

Una moderna democrazia europea L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali

Seminario promosso da
ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta

Roma, 14 luglio 2008

Umberto Allegretti

Riflessioni sulla “proposta delle Fondazioni” in tema di riforme istituzionali ed elettorali

1. Quest'intervento si muove nel quadro delle linee tracciate nel documento di base delle Fondazioni promotrici del seminario, che sembrano raccogliere i migliori frutti di una discussione annosa, ormai accuratamente approfondita, e che si condividono pienamente. Ci si limita quindi a formulare alcune considerazioni riguardanti l'insieme e punti determinati; dove si tace, non è perché si dissenta dal testo, ma al contrario perché se ne accettano le argomentazioni e le proposte.

Questa posizione nasce, oltre che dal consenso sul merito, anche da una convinzione di metodo culturale e politico maturata alla luce dell'esperienza e della riflessione. Per sbloccare la situazione italiana, che è non solo di preoccupante crisi ma, con elevata probabilità, di preannuncio di un complessivo e grave declino civile, occorre che non solo il ceto politico ma tutta la società e, nella loro particolare responsabilità, gli intellettuali e gli studiosi sappiano convergere verso una consapevole e voluta unità, superando le divisioni e le competizioni che, in parte non piccola, nascono non dalle difficoltà della ricerca di posizioni corrette e adeguate alle complessità del reale, ma da tendenze e abitudini dell'accademia.

Il prendere atto di tutto ciò potrebbe anzi portare ad andare oltre quel che già da tempo – a partire dal documento sulle provocazioni (1991-92) dell'allora Presidente della Repubblica Cossiga, al volume *Astrid Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004, al recente documento di 100 studiosi sulla sospensione dei procedimenti penali in corso e sul cosiddetto lodo Alfano – ha visto in occasioni importanti una presa di responsabilità dei costituzionalisti: oltre la capacità, già di per sé encomiabile, di prendere una posizione critica su gravi violazioni della legalità costituzionale. Parrebbe cioè esser possibile, anzi doverosa, la raccolta di molti studiosi su una serie di proposte positive, anche da rendere pubbliche in forme simili a quelle dei documenti critici, in favore di alcune riforme istituzionali ritenute necessarie per aiutare il Paese a uscire dalla situazione predetta.

2. Sulla necessità di un certo numero di tali riforme si può infatti senz'altro convenire. Non però perché sia lecito alimentare ancora nel ceto politico e nell'opinione pubblica “l'illusione”, ingenua o interessata, che in esse si trovi “lo strumento necessario e sufficiente per risolvere tutti i problemi del Paese” (come ben dice il documento). Tutto prova, infatti, che a questo fine occorre la convergenza di azioni di natura politica, economica, sociale e (va aggiunto) di profonda rivoluzione culturale e morale, e che quelle riforme possono raggiungere i loro scopi solo nel quadro di tali più

complessi cambiamenti di atteggiamento, addirittura mancando di efficacia qualora siffatta condizione non si verifichi. Certo, non si può dire che il diritto e le istituzioni, segnatamente quelle di livello costituzionale, si collochino unicamente a valle della realtà politica, sociale, economica e culturale, perché invece esse svolgono su quella realtà complessi effetti di servizio, di facilitazione e anche di impulso. Ciò specialmente nell'epoca contemporanea, nella quale la molteplicità e l'intreccio dei fattori in gioco e le marcate diversità delle impostazioni culturali e ideali, al fine di rendere possibile una non troppo conflittuale convivenza rendono acuto il bisogno e indispensabile il ruolo del diritto come mediazione delle diversità. Tuttavia l'esperienza – e in maniera puntuale l'esperienza italiana, di un paese, cioè, dotato di una costituzione di grande respiro, che però non ha impedito le situazioni di difficoltà che conosciamo – attesta che le riforme istituzionali teoricamente migliori, in assenza delle altre condizioni, mancano non di rado di generare gli effetti attesi, o addirittura sviluppano sorprendentemente sgradevoli conseguenze collaterali e talora addirittura vere controfinalità. Mentre talora accade che la loro mancanza non pregiudichi, o almeno non pregiudichi necessariamente, la produzione di conseguenze benefiche, riportabili, allora, alla presenza di quegli altri fattori, che finiscono col sostituire e col riempire del loro senso i contorni, normalmente elastici, dei meccanismi giuridici e delle istituzioni manchevoli.

3. La conclusione di queste inevitabili riserve, nella situazione italiana attuale, non è quella di abbandonare l'idea delle riforme. Infatti molte di quelle proposte o progettabili per affrontare i problemi aperti sono da prendere in considerazione e per qualche verso si presentano con carattere di urgenza.

Non – va ribadito, con molti altri – nei termini di una “grande riforma”, già più volte fallita e, dopo lo sbocco parlamentare nella XIV legislatura, bocciata dall'elettorato col referendum del giugno 2006. Contenuti a parte, la necessità di una riforma definibile come “grande” in quanto coinvolgente pressoché l'intera parte II della Costituzione è smentita dalla complessiva tenuta delle linee organizzative (e non solo da quelle della parte I) della Carta; e comunque una particolare difficoltà che ne ostacola l'adozione è data dal fatto che la sua stessa complessità rende altamente problematica la possibilità di quella convergenza tra grandi parti politiche che, richiesta in linea di principio dalla norma sulla revisione (l'art. 138), si è rivelata impossibile proprio nell'attuazione ricevuta nella XIV legislatura.

D'altronde, la legittimazione costituzionale di una riforma in grande, anche quando non si alterino, come faceva quella or ora ricordata, i principi supremi che reggono tutta la Costituzione, è essa stessa problematica di fronte a quanto scritto nell'art. 138, sebbene la dottrina fin qui formata non si sia espressa al riguardo con la desiderabile attenzione. Infatti quell'articolo non vi accenna minimamente (a differenza di altre costituzioni) e anzi parla, con vocabolo di significato ristretto e al plurale, di leggi di revisione, alludendo quindi a interventi che, non solo non possono toccare l'impianto generale di quei principi – come si ricava anche da altri noti argomenti – ma debbono essere puntualmente diversificati (il criterio per la delimitazione si può sensatamente trovare, con riferimento ai singoli istituti o formalmente ai titoli in cui la Carta è suddivisa). In ogni caso – e qui la dottrina in corso di formazione a seguito dei più recenti dibattiti ha ormai avanzato sostanziosi argomenti di prova – il referendum previsto come possibilità dalla norma sulla revisione non potrebbe avvenire che su parti chiaramente identificate della legge di riforma, perché tale non può non essere un suo essenziale requisito, al pari di quanto si esige per il referendum abrogativo. Per cui bisogna quanto meno augurarsi che lo stesso parlamento adotti leggi di revisione sempre ad argomento determinato, in modo da rendere agevole proporre il referendum, e anche perché solo così si raggiungerà più agevolmente nel parlamento stesso la convergenza tra forze politiche le cui idee non si elidano mutuamente o che concepiscano la riforma come una sede per concessioni reciproche e compromessi nel senso meno nobile del termine.

Per queste considerazioni è persuasiva la tesi, svolta nel documento, che a ognuna delle revisioni che si ritengano necessarie – e dunque per l'irrigidimento della procedura di revisione, per la riforma della forma di governo, per la ristrutturazione del bicameralismo, per la messa a punto

del sistema territoriale dopo le difficoltà provocate dalla riforma del tit. V, per l'equilibrio interno al parlamento e il rafforzamento delle garanzie dell'opposizione – si proceda con distinta legge, sia pure con riferimento a un progetto complessivo di ammodernamento che riconosca l'esistenza di legami ideali tra le varie riforme.

E convincono anche le ragioni di rapidità del processo riformatore addotte dal documento per non dare necessariamente priorità – come si era proposto, in particolare all'inizio della scorsa legislatura, e sarebbe ancora logicamente prospettabile – all'aggravamento dei requisiti per approvare in parlamento le leggi di revisione, portando a due terzi la maggioranza sempre necessaria e salva la possibilità comunque di chiedere la pronuncia popolare. Riforma, questa, che appare comunque doverosa, dopo le esperienze negative delle riforme non condivise, e per adesione a uno degli elementi propri del costituzionalismo moderno, non ben presenti, su questo punto, all'Assemblea costituente.

4. Le considerazioni finora proposte sono direttamente applicabili alla revisione della forma di governo in discussione da gran tempo nel nostro paese. Di fronte alle manchevolezze che il suo funzionamento dimostra, dal punto di vista della capacità di decisione e dell'efficacia ma ormai anche da quello della rappresentatività e della legittimazione democratica, la sua riforma appare conveniente e nelle speranze proficua, per quanto non necessaria né sufficiente in via assoluta per ragioni legate a quelle or ora esposte.

Come da parte di più d'uno, ma spesso senza ascolto, si è da tempo rilevato, molti suoi effetti si potrebbero raggiungere, e alcuni – si pensi alla preminenza del presidente del consiglio e, in certi limiti, alla stabilità dell'esecutivo – sono di fatto quanto meno in via di raggiungimento (addirittura con eccesso!) a prescindere dalla revisione dei meccanismi strettamente costituzionali, ma per la conseguenza preminente di mutamenti nella sfera politico-partitica e col favore di cambiamenti a livello di fonti subordinate. Alla inoperatività o alla controfinalità di altri meccanismi - basta evocare ancora alcuni aspetti della legislazione elettorale o certe conseguenze del sistema di finanziamento e di varie altre caratteristiche della disciplina dei gruppi parlamentari – è viceversa dovuta, o da essi è agevolata, la difettosità di aspetti non marginali del funzionamento della forma di governo. E infatti il rilievo vien fatto, e proposte sono formulate, nel documento, sia nella parte che riguarda la legge elettorale che in quella sui regolamenti parlamentari e le leggi di contorno. Altri difetti potrebbero essere rimossi con adeguati accorgimenti interpretativi (per esempio in tema di revoca dei ministri da parte del presidente del consiglio). D'altronde non è sicuro che la condivisibile revisione di alcuni meccanismi costituzionali – ad esempio proprio quelli della nomina e revoca dei ministri – non potrebbe essere neutralizzata dalla pratica a seconda della situazione politica e dei partiti.

In realtà la più convincente ragione per auspicare una revisione costituzionale sull'argomento sta nel fatto, di alta opportunità, di sgombrare il campo da un problema che ha assorbito tanta attenzione ed energia in tempi ormai non brevi, deviando l'impegno politico e perfino quello della società da compiti più delicati ed essenziali. In questi termini qui si conviene sulla relativa priorità da riconoscere a questa riforma.

Per quanto riguarda le scelte di merito da fare in ordine a essa, le ragioni tante volte portate e ottimamente ribadite e circostanziate nel documento base a sostegno della necessità di non decampare dalla forma di governo parlamentare sono assolutamente convincenti. Come pure lo sono le proposte di ritocco della stessa, che conducono a muovere dalla “bozza Violante” e a completarla con l'introduzione della sfiducia costruttiva, che dovrebbe essere riconosciuta anche in riferimento al nostro paese dotata degli effetti di deterrenza constatati per la Germania.

Non sembra invece praticabile che questa riforma possa, per sé sola, accompagnarsi alla sottrazione al senato della responsabilità del rapporto fiduciario e alla differenziazione delle competenze delle due camere. Non è certo questa l'intenzione del documento. Ma per chiarezza è bene essere espliciti sul punto. Come si dirà poco sotto, tali modificazioni del regime bicamerale sono sicuramente più che consigliabili alla luce della complessiva esperienza del sistema italiano.

Ma esse sono accettabili solo facendo del senato una camera territoriale, rendendolo cioè nella struttura espressione del sistema istituzionale dei territori. Se il senato restasse come oggi è o comunque camera ad elezione popolare diretta, e insieme ne fossero modificate la responsabilità e le competenze nel senso accennato, lo si ridurrebbe a una camera minore in un sistema che lascerebbe, nel frattempo, irrisolto il problema della rappresentanza territoriale, e si priverebbe quindi di seria giustificazione la sua esistenza, con tutto ciò che comporta in termini di dispendio di mezzi finanziari e di energie politiche. La sua riforma non raggiungerebbe nessuno di quei fini di consolidamento del sistema istituzionale complessivo che si vogliono conseguire, né un miglioramento della funzione legislativa e di quella di controllo e di indirizzo; non giustificerebbe pertanto lo spiegamento di energie che sempre richiede un'elezione né l'elevato numero di membri che comunque lo integrerebbero.

Pienamente giustificate appaiono poi altre previsioni che un itinerario di revisione costituzionale della forma di governo che riparta dalla bozza Violante dovrebbe condurre ad approvare. Tali quelle sui limiti del decreto legge, che dovrebbero recepire le indicazioni della Corte costituzionale e altre che ancora non sono state raggiunte per quella strada ma che sono state più volte profilate nella discussione. Così pure quelle in tema di delega legislativa, in riferimento alla quale si dovrebbe sempre richiedere il parere parlamentare sui decreti delegati. Dovrebbero essere considerati anche i limiti all'uso delle ordinanze d'urgenza, condividendosi il rilievo della abnormità della loro utilizzazione negli ultimi anni: tra i gravi esempi sfuggiti anche all'opinione colta, la sorprendente riforma generale per via di ordinanza dell'importante normazione tecnica in tema di costruzioni antisismiche, soltanto in seconda battuta consolidata in provvedimenti proceduralmente più corretti, ma provocando (con una assonanza con uno dei vizi notati in tema di decreti legge) perverse ricadute in tema di condizionamento dei contenuti, incluso l'innescò di una complessiva riforma dell'intera normazione tecnica in tema di costruzioni, che appaiono nell'ambiente specialistico non sufficientemente maturi.

5. Sulla legislazione elettorale, i ragionamenti svolti nel documento danno prova convincente della migliore adattabilità all'Italia dell'impostazione del modello tedesco rispetto agli altri prospettati. Nello studio degli aspetti puntuali da precisare nell'adozione di un tale modello, non dovrebbe sfuggire che l'eventuale previsione di un unico voto dell'elettore, in luogo dei due a sua disposizione secondo la legge tedesca, toglierebbe probabilmente la dimensione personalizzante della scelta degli eletti affidata da quella legge appunto alla distinzione possibile tra voto nel collegio uninominale e voto al partito per la quota proporzionale. Infatti sembra probabile che, se il voto è unico, data la persistenza nel nostro paese di una netta divisione tra le contrapposte posizioni politiche, sarebbe la scelta di partito a trascinare quella del singolo candidato (anche in presenza di candidati non graditi) piuttosto che il contrario. Verrebbe quindi sacrificato uno degli obiettivi che dovrebbe essere presente in ogni sistema elettorale, che non può non esser previsto a molti fini: tra di essi quello della scelta personale dei candidati, interamente sacrificato dalla legge vigente, è senz'altro riconosciuto meritevole di essere ripristinato.

6. Sulla legge elettorale europea, l'urgenza di una riforma è chiara e sono corrette le osservazioni circa l'opportunità che essa sia la sede di sperimentazione di riforme condivise. La correzione di una clausola di sbarramento intorno al 3% appare condivisibile; giustificato il mantenimento del voto di preferenza; necessario un moderato riproporzionamento dei collegi (e in quest'ambito va sottolineato un problema particolare ma grave, che è quello relativo alla Sardegna, la cui rappresentanza nel Parlamento europeo è da anni totalmente sacrificata dalla del tutto impropria inclusione in un collegio unico insulare).

7. I problemi posti dallo sviluppo del sistema territoriale sono anch'essi alquanto urgenti; appare pertanto necessario esprimersi seppur sinteticamente su un aspetto di essi estremamente connesso a quelli qui in discussione senza attendere l'auspicabile espressa presa in considerazione

in un ulteriore seminario. Non si entra (lo si potrà fare nel prossimo incontro) nei ritocchi al titolo V, ma si sottolinea l'essenzialità della creazione di una camera regionale, non solo come necessario complemento dell'accresciuto peso delle istituzioni territoriali, ma anche come elemento della rimodulazione della forma di governo. Che il nostro sistema – al pari di altri– disponga di una sede di composizione pienamente democratica ed efficace delle istanze di governo centrali e di quelle di autonomia territoriale, in un paese percorso dalle spinte opposte di un centralismo tradizionale sempre rinnovato e del sottrarsi di certi territori a un discorso solidaristico unitario. Le finalità da raggiungere con una camera rappresentativa delle istituzioni territoriali – che ovviamente sarebbe sostitutiva di una delle attuali, per comune indicazione il senato – sono cioè, ed insieme, quella di garantire contro l'accentramento la effettività dei poteri periferici, quella di compenetrare le politiche locali degli interessi unitari facendo assumere ai corpi territoriali responsabilità nazionali, e quella di armonizzare tra loro le politiche dei diversi territori. Un triplice compito che, chiamando in causa decisioni politiche e legislative, non può essere affidato a quella sede di natura sostanzialmente amministrativa che è il sistema delle Conferenze attuali, che potrebbe essere mantenuto soprattutto per l'attuazione amministrativa degli orientamenti decisi. Questi obiettivi richiedono, ci pare, che il nuovo senato – sciogliendo in tal senso i dibattiti in corso - sia a totale composizione territoriale, e che ciò si ottenga con la sua formazione per opera degli organi di vertice delle regioni e nel loro seno; e che si affini lo studio della distribuzione delle competenze nel rapporto tra le due camere (per esempio, oltre le competenze previste nella bozza Violante, sarebbe probabilmente opportuno dargli competenze pari alla camera dei deputati sulle leggi che determinano i livelli essenziali dei diritti civili e sociali - art. 117 lett. m).

Nella sede odierna, conviene comunque rilevare che la creazione del senato territoriale rappresenterà il completamento della revisione della forma di governo, perché permetterà necessariamente di togliere ad esso il compito di dare la fiducia all'esecutivo e di sveltire l'esercizio della funzione legislativa per una non piccola serie di ipotesi. E insieme consentirà automaticamente la diminuzione del numero dei parlamentari – il senato sarà costituito da rappresentanti delle regioni in carica nei rispettivi organi ed essi potranno non superare complessivamente i cento, malgrado la necessità di adeguare in parte la rappresentanza di ogni regione alla sua dimensione. Senza peraltro che per questo si debba rinunciare alla contrazione della composizione numerica della Camera dei deputati stessa.

8. Infine, tra gli adeguamenti delle funzioni e struttura del parlamento, si sottolinea particolarmente l'essenzialità del conferimento alla Corte costituzionale della decisione in ultima istanza delle questioni relative ai titoli di ammissione dei membri del parlamento, per la quale l'esperienza, il confronto con gli altri ordinamenti democratici e la logica costituzionale rendono impossibile persistere nella vetusta attribuzione allo stesso parlamento.

9. E per chiudere, si fa presente quanto riguarda una conseguenza dei rapporti dell'Italia con l'Unione europea: un tema che si intreccia in maniera inestricabile con quello costituzionale italiano. Recentissimamente, col voto unanime della Camera dei deputati si è felicemente concluso l'iter parlamentare di ratifica del nuovo trattato di Lisbona e il nostro paese è così giunto, pur tra gli ultimi stati membri, a una approvazione più che necessaria – come più volte si era detto (v. il nostro scritto *Un accidentato percorso*, in *Rocca*, 15 luglio 2008, segnalato anche nella *Rassegna Astrid* del 30 giugno) - sia in considerazione della prevalenza che nel trattato di Lisbona hanno i progressi verso una migliore integrazione europea rispetto ai pur notevoli difetti, che al fine di contribuire a superare la tendenza ad un'impasse discendente dall'esito negativo del referendum irlandese. Ma, come ben si sa, all'appartenenza dell'Italia al gruppo dei paesi allineati a una scelta generale di sviluppo dell'Unione non si è mai accompagnata una sua solerzia nel partecipare, prima ancora che all'attuazione delle politiche legislative europee una volta approvate gli strumenti dagli organi comunitari (cosiddetta "fase discendente"), alla discussione preventiva e alla decisione ponderata degli atti normativi dell'Unione. Alla presenza del governo in seno agli organi europei non si è

infatti quasi mai affiancata una solida partecipazione parlamentare e (ove occorra) regionale che indirizzi e rafforzi, al tempo stesso democratizzandola, la partecipazione del nostro Esecutivo alla decisione in tali sedi (“fase ascendente”). Pertanto sarebbe auspicabile che, nella legge di revisione costituzionale dei poteri del Parlamento di cui si parla nel documento venga incluso il principio dell’intervento in fase ascendente delle Camere – come si è fatto per le regioni in sede di riforma del tit. V - in maniera da rafforzare la normale obbligatorietà di pratiche che pur sono previste da note leggi ordinarie.