alla seconda camera, al federalismo, si ponga fine allo shopping costituzionale sul mercato del diritto comparato (anche con una esplicita ed apprezzabile indicazione in tal senso) e si riannoda il filo con la tradizione italiana, inserita in un coerente quadro di riferimento, che non può che essere quello europeo.

Vengo ora ad alcune osservazioni più specifiche.

2. Potrebbe forse essere sottolineato con maggiore evidenza che i problemi da affrontare solo in minima parte necessitano di una riforma costituzionale: serve porre in essere una pluralità di strumenti, in primis leggi ordinarie e riforme dei regolamenti parlamentari.

Quanto a questi ultimi, mi pare imprescindibile, una volta che si affidi gran parte della materia ai regolamenti parlamentari, una loro giurisdizionalizzazione, nel senso di renderli oggetto e parametro del giudizio costituzionale.

Quanto alla necessità di prevedere una serie di riserve di legge in materia di assetto delle istituzioni, mi parrebbe importante la introduzione della fonte "legge organica", al fine di dare condivisione e stabilità alla disciplina.

Si tratta di profili che si collegano strettamente alla necessità di una "messa in sicurezza" delle regole della democrazia.

3. Sul tema specifico della forma di governo, occorrerebbe forse fare un passo in più (o in meno) nel senso che credo occorra mettere in rilievo l'esistenza di un "presidenzialismo di fatto", nascosto dentro un involucro parlamentare che ormai si aggira nella nostra forma di governo, ai diversi livelli (anche regionale). Così come il fatto che la posizione del governo in parlamento si è andata rafforzando negli ultimi venti anni attraverso riforme di rango non costituzionale, al punto che il governo in parlamento è debole sulla carta assai più che nella realtà.

Mi pare che proprio questo "presidenzialismo di fatto", incentrato sulla competizione bipolare tra coalizioni schiacciate intorno a leader carismatici (con tutto ciò che comporta in termini di mediatizzazione della politica) abbia contribuito a quella delegittimazione delle istituzioni che costituisce il punto centrale della crisi italiana, in quanto ha svuotato progressivamente tutti gli istituti in grado di esaltare le virtù integrative della rappresentanza e di respingere le tentazioni autoritarie (democrazia dei partiti, sistema elettorale, primato del parlamento). Una volta che per "decidere", per "governare" si è stati disposti a ipersemplicizzare i meccanismi di formazione e trasmissione del consenso e di formazione delle volontà politiche, la conseguenza è stata la sfiducia nei meccanismi della democrazia partecipativa e deliberativa, la sfiducia o l'avversione nei confronti della politica tout court, l'aspirazione a ricorrere a un dittatore illuminato o a un suo equivalente democratico. L'investitura di un leader carismatico,

oltre a irrigidire il sistema perché incapace di autocorrezione (una volta scelta una strada egli deve portarla in fondo ciecamente), crea passività, ammazza il dibattito politico (Hanna Arendt mette magnificamente il luce queste caratteristiche nel suo saggio “A tavola con Hitler”). I sistemi reattivi, responsivi, sono al contrario basati sul dibattito pubblico e sulla negoziazione.

Aggiungerei che questa trasformazione di fatto delle nostre istituzioni, già avvenuta, non ha tra l'altro prodotto i risultati attesi in termini di capacità decisionali. Una volta che si è sacrificata, sull'altare della decisione, la rappresentanza e la mediazione, credo occorra riflettere sulle ragioni per le quali continuano a mancare capacità riformatrici: e qui mi pare di dover dire che proprio lo svuotamento dei luoghi della rappresentanza fa sì che le decisioni siano assunte in modo unilaterale, avulso dal rapporto con i destinatari delle politiche (che sono partecipano nelle forme opache delle lobbies).

In altri termini, mi pare che la necessità di abbandonare qualsiasi forma di investitura diretta del premier (anche nella forma prevista dall'attuale legge elettorale) debba essere sottolineata maggiormente, alla luce dei pericoli per il sistema democratico insisti in tale opzione, come dovrebbe essere sottolineata maggiormente la necessità di potenziare gli strumenti di garanzia.

In linea con queste premesse (che forse potrebbero essere esplicitate maggiormente) è l'opzione in favore di una forma di governo parlamentare razionalizzata, incentrata sulla fiducia rivolta al primo ministro, che nomina e revoca i ministri; fiducia che dovrebbe essere concessa però dopo che il governo si è formato (come da bozza Violante), senza però la necessità di dover dare alcuna indicazione al capo dello Stato affinché “tenga in conto” i risultati delle elezioni. Stupisce l'assenza di riferimenti alla sfiducia costruttiva e alla necessità di regolamentare a livello costituzionale la questione di fiducia e, al contrario, la presenza della possibilità per il presidente del Consiglio di chiedere lo scioglimento delle Camere che, se presa sul serio (ovvero ritenuta vincolante per il Capo dello Stato), determinerebbe uno snaturamento della forma di governo parlamentare.

Infine, collegati alla forma di governo ci sono due temi che credo debbano essere oggetto di ripensamento, anche perché non codificati nella Costituzione in modo organico: quello della politica estera, dei trattati internazionali e Unione europea, e quello dell'emergenza.

4. Qualche parola sulla riforma del titolo V e la correlata esigenza di garantire i diritti fondamentali in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Qui mi pare debba essere fatta chiarezza soprattutto su di un punto: va preso atto che il federalismo, quello vero, è una costosa tecnica di allocazione del potere che serve a soddisfare l'esigenza di una espressione di volontà politiche fortemente differenziate da parte dei diversi territori, quale risposta a forti identità regionali.

A dieci anni dalla riforma del 2001, mi pare che molteplici indicatori mostrino che in Italia non esistono pulsioni di tal fatta e che la “questione territoriale” italiana è legata essenzialmente alla presenza di aree ricche ed efficienti, che chiedono un'amministrazione pubblica efficiente, rispondente ai bisogni di competitività e sviluppo, a prescindere dal livello di governo che pone in essere tale attività.

Se così è, non resta (a meno di non voler seguire altre forze politiche sulla strada della costruzione di identità regionali artificiali, basate su “tradizioni” inventate) che prenderne

atto e procedere, a ritroso, in modo pragmatico e deideologizzato, in favore dell'assetto che sia più adeguato a queste finalità: un assetto che non può essere centrato sulla potestà legislativa "esclusiva" delle regioni, ma che lasci lo spazio aperto, in ogni materia, per una possibile concorrenza statale; che riconduca allo Stato tutte quelle materie sulle quali la differenziazione non risponda ad esigenze di efficienza; che valorizzi i margini di autonomia delle regioni laddove si tratti di scelte più specificamente legate al territorio; che lasci aperta la via, per le regioni che chiedono maggiori spazi di autonomia, ad un regionalismo differenziato; che attui appieno il principio di sussidiarietà quanto alle funzioni amministrative, dando un senso al dettato dell'art.114 Cost.

Ovvero, non resta che far coincidere la Costituzione formale – non con l'attuale assetto dei rapporti materiali, ma – con quelli che sono i bisogni della società italiana, che soli possono fornirle una base di legittimazione.

Qui mi pare imprescindibile la scrittura in Costituzione nel senso non solo, come indicato nel documento, della riduzione delle competenze concorrenti, ma anche e soprattutto nella introduzione di un idoneo meccanismo, procedimentalizzato, a tutela del principio unitario, secondo, a mio avviso, la clausola dell'art.72 della Costituzione tedesca.

Ci sarebbero anche altri aspetti tecnici da affrontare, come gli strumenti per ridurre la conflittualità, anche se in gran parte tale profilo dovrebbe trovare soluzione attraverso la riforma della seconda camera e la correlativa revisione del sistema delle conferenze, secondo quanto correttamente indicato nel documento.

5. Infine, c'è l'aspetto del metodo delle riforme, su due piani, quello da seguire per introdurre quelle qui prospettate e quello della riforma dell'art.138 Cost., della "messa in sicurezza" della Costituzione.

Mi pare indubbio che riforme costituzionali di questa portata debbano essere fatte con una larga convergenza di forze politiche e che non possano essere approvate a "colpi di maggioranza", anzi oserei dire che potremmo ritenere sussistente una vera e propria consuetudine costituzionale in tal senso (nonostante gli strappi del 2001 e del 2006). Comunque, nell'incertezza, l'indicazione della necessità di ricorrere a distinti disegni di legge (ai fini di consentire lo svolgimento di eventuali referendum su norme omogenee) mi pare opportuna.

Così come pare opportuna, pur nella sua difficoltà, la riforma dell'art.138 Cost., precedente o simultanea alle riforme sostanziali, anche se suscita perplessità la previsione di un quorum rinforzato solo per la prima parte.

La vera distinzione infatti non è tra prima e seconda parte della Costituzione, ma tra i suoi fondamenti sostanziali e organizzativi, da un lato, e regole attuative dall'altro.