

# Le ragioni del costituzionalismo: per un programma di riforme orientato alla difesa della Costituzione\*

di Enrico Grosso

1. La difficile stagione politica che stiamo vivendo non rende possibile immaginare una riforma organica della Costituzione. Sembra anzi che l'epoca delle illusioni da "grande riforma" sia definitivamente tramontata. Questa conclusione appare rafforzata e avvalorata dalla lettura del documento dedicato al «valore della Costituzione come motore di un programma di riforme istituzionali», che è stato distribuito come "nota introduttiva" al presente seminario.

In quella nota, infatti, specifiche e puntuali proposte di revisione di singoli istituti sembrano inserite nel quadro di una aperta e netta opzione a favore della difesa della Costituzione, non a caso indicata come «fattore di coesione del Paese», di «modernizzazione» e di «crescita civile». Le stesse (specifiche e puntuali) proposte di revisione appaiono esplicitamente dirette alla «valorizzazione della Costituzione vigente», nel quadro della riaffermazione del significato complessivo, anche in termini storico-politici, dei principi in essa contenuti.

Tale impostazione metodologica mi pare apprezzabile, se ne interpreto correttamente l'intento di porre finalmente al centro del dibattito costituzionale non ciò che della Costituzione vogliamo cambiare, ma ciò che di essa vogliamo conservare, nella convinzione che il patrimonio, in termini di valori, che essa rappresenta rischierebbe seriamente di essere disperso, qualora per l'ennesima volta si prestasse la sponda a un dibattito su organiche, e quasi organicistiche "riforme", dirette in realtà alla sua pura e semplice delegittimazione.

Proprio in quanto ritengo che si debba prendere sul serio questa netta e significativa opzione a favore della difesa della Costituzione, mi sento tuttavia in dovere di segnalare tutti i rischi che, in tale ottica, la disponibilità ad aprire una discussione su «specifiche e puntuali» revisioni può comportare, e di evidenziare quali sarebbero, a mio giudizio, gli interventi di "manutenzione costituzionale" più urgenti ed indispensabili.

Quelle stesse ragioni che portano infatti oggi il Partito Democratico a rifiutare la logica, in passato non sempre disdegnata, della "grande riforma", inducono a invocare prudenza nella stessa prospettiva di revisioni puntuali e settoriali, che in ogni caso sembrano voler coinvolgere direttamente nodi delicati della forma di governo. Un intervento di questo genere è comunque un'operazione di larga portata, che esige un franco e aperto dibattito con gli avversari politici, necessari interlocutori di tale progetto, e dunque il reciproco riconoscimento di intenti ed obiettivi. Per dirla in parole più semplici, la riforma della Costituzione, anche se confinata ad aspetti puntuali, non è una partita a poker, nel corso della quale i singoli attori azzardano decisioni in vista della realizzazione del proprio obiettivo strategico, con il segreto intento di "battere" l'avversario ottenendo il massimo del risultato con il minimo delle concessioni. Le riforme non si ottengono in cambio di altre riforme, all'esito di una trattativa in cui ciascuna parte cerca di realizzare ciò che più le conviene. La riforma della Costituzione è, al contrario, la sfida lanciata alle divisioni politiche in nome di obiettivi condivisi e di una comune visione della società. Possiamo realisticamente immaginare, oggi, un percorso di questo genere? La domanda mi sembra retorica. Se davvero noi pensiamo che la Costituzione, come opportunamente sottolineato nella già citata nota introduttiva, costituisca un nucleo condiviso di principi che hanno l'obiettivo, al di là delle singole soluzioni istituzionali in essa individuate, di costruire coesione sociale, di

---

\* E' il testo 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.

E. GROSSO – LE RAGIONI DEL COSTITUZIONALISMO: PER UN PROGRAMMA DI RIFORME ORIENTATO  
ALLA DIFESA DELLA COSTITUZIONE

promuovere crescita civile, di garantire «la qualità del nostro sistema istituzionale e la capacità del nostro paese di rimanere nel novero delle più avanzate democrazie contemporanee», è quantomeno indispensabile che tali assunti siano condivisi da coloro con i quali il percorso di riforme dovrebbe essere discusso.

Ebbene, non sembra proprio che nello schieramento politico avverso, o quantomeno in larga parte di esso, vi sia alcuna disponibilità a riconoscere anche soltanto le basi teoriche di tale ragionamento. Le proposte di revisione costituzionale di cui oggi si sta discutendo in Parlamento concernono l'ennesima riproposizione dello scudo giudiziario per i membri del governo. Quelle che vengono adombrate concernono l'abolizione del principio di autonomia della magistratura inquirente dall'esecutivo, o dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale. L'idea di costituzione di cui si fanno oggi portatori coloro con i quali si dovrebbe sedersi al tavolo delle riforme è quella di chi inveisce contro la Corte costituzionale «a maggioranza comunista» che «abroga» le leggi approvate dai legittimi rappresentanti del popolo. Più in generale, la cultura costituzionale che sembra ispirare tali iniziative e che appare oggi – almeno nei termini bruti della forza dei numeri in Parlamento – assolutamente dominante, predica in modo assai esplicito la esatta corrispondenza tra principio democratico e “fatto maggioritario”, e pretende di conseguenza di mettere non solo la politica, ma la stessa Costituzione, “a disposizione” della contingente maggioranza parlamentare, che si presume legittimata dal voto popolare *à tout faire*. È un'idea di politica (e anche di Costituzione) come conquista, affidata – ogni tanto – all'ordalia del rito elettorale. Una cultura politica efficacemente riassunta da una frase pronunciata, non moltissimi anni, fa da Gianfranco Miglio, inquietante e vagamente minacciosa ma tuttavia troppo presto archiviata come il prodotto di innocuo folklore proto-leghista. Miglio, dopo aver affermato con piglio rozzamente schmittiano che «la costituzione è un patto che i vincitori impongono ai vinti», così concludeva: «Il mio sogno è che la metà più uno degli italiani facciano la Costituzione anche per l'altra metà. Poi si tratta di mantenere l'ordine nelle piazze».

Forse, se questi sono i dati di partenza, non è un atto di scetticismo affermare che non ci troviamo nella stagione giusta per affrontare il tema delle riforme costituzionali.

2. Se poi, dal contesto politico generale, ci spostiamo al merito delle singole proposte di riforma di cui si dovrebbe cominciare a discutere, le mie perplessità, anziché diminuire, aumentano. Il centro dell'attenzione “riformatrice” viene infatti nuovamente individuato nella necessità di promuovere maggiore rapidità ed efficienza del sistema decisionale. Come se, in questi ultimi anni, il problema fondamentale del funzionamento delle nostre istituzioni fosse quello di non saper promuovere decisioni. Al contrario, la capacità di realizzare “decisione” nel nostro sistema si è ormai mostruosamente sviluppata. Mentre al contrario si sono drammaticamente affievolite le occasioni di dibattito politico, di confronto, di dialogo con la società e con le sue diverse ed articolate istanze. Come se il pluralismo sociale che sta alla base della nostra democrazia si fosse improvvisamente inaridito, atrofizzato e semplificato, fino alla caricaturale rappresentazione dei due schieramenti che si confrontano ogni cinque anni in una sorta di competizione sportiva per poi trarre, dalla vittoria o dalla sconfitta, la ineluttabile posizione di supremazia o di subordinazione nel corso del successivo quinquennio.

La ricchezza, la complessità e la varietà del pluralismo politico e sociale che caratterizza la struttura della nostra società viene mortificata e di fatto annullata da una visione così tristemente semplificata della politica, e per risuscitarla non è certo sulla (attualmente violentissima e direi incontenibile) capacità prestazionale della decisione di governo che occorre intervenire. Piuttosto su una attenta, tenace e rigorosa riscrittura dei diversi istituti di garanzia costituzionale, il cui scopo è quello di realizzare ed implementare il principio fondamentale del costituzionalismo moderno, secondo cui il potere (qualunque potere, da chiunque esercitato) va sempre, e comunque, limitato.

Ripeto cose ovvie, se ricordo che ogni Costituzione, nella prospettiva dello Stato democratico-pluralista di matrice novecentesca, si afferma in primo luogo come sistema di limiti al potere, da intendere essenzialmente – nel quadro della forma di governo – come sistema di limiti alla maggioranza. Solo a tali condizioni, prevedendo limiti all'esercizio del potere politico delle maggioranze, si può pensare di realizzare quell'obiettivo, giustamente messo in rilievo nel documento introduttivo del

E. GROSSO – LE RAGIONI DEL COSTITUZIONALISMO: PER UN PROGRAMMA DI RIFORME ORIENTATO  
ALLA DIFESA DELLA COSTITUZIONE

presente seminario, di costruire l'unità attraverso la garanzia della coesione sociale e la promozione della crescita civile.

È bene non dimenticare, a tale proposito, che a differenza di ciò che molti oggi semplicisticamente credono e propagandano, il significato più profondo del principio sancito dall'art. 1 della nostra Costituzione non è la (mera) proclamazione dell'appartenenza della sovranità al popolo, ma al contrario proprio la sua limitazione e subordinazione alla Costituzione, e ai vincoli giuridici da essa stabiliti. Nessun discorso sulla revisione costituzionale può essere affrontato, se non a partire dalla condivisione di tale assunto fondamentale: la Costituzione rappresenta un limite giuridico all'azione politica, in nome dell'esigenza che qualsiasi potere, anche quello democraticamente legittimato, sia sottoposto a limiti. E allora, prima di pensare a nuove forme di esercizio del potere, è bene che si ragioni sui necessari contropoteri; prima di intervenire su presunte carenze di funzionamento del circuito politico, è indispensabile verificare se non vi sia, oggi, una drammatica carenza, o comunque un serio rischio di depotenziamento, delle funzioni di garanzia e controllo.

L'analisi che ha accompagnato negli ultimi vent'anni il dibattito sulle riforme sembra essere stata ispirata dalla falsa idea di una presunta debolezza del potere, cui reagire con ricette quali la semplificazione del quadro politico (attraverso la riforma del sistema elettorale), il rafforzamento dell'esecutivo (attraverso la costruzione progressiva della c.d. "democrazia immediata" radicata sull'investitura sostanzialmente diretta dei leader, caricati di un surplus di legittimazione abilmente giocata sul piano carismatico), l'abolizione degli ostacoli procedurali alla produzione efficiente di decisioni opportune in tempi rapidi (attraverso la semplificazione delle procedure parlamentari, anche con ripetuti interventi regolamentari, o più recentemente attraverso il ricorso sempre più sistematico a strumenti di natura "eccezionale" come il decreto-legge o la questione di fiducia).

Nella realtà, questi risultati si sono già prodotti. Le decisioni sono già assunte – se non vi sono contrasti interni nella maggioranza politica – in tempi rapidissimi. Le istituzioni sono già state, quasi tutte, forzate a fornire tali presunte «prestazioni di efficienza». E quando ciò non avviene, non è certo per colpa delle norme costituzionali che disciplinano i rapporti tra governo e parlamento. Anzi, in un crescendo preoccupante di rivendicazioni, le (poche) volte in cui la volontà del leader della maggioranza politica non si traduce in atti normativi applicabili ed efficaci, si addossa la responsabilità ad «inammissibili» interventi di soggetti esterni (ad es. Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, o addirittura contropoteri classici della società civile, come la libera stampa), colpevoli di aver impedito la compiuta realizzazione della presunta volontà popolare.

Se questo è lo stato del nostro sistema costituzionale, non è certo sulla forma di governo che occorre, in primo luogo, intervenire. Non è riconoscendo ulteriori poteri di direzione della politica del governo a un soggetto che ne ha già infiniti, o attribuendogli il diritto di ottenere dal Capo dello Stato lo scioglimento delle camere (e quindi consentendogli di tenere costantemente sotto ricatto eventuali elementi dissenzienti all'interno della sua maggioranza), o dandogli la possibilità di nominare e revocare a suo piacimento ministri (e quindi di accrescere ulteriormente il già smisurato potere di direzione politica di cui gode), che ritroveremo un decente equilibrio istituzionale. Insomma, non è certo tracciando nuovamente le linee di quel «premierato assoluto» giustamente stigmatizzato da Leopoldo Elia ai tempi del dibattito sulla riforma della II parte della Costituzione negli anni 2004-2006, che guariremo la malattia del nostro paese. Ma non la guariremo neppure limitandoci ad introdurre modifiche – pur in sé del tutto condivisibili – nell'assetto dei poteri del Parlamento. Differenziare le funzioni delle due Camere, allo scopo di ridurre le inefficienze operative, può essere sicuramente utile, così come può avere una sua efficacia simbolica diminuire il numero dei parlamentari, o può migliorare la qualità dei rapporti tra organi rivedere la disciplina costituzionale della delega legislativa o della decretazione di urgenza. Ma non sono questi gli interventi di cui il nostro sistema costituzionale ha maggiore necessità.

La nostra Costituzione ha bisogno di essere difesa dalla persistente e strisciante delegittimazione di cui è vittima da oltre vent'anni, attraverso interventi che ne riconfermino e ne difendano il carattere normativo, ossia la capacità di racchiudere l'insieme di principi e valori in cui una società è in grado di riconoscersi e rispecchiarsi, producendo unità al di là e al di sopra delle normali – e di per sé del tutto legittime – divisioni, di ordine politico, economico e sociale, che ne rispecchiano appunto la struttura

## E. GROSSO – LE RAGIONI DEL COSTITUZIONALISMO: PER UN PROGRAMMA DI RIFORME ORIENTATO ALLA DIFESA DELLA COSTITUZIONE

accentuatamente pluralistica. Questo è, in primo luogo, un compito della politica, o almeno di quella parte della politica che pretende di rappresentare i convincimenti di chi considera «Repubblica e Costituzione» due valori inscindibili. Una politica che, talvolta, è sembrata tuttavia abdicare a quel fondamentale ruolo di vera e propria “pedagogia sociale”, che non si realizza soltanto difendendo quotidianamente la Costituzione e la sua prescrittività contro coloro che pretendono di negarla, ma che si può promuovere anche senza parlare esplicitamente della Costituzione, senza brandirla quotidianamente come una spada (o come un pedante libro di scuola da inculcare nelle menti di studenti svogliati e riottosi), ma “prendendo sul serio” i principi in essa contenuti, a cominciare dai vincoli che essa pone all’esercizio del potere.

3. Ripristinare l’unità perduta intorno alla Costituzione. Questo è il principale programma di riforme di cui il Partito Democratico dovrebbe farsi promotore. E per realizzare tale obiettivo, il punto da cui partire non può che riguardare il rafforzamento del sistema di garanzie che la Costituzione presuppone. La drammatica crisi costituzionale nella quale l’Italia è immersa richiede il potenziamento e il rafforzamento di tutti quei luoghi neutrali attraverso l’attivazione dei quali è possibile moderare la brutalità del *«fait majoritaire»*, del puro esercizio del potere che sta progressivamente sgretolando il normale funzionamento dei meccanismi democratici. L’obiettivo non può che essere quello di ricostruire uno spazio pubblico collettivo condiviso, entro il quale le normali contrapposizioni politiche non si trasformino in distruttive guerre civili.

L’Italia non ha davvero bisogno di presidenzializzare la sua forma di governo. Ha invece bisogno di rafforzare il ruolo neutro e di garanzia del Presidente della Repubblica, di cui occorrerebbe riformare le modalità di elezione allo scopo di scongiurare il rischio che essa possa essere espressione della sola maggioranza parlamentare.

Al Presidente della Repubblica – rappresentante dell’unità nazionale e garante del corretto funzionamento di tutti i poteri pubblici – dovrebbero piuttosto essere assegnate nuove funzioni, che esplicitino e rafforzino il suo ruolo arbitrale. Penso in particolare ad una revisione dell’art. 74, diretta a mitigare la rigidità di un sistema che oggi obbliga il Capo dello Stato a scegliere l’alternativa tra il rinvio dell’intera legge o la sua promulgazione integrale, e a consentirgli la facoltà di esercitare il rinvio parziale, procedendo alla promulgazione delle restanti parti della legge, qualora egli reputi che esse siano separabili dalle altre. Penso inoltre a una esplicitazione del potere del Presidente di non procedere ad emanazione di decreti legge palesemente privi del requisito di necessità ed urgenza, che oggi è esercitato – in verità con una certa forzatura interpretativa – solo in via del tutto eccezionale e in assenza di qualsiasi disciplina.

Nella medesima ottica di rafforzamento dei luoghi neutrali, sarebbe opportuno procedere ad una radicale riforma dell’art. 66, che sottragga alla maggioranza parlamentare il controllo assoluto ed esclusivo sui titoli di ammissione dei parlamentari e sulla sussistenza di cause di incompatibilità e di ineleggibilità. La competenza in materia dovrebbe essere assegnata, come già avviene in numerosi ordinamenti, ad un soggetto terzo di natura giurisdizionale, come la Corte costituzionale, o quantomeno dovrebbe essere consentita l’impugnazione di fronte a tale organo delle decisioni (assunte oggi a maggioranza semplice!) con le quali ciascuna Camera verifica i titoli di ammissione dei propri componenti.

Mi sembra poi inconcepibile che, nel catalogo di revisioni costituzionali proposte dal PD, sia del tutto assente una radicale riforma delle condizioni di eleggibilità, che rappresenterebbe l’unico strumento in grado di dare una risposta al macroscopico conflitto di interessi in cui l’intera attività politica appare oggi invischiata. Non si tratta soltanto di razionalizzare, attraverso una incisiva riforma legislativa, l’attuale guazzabuglio delle cause di incompatibilità e di ineleggibilità, che si sono andate sovrapponendo nel corso del tempo che ha comunque bisogno di un riordino. Si tratta soprattutto di esplicitare, anche eventualmente attraverso una ulteriore revisione dell’art. 51 (già oggetto di riforma nel 2003), i limiti entro i quali tutti i cittadini possono accedere, *in condizioni di eguaglianza*, alle cariche elettive, proprio a tutela di quell’uguaglianza che deve sovrintendere alla libera competizione politica. Infine, non può essere posta in secondo piano una revisione “rafforzativa” dell’art. 138, tale da assicurare che l’istituto stesso della revisione costituzionale non sia lasciato “a disposizione” di una

E. GROSSO – LE RAGIONI DEL COSTITUZIONALISMO: PER UN PROGRAMMA DI RIFORME ORIENTATO  
ALLA DIFESA DELLA COSTITUZIONE

qualsiasi maggioranza politica artificialmente prodotta dal sistema elettorale. A tale proposito, occorre innanzi tutto chiarire che la distinzione tra prima e seconda parte della Costituzione è assolutamente artificiosa e priva di qualsiasi significato sistematico. È noto a tutti che disposizioni della prima parte hanno effetto sulla seconda, e che la seconda, a sua volta, è in grado di incidere fortemente sull'interpretazione della prima. La Costituzione è un tutt'uno, che va difeso e protetto complessivamente contro i tentativi, da parte di maggioranze politiche occasionali, di imporre revisioni costituzionali a colpi di maggioranza. L'obiettivo di una revisione dell'art. 138 non può che essere quello di rendere *indispensabile* il consenso, sulle singole modifiche concernenti qualsiasi disposizione costituzionale, da parte di soggetti politici rappresentativi di ampi settori della società e in grado di rappresentare con reale efficacia il pluralismo politico e sociale esistente nel Paese. Ciò può essere assicurato con diversi tipi di misure:

- a) innalzando innanzi tutto il quorum deliberativo in seconda lettura, alla stregua di quanto previsto da molte Costituzioni democratiche europee (la Costituzione belga, ad es., prevede che la revisione sia approvata a maggioranza dei 2/3 dei votanti, e che siano presenti i 2/3 dei componenti; la Costituzione portoghese impone il voto favorevole dei 2/3 dei componenti; quella spagnola impone maggioranze di 3/4 dei componenti per revisioni totali o della 1° parte, e di 2/3 per revisioni parziali della 2° parte);
- b) prevedendo poi eventualmente uno scioglimento intermedio delle camere, o tra la fase dell'iniziativa e quella della deliberazione, o tra prima e seconda lettura, per dare modo al corpo elettorale di esprimere un giudizio politico il più possibile *preventivo* sull'operazione condotta dai rappresentanti (come previsto, con formulazioni diverse, in Belgio, in Grecia o nei Paesi Bassi);
- c) in ogni caso modificando le norme che disciplinano il referendum confermativo, in modo da consentire al corpo elettorale di esprimersi su gruppi omogenei di modifiche, ordinati per materia, e garantire così (come espressamente stabilito dalla Corte in materia di referendum abrogativo) l'effettività del principio di libertà del voto ex art. 48 comma II Cost.

4. Queste sono, a mio giudizio, le uniche significative revisioni costituzionali di cui il paese avrebbe davvero bisogno, per provare a ritrovare la bussola perduta, una bussola che ha consentito all'Italia di affrontare e superare momenti di eccezionale difficoltà grazie a quella Costituzione che, come opportunamente scritto nel documento introduttivo del presente seminario, «ha fornito valori, regole e istituzioni che hanno consentito di ... prevalere sulle forze anticostituzionali che si sono periodicamente affacciate nella storia repubblicana».

Se davvero il Partito Democratico ha l'ambizione e la volontà di riaffermare il «valore della Costituzione», difendendola da chi vuole minarne il significato, due sono gli obiettivi che dovrebbe porsi.

In primo luogo, e preliminarmente, promuovere una tenace e continua azione politica orientata alla difesa dell'effettività della Costituzione. La forza di una costituzione risiede infatti innanzi tutto nella sua effettività, ossia nella capacità di produrre realmente gli obiettivi che promette, attraverso il consenso che intorno ad essa si catalizza e il riconoscimento collettivo che le viene manifestato. Chi mina l'effettività della Costituzione e la convinzione circa il suo valore normativo attenta in realtà alla stessa sopravvivenza dell'unità civile e sociale che la Costituzione promuove.

In secondo luogo, agire affinché sia preservato il fondamentale tessuto pluralistico di cui la democrazia deve essere lo specchio, rifiutando qualsiasi scorciatoia. Il compito principale assegnato alle Costituzioni nello Stato costituzionale ereditato dal Novecento non è la difesa del principio democratico inteso come mera (e rozza) applicazione del principio di maggioranza, bensì piuttosto la tutela del pluralismo politico e sociale di cui la società è portatrice. Come è stato limpidamente osservato, «le società pluraliste attuali, cioè le società segnate dalla presenza di una varietà di gruppi sociali, portatori di interessi, ideologie e progetti *differenziati* ma in nessun caso così forti da porsi come esclusivi o dominanti ..., cioè le società dotate, nel loro insieme, di un certo grado di relativismo, assegnano alla Costituzione il compito di realizzare la condizione di possibilità della vita comune, *non il compito di realizzare direttamente un progetto predeterminato di vita comune*» (G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, 9). Se questo è vero, non è avvallando ulteriori derive maggioritarie, né

E. GROSSO – LE RAGIONI DEL COSTITUZIONALISMO: PER UN PROGRAMMA DI RIFORME ORIENTATO  
ALLA DIFESA DELLA COSTITUZIONE

promuovendo ulteriori semplificazioni, che verranno rimossi i più seri fattori di crisi della nostra democrazia. Questi infatti, derivano essenzialmente dalla pretesa della politica di essere sempre più svincolata da qualsiasi freno e contrappeso diverso dall'immediatezza del rapporto elettorale. Tale pretesa cozza frontalmente con l'esigenza dell'ordinamento costituzionale che siano previsti idonei antidoti alla sfrenatezza del potere, quand'anche democraticamente legittimato. La virulenza con cui questo conflitto (tra politica e costituzione) è attualmente combattuto pone ovviamente interrogativi assai inquietanti sulla capacità di tenuta complessiva del costituzionalismo – inteso come teoria della limitazione del potere – e della sua capacità di continuare a imporsi nella *pratica* dell'organizzazione costituzionale, di fronte agli attacchi di cui è sempre più frequentemente oggetto. L'idea che sembra trionfare nel disegno di alcune forze politiche oggi apparentemente maggioritarie è quella del *grande lavacro* esercitato dal c.d. popolo sovrano, dell'investitura popolare capace di superare qualsiasi obiezione e di travolgere qualsiasi ostacolo.

È contro tale idea semplificata delle relazioni politiche che ci si aspetta, da una forza politica attenta alle ragioni della Costituzione, un'azione incisiva e intransigente.