

## Un progetto che non aiuta

di Fulco Lanchester<sup>(\*)</sup>

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

Sommario:1-Premessa- 2-Incisività quantitativa e qualitativa delle proposte di revisione:un confronto comparatistico -3-Alcuni difetti di una proposta pericolosa e confusa-4-Un commento ed un auspicio.

1-Il disegno di legge di revisione della Costituzione approvato in prima lettura dal Senato costituisce senza dubbio il blocco di innovazioni di rango costituzionale più rilevante mai prospettato nella storia repubblicana , sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo. Esso appare anche, in molte parti, da un lato un pericoloso *mix* di giacobinismo e di plebiscitarismo, dall'altro un confuso tentativo di riarticolare tutta la parte seconda della Costituzione secondo le spinte differenziate e non razionali delle differenti componenti della maggioranza che l'ha approvato. In quest'intervento esprimo - a prima lettura - una serie limitata di valutazioni riservandomi in seguito di verificare se valga la pena di dedicare più tempo ad un simile testo. Risulta, tuttavia, indispensabile avvertire subito *il volgo e l'inclito* della sua nocività per il generale (ri)assetto politico-costituzionale dell'ordinamento.

2- Parto dall'aspetto complessivo della proposta sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo. Modificare una Costituzione rigida non è mai una cosa facile. Alcuni ordinamenti lo fanno, però, più spesso di altri. Gli Usa hanno approvato in più di due secoli, causa la difficoltà della procedura di revisione, 27 emendamenti, di cui solo 9 hanno inciso sul vecchio testo. La Germania dal 1949 al 2002 ha approvato 51 leggi di revisione costituzionale, che hanno colpito moltissimi articoli del testo iniziale, ma non quelli centrali la decisione originaria. Vi sono indubbiamente periodi in cui l'attività riformistica è più incisiva ed altri in cui la stessa è meno rilevante, in relazione agli avvenimenti ed al clima politico. Negli Usa i picchi maggiori si ebbero subito dopo l'entrata in vigore del testo costituzionale con il *Bill of rights*, nel periodo successivo alla guerra civile ed in quello degli anni Sessanta del secolo scorso. In Germania le innovazioni più rilevanti furono introdotte a metà degli anni Cinquanta in relazione alla Costituzione militare, a metà degli anni Sessanta in merito alla Costituzione d'emergenza e nei primi anni Novanta per quanto attiene alla questione della riunificazione.

In una simile dimensione ,se si esamina il caso italiano e si prendono come indicatori di comparazione i precedenti 14 interventi di revisione testuale operati dalla II legislatura a

---

<sup>(\*)</sup> Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università “La Sapienza” di Roma.

quella in corso ,nella III e nella IV vi furono solo dei ritocchi per quanto riguarda il numero dei deputati e dei senatori (artt. 56 e 57) e la durata della legislatura (art.60),l'inserzione del Molise nell'elenco delle regioni (art.131) e la riduzione del mandato dei giudici costituzionali (art.135). Più significative dell'addensarsi di nubi sul sistema politico-costituzionale furono le modifiche testuali della X legislatura ,che investirono gli artt. 96,134 e 135 Cost in relazione ai procedimenti d'accusa nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri ,l'art. 88 per evitare il cosiddetto ingorgo costituzionale e l'art. 79 ,in relazione al tema dell'amnistia e indulto .In questa linea ,nell'XI legislatura venne modificato l'art. 68 ,relativo all'immunità parlamentare.

La crisi di regime del 1992-94 e la XII legislatura non evidenziarono altre novità formali di rango costituzionale ,mentre si liquefacevano i soggetti politicamente rilevanti e veniva cambiata la ragione di trasformazione del meccanismo elettorale a tutti i livelli (escluso quello del Parlamento europeo). E' ,dunque, solo nella XIII che l'azione innovatrice diviene progressivamente intensa. La Commissione bicamerale ,la cui istituzione costituì una vera e propria "rottura" costituzionale, venne prima affiancata da un'opera rilevante di innovazione a Costituzione invariata (leggi Bassanini) e ,poi, con il suo fallimento da una serie di modifiche costituzionali. Una prima serie di modifiche investì temi importanti ma dispersi (l'art. 111 sul giusto processo; gli artt. 48 ,56,57 sul voto degli italiani residenti all'estero e l'istituzione della circoscrizione relativa). Poi ,nel 2001 a fine legislatura venne introdotta la riforma del Titolo V della costituzione ,cui si collegava la precedente modifica del 1999 relativa alla forma di governo regionale . Con queste due tappe vennero modificati o abrogati in maniera incisiva tutti gli articoli contenuti nel Titolo V (artt.114-133) se si esclude l'art. 133.

Ciò che sta capitando durante questa legislatura è ,tuttavia, di sicuro molto più rilevante ,perché viene investita tutta la parte II della Costituzione .In sostanza , le modifiche ,quasi tutte incisive investono ben 40 artt. della Costituzione .Il che vuol dire (in maniera impressiva ) che- poiché i principi fondamentali e la prima parte del testo costituzionale (artt.da 1 a 54 ) rimangono teoricamente invariati, gli interventi investono 40 degli 85 artt. residui ,ovvero circa la metà della restante parte della Costituzione .

Si tratta anche dal punto di vista comparatistico di un intervento inusitato per la valenza qualitativa oltre che quantitativa degli interventi .Le 51 leggi di revisione e/o di integrazione della Legge fondamentale tedesca dal 1951 al 2002 hanno in realtà modificato assai poco l'impianto istituzionale profilato dai Costituenti ; la stessa *Totalrevision* della Costituzione svizzera (approvata nel 1999) appare alla fin fine un consolidamento aggiornato delle innovazioni operate nel corso di circa un secolo e mezzo di storia; mentre le numerose revisioni belghe dal 1967 al 1993 hanno segnato in modo incrementale il passaggio dall'organizzazione unitaria a quella federale.

3- A simili constatazioni formali sulla quantità e la qualità dell'intervento si affiancano problemi e dubbi più sostanziali sul contenuto dello stesso per quanto riguarda la sua compatibilità con l'assetto democratico - pluralistico e la sua efficacia .

Il disegno di legge stravolge,infatti, l'originario impianto disegnato dal Costituente sotto i tre profili essenziali della forma di Stato,della forma di governo e del tipo di Stato . Per quanto riguarda la forma di Stato , il progetto vulnera esplicitamente il circuito democratico, che lega la seconda parte della Costituzione alle precedenti . Esso - al di là degli accostamenti operati negli ultimi tempi - tende infatti a respingere la concezione della democrazia di massa ,organizzata dai partiti e basata sulla rappresentanza politica, per sostituirla con un semplificativo rapporto ,esplicito e diretto , tra Corpo elettorale e Primo ministro.

L'originario circuito democratico di cui agli artt. 1,48,49,55,56,67 e 94 della Cost. viene respinto con una decisione anche sul piano formale che ,da un lato, appare vicina alla brutalità,dall'altro sembra vulnerare proprio quei principi supremi ,che la Corte costituzionale

in numerose sentenze ha riconosciuto parte indefettibile ed immodificabile della forma di Stato e di regime stabilita dal Costituente .

In particolare viene reso anche formalmente vacuo l'art. 67 della Cost. ed il divieto di mandato imperativo . Al di là della innovazione di una doppia rappresentanza (della Nazione e della Repubblica), vanificata per il Senato da quanto previsto dal nuovo art. 58 in materia di residenza o di cariche elettive ricoperte nella regione per l'eleggibilità , il "rappresentante" viene vincolato dal nuovo art. 94 alla sua appartenenza elettorale , con un mandato che contraddice la lettera dell'art. 67 .

Una simile proposta non soltanto rivela la presenza di una cultura istituzionale diversa da quella del costituzionalismo delle liberal-democrazie , ma evidenzia come la stessa possieda una forza notevole capace di prospettare scelte astratte e pericolose sulla base della formale applicazione del principio della sovranità popolare . L' impostazione ora richiamata cerca in realtà la stabilità attraverso l'inchiodamento istituzionale ,non considerando l'estraneità della formalizzazione di un simile mix di giacobinismo e plebiscitarismo con la cultura costituzionale delle democrazie pluraliste.

Il progetto è d'altro canto vago ,nebuloso e contraddittorio. La modifica degli artt. 56 e 57 della Cost. con la conseguente diminuzione dei rappresentanti eletti nelle due Camere non soltanto prefigura una maggiore selettività dei meccanismi elettorali ,ma soprattutto evidenzia che parti della proposta sono ancora allo stato ipotetico.

E' inoltre evidente che l'adattamento al sistema maggioritario del sistema delle garanzie è palesemente insufficiente per quanto riguarda lo statuto dell'opposizione .Il nuovo art. 64 della Cost. è sotto questo profilo risibile e generico, rinviando al regolamento della Camera. Ma, d'altra parte, l'elevarsi dei quorum per l'approvazione del regolamento in questione evidenzia le insufficienze di un sistema che adotta in questa materia maggioranze spinte ai due terzi,contraddicendo così la conclamata normalizzazione del sistema .

D'altro canto il rafforzamento del Premier a scapito di tutti gli altri organi costituzionali ,ed in particolare del Presidente della Repubblica , finisce -da un lato - per rompere ogni equilibrio istituzionale ,dall'altro per diventare illusorio se lo stesso non può contare su una reale capacità di gestione dell' indirizzo politico. Il Primo ministro ,eletto dal Corpo elettorale,ed unico referente istituzionale del circuito democratico ,si trova infatti dimezzato da una ripartizione confusa delle competenze legislative tra le due Camere ,di cui una sola legata a lui istituzionalmente. Lungi dall'aver risolto il problema italiano del bicameralismo perfetto ,il progetto introduce -invece- la prospettiva di un bicameralismo ambiguo ,capace di riflettersi su tutto l'assetto del rapporto centro periferia. Il nuovo art. 70 è ,infatti, ostaggio di un art. 117 in cui le occasioni di conflitto rischiano di moltiplicarsi a dismisura,anche rispetto a quelle attuali .

Sul piano infine del tipo di Stato ,il rimescolamento della riforma del titolo V evidenzia come il ddl sia strabico e possa dare vita a contemporanei pericoli di accentramento e di centrifugazione.

4- A questo punto , appare facile operare un commento finale ( anche se,ovviamente,provvisorio).

Alcuni dicono che non sarebbe necessario preoccuparsi di un simile progetto,tutto pregno di tatticismi e retropensieri . La stessa maggioranza ,si pensa, dovrebbe provvedere ad affondarlo nel corso delle successive letture e soprattutto dopo le elezioni europee ,al centro delle preoccupazioni di tutti . Si tratta di una posizione consolatoria , che in ogni caso evidenzia il deprecabile vezzo di scherzare con le istituzioni ed in particolare con il testo costituzionale. Ma non si tratta di gridare alla *lesa maestà costituzionale*, qui è invece opportuno prevedere anche la possibilità che si concretizzi l'ipotesi dell'approvazione , sulla base di un compattamento della maggioranza che - al di là dei risultati delle elezioni - avrà di fronte a sé

il ben più vitale appuntamento delle politiche . In un simile contesto ,la spinta verso la deriva plebiscitaria potrebbe apparire una scorciatoia per evitare il confronto sulle questioni reali .

E' per questo che ritengo necessario porre in evidenza, in maniera chiara e preoccupata, che in questo progetto alcune cose gridano vendetta e sono fortemente pericolose; e che, se si arriva nell'arena referendaria, è lo stesso patto costituzionale che viene messo alla berlina. Ne consegue che risulta opportuno che tutti i partners ragionino con gli occhi asciutti e siano consapevoli che il fenomeno della transizione incompiuta da un sistema proporzionalistico ad uno tendenzialmente maggioritario non può durare ancora troppo a lungo e non può essere operato senza un "compromesso efficiente" tra maggioranza e opposizione, che coinvolga la responsabilità della classe politica su standard da ordinamento democratico pluralistico.

Alcune anomalie che perseguitano l'ordinamento italiano vengono da lontano, ma possono e debbono essere superate. In un simile contesto grandi sono le responsabilità della attuale classe politica. Il riallineamento del sistema partitico e la ristrutturazione di un sistema bipolare stabile non possono essere raggiunti con simili interventi istituzionali, ma chiamando in causa prima di tutto la responsabilità degli attori politicamente rilevanti, le cui carenze costituiscono il vero problema del momento. Di fronte ad un elettorato, che si è sostanzialmente depolarizzato superando le fratture di classe e religiose, la classe politica pare incapace di superare il passato e i contrasti che la pervadono. Scorciatoie istituzionali come quelle rappresentate dal ddl sottoposto alla nostra attenzione non aiutano a superare le difficoltà, ma le complicano. Prendere consapevolezza di una simile realtà può essere un primo passo per uscire dal circolo vizioso.