

IL “MITO” DELLE RIFORME COSTITUZIONALI

di Valerio Onida

Conferenza tenuta a Bologna il 29 novembre 2004 per la “Lettura Dossetti”

(di prossima pubblicazione in “Il Mulino” n. 1/2004)

1. Può apparire perfino fuori luogo, in questi tempi in cui premono alle porte della politica e della vita collettiva, a livello mondiale, nuovi formidabili interrogativi, rispetto ai quali sembra che le nostre società e le nostre istituzioni stentino a trovare risposte efficaci e lungimiranti, non puramente difensive e di emergenza – può sembrare fuori luogo, dicevo, parlare ancora del logoro argomento delle riforme costituzionali in Italia.

Ma forse è bene così: oggi che il tema appassiona meno l'opinione pubblica, oggi che il tempo trascorso e la maggiore distanza emotiva consentono, forse, di vedere meglio senso e limiti delle varie proposte e delle varie prospettazioni, possiamo tentare una riflessione meno esposta al clima polemico quotidiano, e che tuttavia miri alla sostanza dei problemi, metodologici e di contenuto, senza indulgere a generiche forme di “equidistanza” o di compromesso.

Non cercherò, dunque, di essere “equidistante”, forse sarò anzi addirittura provocatorio. Il fatto è che da troppo tempo sentiamo parlare delle riforme costituzionali come di una necessità che emergerebbe dall'esperienza del passato e dai problemi di oggi, come di un “dovere” di ogni forza e di ogni coalizione politica, come di un capitolo ineliminabile di ogni programma di governo e di partito. Ma ne sentiamo parlare, appunto, in termini che sempre più mi sembrano ripetitivi e rituali, e sempre meno persuasivi.

“Riforme”, del resto, è parola tanto generica quanto colma di *appeal* retorico e però, se applicata alla Costituzione, vuota di contenuto. Che vuol dire essere “per le riforme”? Quali riforme? Oggi addirittura “riformismo”, “riformista” o “riformatore” sono termini usati per connotare correnti politiche o partiti. In Italia questa parola magica sembra conoscere una fortuna particolare. Non da oggi, per la verità: basti ricordare il ritualismo del richiamo alle “riforme di struttura” nel linguaggio politico della sinistra negli anni Quaranta e Cinquanta, e perfino nel linguaggio costituzionale, se è

vero che negli statuti delle Regioni ad autonomia speciale – adottati o approvati con leggi costituzionali quasi tutti a ridosso dell’era costituente, è entrato il riferimento alle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” (o, secondo il linguaggio più primitivo ma più evocativo dello statuto siciliano, alle “riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano”) come limite alla potestà legislativa “esclusiva” o “primaria” attribuita ad esse in alcune materie¹. Ma almeno, all’epoca in cui queste norme furono dettate, si sapeva bene a quali “riforme” si voleva riferirsi, quanto meno in via generale. Esse avrebbero dovuto riguardare l’assetto economico e quello sociale del paese, che si intendeva appunto riformare secondo criteri diversi da quelli che caratterizzavano gli assetti preesistenti, e più in armonia con i nuovi principi costituzionali: anche se, nel corso del tempo, il concetto è stato applicato a molte novità di ordinamento che il legislatore statale andava producendo, con diversi gradi di incisività, e con intenti, genericamente, di modernizzazione del paese.

Ri-forma, appunto, significa nuova forma da dare all’esistente. Ma, se il riferimento è, come per noi in questa sede, alle riforme costituzionali, significa ridare forma ai principi e alle istituzioni fondanti del paese, sul presupposto, evidentemente, che la “forma” attuale non sia (più) adeguata o conveniente. Ogni proposito o intento di riforma costituzionale, se non riguarda aspetti marginali, presuppone una critica all’assetto costituzionale esistente, e non può giustificarsi semplicemente sulla base di una fisiologica esigenza di “modernizzazione” dell’assetto istituzionale, per adeguarlo a tempi ed esigenze mutate: così come si potrebbe invece giustificare, ad esempio, un proposito di riforma del sistema pensionistico, o della scuola, o della legislazione sull’immigrazione.

Voglio dire che, mentre in generale l’esigenza di “modernizzazione”, cioè di adeguamento a nuove esigenze, investe per così dire naturalmente i vari settori dell’ordinamento, perché è fisiologico che, col tempo, cambino le necessità e cambi dunque la legislazione, non è così per la Costituzione. Questa rappresenta, in una comunità politica, l’”ordine” di fondo – ordine dei diritti e dei doveri, dei poteri e delle garanzie – destinato a reggere nel tempo la vita della comunità, al di là di ogni cambiamento e “modernizzazione” nella vita sociale, economica, politica. Le Costituzioni nascono per essere durevoli, se non eterne, anche se accade talora che non durino; per la Costituzione non si pone, a priori, un’esigenza di “modernizzazione”, cioè di adeguamento ai mutamenti che il tempo reca, proprio perché il suo compito non è quello di inseguire i mutamenti, ma di assicurare la stabilità. La prova della “bontà” di una Costituzione sta nella sua longevità. Onde l’argomento, che accade talora di sentire portato a favore di riforme della Costituzione, fondato sul tempo passato dalla sua entrata in vigore, è del tutto vacuo e anzi sbagliato.

¹ Cfr. art. 14 stat. Regione Siciliana; art. 3 stat. Sardegna; art. 2 stat. Valle d’Aosta; art. 4 stat. Trentino-Alto Adige; art. 4 stat. Friuli-Venezia Giulia.

Mentre, si potrebbe dire, rispetto alla legislazione ordinaria c'è per così dire una presunzione di necessità di continuo adeguamento (anche se possono poi discutersene le modalità, e così ad esempio si può auspicare un procedere non troppo frammentario ed estemporaneo nel legiferare), rispetto alla Costituzione vale la presunzione inversa, per cui essa, in linea di principio, non deve cambiare, perché ad essa si richiede proprio di contenere il fluire delle leggi, fissandone i limiti invalicabili. Quanto più i cambiamenti anche impetuosi negli assetti materiali e nell'ordinamento riescono ad essere incanalati, per così dire, nell'alveo costituzionale, o nei binari della Costituzione; quanto più, dunque, un paese che cambia riesce a mantenere fermi i riferimenti costituzionali, tanto meglio si può dire che la Costituzione assolve alla sua funzione essenziale.

La Costituzione non "invecchia": se è vitale – e la nostra lo è – essa accompagna il paese nella sua evoluzione, garantendo la conservazione dei valori essenziali e nello stesso tempo consentendo sviluppi normativi e di prassi anche diversi. Ogni norma giuridica vive nell'ordinamento per come via via essa è intesa ed applicata nel tempo; ma per la Costituzione questo è vero al massimo grado. Le parole del testo restano le stesse, espresse nel linguaggio del tempo della sua genesi; e gli stessi rimangono i principi da essi desunti: ma lo sviluppo della vita dell'ordinamento, e l'apporto costante della giurisprudenza dei giudici comuni e del giudice costituzionale, ne ri-modulano e ne arricchiscono continuamente i contenuti. Mettere mano alla Costituzione significa dunque molto di più che modificare un testo che ha cinquantacinque anni di vita: significa incidere su un tessuto vivo, su un patrimonio costruito in cinquant'anni di attuazione legislativa e di applicazione pratica e giurisprudenziale. E non è vero, specialmente e proprio in campo costituzionale, che un tratto di penna del legislatore possa agevolmente mettere nel nulla decenni di esperienza, di tradizione e di elaborazione interpretativa.

Per questo le modifiche alla Costituzione sono, o dovrebbero essere, sempre un'evenienza straordinaria, che interviene solo in presenza di una maturata convinzione circa l'esistenza di problemi o di esigenze che non possono trovare soluzione o soddisfazione adeguata entro la cornice costituzionale vigente, e circa la sicura attitudine delle riforme proposte a risolvere quei problemi senza aprirne altri maggiori, a soddisfare quelle esigenze senza sacrificarne altre più importanti.

Si capisce allora perché, ad esempio, nella più che bisecolare vita della Costituzione americana, pur essendo state presentate più di diecimila proposte di emendamenti costituzionali, solo 26 emendamenti, e solo 16 dopo il gruppo dei primi dieci, costituenti il Bill of rights introdotto nel 1791 ad immediata integrazione del testo costituzionale originario, siano stati approvati.

Per la stessa ragione, le modifiche alla Costituzione non dovrebbero mai essere il frutto di decisioni di maggioranza, almeno se per tali si intendano quelle volute dalla maggioranza politica che dà vita

al Governo, e tanto meno di decisioni promosse dal Governo, con l'utilizzazione degli strumenti politici e giuridici di cui esso dispone, in un regime parlamentare come il nostro, per influenzare le deliberazioni della maggioranza parlamentare.

Questa convinzione sta alla base della scelta, oggi generalmente accolta in tutte le Costituzioni, di garantirne la "rigidità" attraverso la previsione di speciali procedimenti di revisione, caratterizzati in vario modo dalla presenza di elementi tendenti ad assicurare che non si tratti di una normale procedura di decisione parlamentare condotta alla stregua dell'ordinario criterio di maggioranza. Convinzione condivisa anche dal Costituente italiano del 1947, che ha apprestato la speciale procedura di revisione prevista dall'articolo 138 della Costituzione, non a caso inserito nella sezione della Carta intitolata alle "garanzie costituzionali", insieme alle norme sulla Corte costituzionale. E se oggi, specie dopo la trasformazione in senso prevalentemente maggioritario dei sistemi elettorali, questo procedimento sembra mostrare qualche debolezza, non è certo nel senso che esso renda troppo difficili adeguamenti costituzionali che maturino nella coscienza del paese (solo nelle due ultime legislature sono state varate ben sette leggi di revisione della Costituzione), ma piuttosto nel senso opposto, che consente anche l'approvazione di modifiche assistite da un ristretto consenso parlamentare e popolare esplicito (essendo alla fine sufficiente, per l'entrata in vigore delle modifiche, la maggioranza assoluta nelle due Camere e una maggioranza di voti favorevoli in un referendum senza quorum di validità).

Da questo punto di vista bisogna pur dire che la riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione, varata allo scadere della scorsa legislatura con il voto dell'allora maggioranza di governo, oggi all'opposizione, benché su testi in parte già confortati nel corso della stessa legislatura da un consenso più ampio, e avallata dopo le nuove elezioni da un referendum scarsamente sentito dagli elettori (legge costituzionale n. 3 del 2001), non costituisce un bel precedente: e ciò sia detto a prescindere dal merito di essa, come pure dalle non poche incertezze e difficoltà (alle quali però forse non è del tutto estranea questa genesi) manifestatesi nel corso della sua ancora incipiente attuazione legislativa e giurisprudenziale.

2. In realtà, l'istanza più o meno generica o confusa di riforme costituzionali, che da almeno vent'anni ormai permane, sia pure con intensità ed evidenza molto variabili, all'ordine del giorno del dibattito politico nel nostro paese, non sembra essere accompagnata da una convincente dimostrazione della loro necessità, né da una definizione soddisfacente di obiettivi e contenuti, né tanto meno da una adeguata valutazione dei rischi di compromissione di equilibri essenziali e delicati, se non addirittura di compromissione dei valori fondanti della nostra democrazia. Lo stesso tempo passato, e il fallimento di tanti tentativi più o meno ambiziosi (fino a quello dell'ultima

commissione bicamerale nel 1996-97, le cui proposte pochi sembrano oggi disposti a rimpiangere), depongono peraltro anch'essi nel senso della infondatezza di molte delle motivazioni addotte per intraprenderli.

Il collasso del nostro sistema costituzionale, che ci si sarebbe potuti aspettare a dar retta a certi toni esasperati di critica corrosiva impiegati per denigrarlo, è lungi dall'essersi verificato; e se sono emerse nuove debolezze o nuovi punti di crisi, non è negli aspetti oggetto degli attacchi più violenti, ma semmai in aspetti nuovi e in certo modo imprevisi.

Ciò che è più interessante è che, nonostante il fallimento di tanti tentativi di riforma, molte sono le novità nel frattempo emerse ed affermatesi, molti i cambiamenti verificatisi o consolidatisi, tanto che a distanza di soli dieci-dodici anni un osservatore esterno stenterebbe a riconoscere i lineamenti della realtà politica e istituzionale del paese. Novità positive o negative, o che possono essere valutate in modo positivo o negativo, ma comunque tali da smentire in pieno ogni giudizio o previsione di "ingessamento" del paese in una "gabbia" istituzionale che ne impedisca l'evoluzione. E' vero il contrario: oggi accade piuttosto, di fronte alle novità registrate, di trovarci a temere il venir meno o l'indebolirsi di ancoraggi antichi, ma sempre validi ed essenziali, quali quelli che ci offre da più di mezzo secolo la carta costituzionale del 1947. I cambiamenti sono tali, che la stessa Costituzione, in può dire, è già "cambiata", nel senso che riceve per certi aspetti una applicazione diversa da quelle del passato, pur mantenendo fermi i riferimenti di principio. Ma questo, appunto, è quel tipo di cambiamento che caratterizza gli organismi vitali, perché rispetta la continuità, e che non viene perseguito, per così dire, dall'alto, a colpi di deliberazioni legislative.

E' tempo dunque di porre la domanda: ha ancora senso, e quale senso, proporsi l'obiettivo di una riforma costituzionale complessiva, o – come si diceva un tempo – di una "grande riforma", che abbia l'ambizione di inaugurare a livello istituzionale una nuova epoca? La mia risposta è negativa. Dare questa risposta, si badi, non significa chiudersi a qualsiasi prospettiva o proposta di revisioni costituzionali, per così dire, mirate, di cui si dovesse dimostrare la necessità. Significa che ognuna di queste proposte andrebbe discussa singolarmente, partendo da un esame attento delle specifiche ragioni che l'assistono, della portata e degli effetti di una sua eventuale adozione, delle ripercussioni che essa potrebbe essere in grado di produrre. Non accettando, invece, l'*a priori* secondo cui una riforma sarebbe comunque necessaria, e si tratterebbe solo di scegliere fra le varie proposte in campo; né l'idea funesta per cui una riforma imperfetta o una mezza riforma sarebbe comunque meglio di nessuna riforma; né il sottile ricatto per cui chi non dispone nel proprio bagaglio di una o più proposte di riforma costituzionale sarebbe per ciò stesso un "conservatore", impegnato a difendere un ridotto assediato e destinato comunque a cadere sotto i colpi del "nuovo che avanza".

3. Il dibattito sulle riforme costituzionali è nato, e si è sviluppato prevalentemente, sul terreno del sistema centrale di governo, cioè sui capisaldi del funzionamento del sistema parlamentare adottato dalla Carta del 1947. Solo più tardi si sono aggiunti nuovi capitoli, vuoi sulla base di specifiche sollecitazioni, suscettibili però di avere anche sbocchi autonomi, vuoi sulla base della generica aspirazione ad una complessiva “riscrittura”, se non dell’intera carta, della sua seconda parte, relativa all’organizzazione della Repubblica.

E’ questo il caso delle istanze per revisioni tendenti a realizzare un maggior decentramento territoriale dei poteri (rafforzamento del regionalismo o avvio del “federalismo”). Istanza che non solo è l’unica alla quale finora abbiano corrisposto due tentativi di riforma andati in qualche modo in porto (le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001), ma che – a me sembra – ha sempre seguito percorsi parzialmente ma significativamente diversi da quelli delle altre tendenze, finendo talvolta per assumere, nella discussione e nei rapporti fra le forze politiche, il ruolo di “merce di scambio” o di elemento di compensazione rispetto alle altre tendenze, o di elemento di “innesco” di processi di riforma (o di tentativi di riforma) che sfociavano poi sugli altri terreni indicati (si pensi per esempio alle implicazioni della prospettata creazione di una “Camera delle Regioni” sull’intero sistema della struttura parlamentare dello Stato), senza però che apparisse chiaro il nesso con le altre ragioni di fondo che venivano addotte in favore delle istanze di riforma costituzionale. Non è raro, così, sentir dire che ad un più forte decentramento dovrebbe corrispondere un rafforzamento del centro decisionale, ma senza che sia spiegato perché, né per quale ragione, in che senso e in che modo questo ipotetico rafforzamento richiederebbe – indipendentemente dalle altre ragioni addotte e sopra elencate – la revisione dei meccanismi del sistema parlamentare e di governo. Di fatto, quello che, almeno finora, si può osservare è che l’ampliamento intervenuto nei poteri regionali e locali non sembra affatto avere indebolito i poteri e lo spazio di azione degli organi centrali per il conseguimento degli obiettivi nazionali, né ridotto le resistenze ad ipotesi di inserimento diretto delle logiche regionali nel sistema centrale. Basti pensare all’inattuazione del pur timido tentativo di “regionalizzazione” della struttura parlamentare intervenuto con l’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e alla assenza di proposte per la creazione di una vera “Camera delle Regioni” con caratteri analoghi al *Bundesrat* tedesco; mentre si devia l’attenzione sull’ipotesi di una (solo apparente) “regionalizzazione” del massimo organo di garanzia, la Corte costituzionale, che però non produrrebbe probabilmente gli effetti sperati, mentre ne produrrebbe invece altri, solo negativi.

Un altro capitolo che si è aggiunto un po’ estemporaneamente al “libro” delle riforme costituzionali è quello della giustizia: estemporaneamente, perché esso non faceva parte delle primitive istanze di revisione costituzionale, e si è sviluppato quasi solo nel quadro dei tentativi e delle proposte di “riscrittura” integrale della seconda parte della Costituzione; né si è mai

sufficientemente approfondito l'eventuale nesso contenutistico fra le proposte sul sistema di governo e quelle sulla giustizia. Le vicende e gli scontri di questi ultimi anni hanno piuttosto fatto di questo tema un argomento di costante polemica, scaricatosi sul terreno della legislazione ordinaria, dell'attività politica e dei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, in un clima che non ha certo facilitato un approccio razionale alla ricerca di eventuali esigenze di correzioni costituzionali ad esso specificamente inerenti.

Anche in questo caso, il tema rischia di palesarsi elemento di scambio piuttosto che componente di una visione complessiva.

E' ben vero che i processi politici sono non di rado caratterizzati da elementi di scambio o di compensazione: ma non è chi non veda la pericolosità di un percorso in cui il peso degli scambi e delle compensazioni ecceda quello delle ragioni di merito che stanno sotto ciascuno dei "capitoli" coinvolti.

4. Il tema originario e centrale è comunque quello del sistema centrale di governo. Ed è soprattutto a questo proposito che vorrei sviluppare il giudizio critico che ho preannunciato.

La tesi che voglio illustrare è la seguente. La maggior parte delle proposte che vengono avanzate – ormai da molti anni - per la riforma della Costituzione sono, o vorrebbero essere, risposte a problemi vecchi, che però oggi non ci sono più, o si presentano con volto profondamente cambiato. Sono, quindi, risposte vecchie a situazioni nuove. Il panorama è cambiato, talora radicalmente, ma si continua a ragionare come se fosse ancora quello di ieri. I dati di fatto sono mutati e mutano rapidamente, spesso più rapidamente di quanto ci aspettavamo, sotto i nostri occhi, ma si continua a discutere di vecchie ricette, senza tener conto che, se realizzate oggi, essendo cambiati gli ingredienti a disposizione, darebbero luogo a "pietanze" assai diverse da quelle ieri immaginate e sperate, dal sapore alterato e dagli effetti pericolosi.

Talvolta, considerando le proposte che vengono caldeggiate e il contesto in cui lo sono, ho l'impressione di trovarmi di fronte al bambino di un racconto della mia infanzia (che non saprei più dove trovare o collocare, ma ho vivo nella memoria) che imparava diligentemente le lezioni che gli venivano impartite e diligentemente le applicava, ma sempre a realtà diverse da quelle che ne costituivano le premesse, e quindi con esiti disastrosi. Il bambino andava ogni settimana da solo a trovare la sua nonna portandole un regalo. La prima volta si trattava di una torta, e il piccolo, per non perderla, la strinse talmente nelle sue mani che arrivò sbriciolata. Al rientro la madre gli spiegò che avrebbe dovuto invece deporla su di un vassoio rigido, da portare in equilibrio sulla testa, sotto il cappello. La settimana successiva però il regalo era un panetto di burro: il bimbo seguì l'istruzione, ma l'effetto fu che il burro, sotto il sole, si sciolse sulla sua testa. La madre gli disse

che avrebbe dovuto metterlo fra due foglie fresche in un po' di acqua: ma la volta successiva il regalo era un cagnolino, che non gradì la modalità del trasporto. Occorre un lungo guinzaglio, gli spiegò la madre, da tirare dietro di sé: e così fece il bambino, ma tirandosi dietro, per terra, una grossa pagnotta. Non ricordo come finisse la storia, mi sembra che alla fine al bimbo fu tolto l'incarico di portare i regali alla nonna.

Ecco: le proposte di riforme costituzionali sembrano spesso intese ad affrontare una realtà che non è più, oggi, la stessa in relazione alla quale, in passato, esse sono state propuginate ed elaborate.

5. Secondo la vulgata più diffusa, le riforme costituzionali (quelle maggiormente incisive) sarebbero (state) necessarie essenzialmente per le seguenti ragioni:

1. perché il sistema vigente, pensato in funzione di garanzia, non assicurerebbe abbastanza l'efficienza del sistema decisionale a livello dell'esecutivo, che sarebbe troppo debole (decisionismo *versus* garantismo);
2. perché il sistema attuale non garantirebbe la stabilità e quindi la continuità dei Governi e delle relative politiche;
3. perché il sistema attuale avrebbe dato luogo ad uno strapotere dei partiti (la così detta partitocrazia) che altererebbe il funzionamento delle istituzioni;
4. perché col sistema attuale non si assicurerebbe un rapporto netto e chiaro fra una maggioranza e un'opposizione che si confrontano e si alternano al governo in base alla scelta degli elettori: la nostra democrazia non sarebbe sufficientemente "immediata" e quindi frustrerebbe l'aspirazione degli elettori a decidere direttamente, col voto, l'indirizzo politico a cui affidare il governo del paese;
5. perché il sistema costituzionale vigente presupporrebbe e sarebbe ispirato al criterio proporzionalistico, e quindi sarebbe inadeguato rispetto alla scelta del sistema maggioritario effettuata con il referendum e le leggi elettorali del 1993. Si tratterebbe cioè di compiere un processo rispetto al quale saremmo rimasti "in mezzo al guado".

Ora, è sufficiente aprire gli occhi per accorgersi che il quadro da cui partivano i partigiani delle riforme fondate su queste ragioni è completamente cambiato, soprattutto da dieci anni a questa parte, ed è cambiato proprio in molte delle premesse da cui muovevano quei ragionamenti.

6. Cominciamo con la asserita debolezza dell'esecutivo, visto come troppo esposto ai mutevoli e capricciosi umori del Parlamento, *id est* dei gruppi politici, di maggioranza e di opposizione, in Parlamento, e degli interessi che ivi trovano accesso privilegiato. La critica si nutre della constatazione di un eccesso di interventi legislativi anche su argomenti tecnici o minuti, e

dell'asserita assenza di strumenti giuridici “forti” a disposizione del Presidente del Consiglio per assicurare unità all'indirizzo di governo.

Non è questa la situazione di oggi. Oggi piuttosto affiorano i sintomi di una crisi di ruolo del Parlamento, secondo una tendenza manifestatasi anche in altri paesi e che, in Francia, portava molti anni fa un esponente politico e scrittore a intitolare un suo libro *Un Parlement pour quoi faire?*². In ogni caso, sul piano funzionale, abbiamo assistito, nel campo delle fonti normative, all'esasperato impiego prima della decretazione d'urgenza, fino a quando ha dovuto intervenire la Corte costituzionale a censurare l'anomala pratica della reiterazione dei decreti legge decaduti (sentenza n. 360 del 1996), più di recente ad un impiego della delega legislativa con un'ampiezza e con spazi di discrezionalità per l'esecutivo che molti osservatori ritengono eccessivi, e che hanno condotto la stessa Corte costituzionale a censurare più di frequente che in passato difetti di delega o violazioni dei limiti della delega. Ancora, mentre un tempo era corrente la critica alla legislazione di estremo dettaglio (proverbiale il riferimento alla disciplina legislativa della “eviscerazione dei volatili”), negli anni più recenti, pur non essendo scomparse le classiche “leggine”, abbiamo assistito ad un imponente fenomeno di delegificazione, che ha consentito e consente al Governo un uso assai più ampio dello strumento regolamentare (ora possibile anche per le Giunte regionali, col venir meno della riserva ai consigli della potestà regolamentare), anche qui superando talora, forse, i limiti consentiti dalle pur amplissime leggi di delegificazione; e abbiamo assistito ad una vera rivoluzione nel campo del pubblico impiego, con la devoluzione di buona parte della disciplina, prima affidata alle leggi, allo strumento contrattuale, controllato dal Governo e dalle sue agenzie.

Da un altro punto di vista, le pratiche – consolidatesi a prescindere da quale sia la maggioranza di Governo - delle leggi finanziarie varate in tempi garantiti e con contenuti spesso assai vari, dell'uso ampio della questione di fiducia e dei cosiddetti “maxiemendamenti” governativi, che raccolgono e propongono *uno actu* alle Camere il risultato della negoziazione con la maggioranza, tutte queste pratiche costituiscono, certo, strumenti cui si ricorre per superare dissensi nell'ambito della maggioranza o per combattere l'ostruzionismo dell'opposizione, ma in ogni caso offrono al Governo – secondo le regole classiche del sistema parlamentare – un potere decisionale assai robusto, quale certo non avrebbe il Presidente di una ipotetica repubblica propriamente presidenziale. Di più, appare oggi normale e accettato che il Governo prenda l'iniziativa legislativa anche in campi in passato ritenuti riservati al Parlamento: si pensi, per restare in tema, ai progetti di riforma della Costituzione, terreno considerato tradizionalmente estraneo all'indirizzo politico di maggioranza.

² A. Chandernagor, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris, 1967

I tempi parlamentari sono accuratamente regolati; gli strumenti per battere l'ostruzionismo parlamentare sono efficienti. E tutto ciò, ancora, mentre permane una immutata predominanza dell'esecutivo in tutto ciò che riguarda gli strumenti giuridici della politica estera e il concorso all'elaborazione delle politiche e delle norme dell'Europa comunitaria.

A sua volta, la struttura del Governo si è assai rafforzata con le riforme della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri a partire dal 1988 per arrivare ai decreti legislativi del 1999, corretti poi nel 2001 e nel 2002³.

Che poi la figura del Presidente del Consiglio, delineata nella Costituzione, sia priva di mezzi per dare una guida coerente alla compagine governativa, è un'altra leggenda. Il Premier dispone in realtà di considerevoli strumenti anche giuridici per assicurare l'unità dell'azione di governo, ove naturalmente ne sussistano le condizioni politiche, che però non si creano per legge. Anche questo è un campo in cui il mutamento delle condizioni può consentire, e di fatto ha consentito e consente, un'applicazione evolutiva o più efficace delle stesse regole costituzionali.

L'idea dell'esecutivo "debole" è ormai un figurino che non riflette la realtà. Quello che i costituzionalisti hanno sempre saputo, e cioè che un Governo parlamentare, che controlla la propria maggioranza, può essere, a certe condizioni politiche, la forma di esecutivo più forte, è ormai pienamente verificabile anche nel nostro paese.

Più in generale, dov'è, nella struttura di governo, l'eccesso di garantismo che andrebbe a scapito della capacità decisionale? V'è da temere, piuttosto, che sia vero il contrario.

7. C'è poi la tesi secondo cui le riforme sarebbero necessarie per assicurare la stabilità e la continuità dei Governi. E' una tesi classica, ma che non si può sostenere certo, oggi, riprendendo semplicemente la critica alle cosiddette "degenerazioni del parlamentarismo" osservate nelle esperienze costituzionali dell'Ottocento o della prima metà del Novecento, e ben presenti del resto al nostro Costituente.

Anche da questo punto di vista, comunque, le cose sono largamente cambiate in Italia nell'ultimo decennio. Da quando il Parlamento è stato eletto sulla base del sistema adottato nel 1993, prevalentemente maggioritario, e cioè dal 1994, abbiamo avuto sei Governi, ma, sostanzialmente, solo quattro maggioranze succedutesi al governo, di cui tre scaturite dal voto elettorale; e, soprattutto, l'assestamento del sistema politico fa pensare che, in via ordinaria, stiamo andando verso un'epoca di Governi o comunque di maggioranze, di legislatura. La durata media dei Governi si è decisamente allungata. L'idea che la maggioranza che esce dal voto (e il voto è ormai configurato in modo che la indicazione della maggioranza è, direi, necessariamente chiara) sia da

³ Cfr. legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni; decreti legislativi 30 luglio 1999, nn. 300 e 303, e successive modificazioni

sperimentare normalmente per la durata della legislatura, e che solo debolezze o crisi interne della maggioranza stessa possono impedirlo, si è venuta ormai consolidando.

Ma, si lamenta da qualche parte, le maggioranze, pur convalidate dal voto popolare, non sono coese al loro interno o non sempre restano unite.

Qui si manifesta, a mio giudizio, uno dei limiti più evidenti delle teorie che fidano nella cosiddetta ingegneria costituzionale. Pretendere di ottenere per via di regole costituzionali, anziché attraverso l'azione politica, l'effetto di mantenere la coesione interna di un gruppo o di una coalizione politica, quando gli obiettivi o le valutazioni politiche divergono, è non solo contrario al buon senso, ma è pericoloso. La politica, alla fine, afferma comunque le proprie esigenze, in un modo o in un altro. Il pericolo sta soprattutto in ciò, che per perseguire per via istituzionale l'obiettivo della stabilità e della continuità, si adottino regole il cui effetto finale è di ridurre non tanto le cause di instabilità, quanto il tasso di democraticità reale del sistema, compromettendone gli equilibri di fondo.

In ogni caso, anche a questo proposito, il panorama è ben diverso da quello di venti o anche di dieci anni fa, e dunque non giustifica l'insistenza su soluzioni pensate per un mondo che non c'è più.

8. Quanto all'antico male, specificamente italiano, che veniva indicato nell'assunzione da parte degli apparati dei partiti di un ruolo predominante, tale da prevaricare sulle stesse istituzioni (la cosiddetta partitocrazia), il cambiamento è ancora più evidente, e caratterizza, sia pure in misura varia, tutti i gruppi politici ed entrambi gli schieramenti che si contendono la maggioranza. I partiti, come li conoscevamo un tempo, non ci sono più, e non è un caso se anche le sigle storiche più antiche e gloriose sono letteralmente scomparse, e con loro, in larghissima misura, la realtà che eravamo abituati a considerare. Oggi, se si discute ancora di partiti "pesanti" o "leggeri", è esclusivamente in funzione della loro attività di raccolta del consenso elettorale e di trasmissione dall'alto verso il basso, non più dal basso verso l'alto, degli impulsi politici. Il ruolo classico dei partiti, di mediazione fra istanze sociali e istituzioni, è quasi del tutto venuto meno, come sono largamente venuti meno nella loro funzione i meccanismi di democrazia interna e di ricambio della classe dirigente dei partiti, e di ciò misuriamo tutti gli inconvenienti. Si pensi solo quanto siano ormai desueti temi un tempo discussi, come il cumulo o la incompatibilità fra cariche di governo e cariche di partito, o la dialettica fra segreterie dei partiti e gruppi parlamentari. La dialettica politica all'interno dei partiti, dove c'è ancora, fatica a trovare spazi e regole di espressione, risultando i partiti sempre più, secondo un modello del resto ben noto e che un tempo consideravamo però lontano dalla nostra realtà, "macchine" al servizio dei leaders e dei gruppi dirigenti al Governo o all'opposizione.

Non è certo, dunque, in nome delle antiche battaglie contro la “partitocrazia” che si possono oggi proporre come attuali istanze di riforma delle regole costituzionali.

Ma, si dice, permane e si è anzi addirittura aggravato il fenomeno della frammentazione del sistema politico, in cui la molteplicità dei gruppi grandi e piccoli ostacola di fatto la coesione o la solidarietà degli schieramenti che competono per il Governo. Ancora una volta, però, questo è un fenomeno che poco ha a che fare con le regole del sistema costituzionale: semmai, e anche qui solo in parte, ha a che fare con le regole dei sistemi elettorali, oltre che, probabilmente, con l’impoverirsi della dialettica interna dei partiti. L’eccesso di frammentazione del sistema partitico, o più in generale i difetti di corrispondenza fra indirizzi dei partiti e tendenze e istanze presenti nella società, hanno radici nei modi in cui la politica vive, opera ed è percepita nel corpo sociale. In ogni caso, la frammentazione odierna si iscrive ormai pressochè esclusivamente, e sempre più nettamente, nel quadro di un sistema bensì multipartitico, ma nettamente e stabilmente bipolare. E anche la relativa facilità con cui oggi si propongono e si attuano processi di scomposizione o ricomposizione di partiti e gruppi politici, non solo in sede elettorale, è un segnale di quanto distante sia questa realtà, nel bene e nel male, da quella cui la nostra storia meno recente ci aveva abituati.

9. In questa situazione, lamentare ancora l’eccesso di mediazioni fra risultati delle elezioni e soluzioni di governo – la quarta delle ragioni che si sono indicate a base delle istanze di riforma – appare francamente privo di fondamento.

La verità è che rispetto al Parlamento di mediazione, con connotati di consociazione, e caratterizzato da un quadro semi-stabile di maggioranze, che fino a dieci anni fa conoscevamo, le cose si sono totalmente rovesciate. La competizione politica elettorale fra due schieramenti, che si contendono la maggioranza nel voto, e assumono stabilmente ruoli rispettivi di maggioranza e di opposizione, è in gran parte un fatto compiuto. Il problema semmai è quello del venir meno degli spazi di incontro e di mediazione, il prevalere di logiche di scontro frontale, con conseguenti atteggiamenti di arroganza della maggioranza del momento e di ritiri aventiniani dell’opposizione del momento. Se oggi si sente il bisogno di qualcosa, questi sono gli snodi di un sistema bipolare non estremizzato, di una politica meno esasperatamente partigiana. Se si affaccia un pericolo, è quello che il venir meno di questi snodi e di questi spazi metta in tensione anche gli organi di garanzia, esponendoli sul fronte più caldo dello scontro politico. Ben diversi problemi, dunque, rispetto a quelli da cui muovevano molte proposte di riforme costituzionali, che però vengono ciononostante rimesse all’ordine del giorno, come se fosse ancora ieri.

10. E veniamo alla tesi della “transizione incompiuta”, dal proporzionalismo al maggioritario.

Per un verso, questa tesi mi pare errata nella premessa, per un altro oscura dubbio nello sbocco.

La premessa, per la verità largamente accolta o presupposta, è che il vigente sistema costituzionale sia caratterizzato intrinsecamente dalla sua stretta connessione con il sistema proporzionale, adottato nella legislazione elettorale fino alle riforme del 1993: onde esso sarebbe oggi “sfasato” rispetto all’avvenuto passaggio ad un sistema prevalentemente maggioritario per l’elezione delle Camere.

Contesto vivamente il punto. La Costituzione, come si sa, non si occupa del sistema elettorale se non per dire che entrambe le Camere sono elette a suffragio universale e diretto, e che il Senato è eletto “a base regionale”. Essa ha funzionato per quasi cinquant’anni con sistemi elettorali quasi esclusivamente proporzionali, scelti all’origine dal legislatore ordinario e applicati a lungo a tutti i tipi di elezione di assemblee rappresentative, salva la parentesi, subito chiusasi con un nulla di fatto, del 1953. Ma ciò non significa affatto che la stessa Costituzione non possa funzionare altrettanto bene con sistemi diversi, ben lontani dal proporzionalismo, come quelli adottati a partire dal 1993 a tutti i livelli di governo. Ancora una volta viene in considerazione la tipica elasticità delle Costituzioni longeve. D’altra parte è significativo, e in parte perfino paradossale, che recenti proposte di modifica costituzionale prevedano il ripristino, totale o parziale, di sistemi proporzionali per l’elezione delle Camere o di una di esse, addirittura inserendo per la prima volta tale previsione nella Costituzione: smentendo così *per tabulas*, si direbbe, il presunto intento di adeguare la Costituzione all’avvenuto abbandono del sistema proporzionale.

In che cosa consisterebbe, allora, il “proporzionalismo” della Costituzione? Non certo nelle previsioni circa la composizione di commissioni parlamentari in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi (art. 72, terzo comma; art. 82, secondo comma), che presuppongono solo la presenza in Parlamento di due o più gruppi, non l’elezione dei componenti delle Camere sulla base di sistemi proporzionali. Né nella previsione di speciali maggioranze qualificate per certe elezioni e deliberazioni, norme tendenti ad assicurare che tali scelte riflettano il più largamente possibile il consenso dei parlamentari, indipendentemente dal modo in cui essi sono eletti, e che anzi assumono un valore e un significato ancora più pronunciato di garanzia proprio vigendo un sistema maggioritario, che può comportare una sovrarappresentazione in Parlamento della maggioranza elettorale, o perfino una maggioranza parlamentare senza corrispondenza nella maggioranza elettorale.

Se questo è il punto di partenza della pretesa “transizione”, oscuro ne è il punto d’arrivo. Poiché, come si è detto, la Costituzione vigente è perfettamente compatibile con l’adozione di sistemi maggioritari, purchè non in contrasto con i criteri base della democrazia rappresentativa, e poiché per operare ancora, eventualmente e in questi limiti, sui sistemi elettorali non vi è bisogno di alcuna

modifica costituzionale, ne risulta che non vi è alcun cammino di transizione da proseguire con riforme costituzionali, e che dunque non ha fondamento la tesi della riforma incompiuta.

In realtà, l'esperienza dell'ultimo decennio sta a testimoniare che i cambiamenti, anche profondi, nel sistema politico non sono impediti, ma possono avvenire e avvengono nell'ambito dell'attuale quadro costituzionale, che ha dimostrato tutta la sua flessibilità e la sua capacità di contenere e incanalare le spinte emergenti dalla società e dalle forze politiche.

Le modifiche costituzionali auspiccate avrebbero dunque altri esiti, attesi o probabili. A me pare che, essenzialmente, si sia di fronte ad una tendenza pericolosa verso la estrema semplificazione e l'irrigidimento del sistema in direzione di una concentrazione e personalizzazione del potere politico: di un vertice monocratico del potere, eletto periodicamente e plebiscitariamente, fornito di strumenti che gli consentano non solo di governare senza mediazioni, ma di controllare la maggioranza condizionando con voti bloccati la volontà parlamentare e disponendo liberamente della stessa sopravvivenza della legislatura. Vorrebbe dire il passaggio non irrilevante da una maggioranza che esprime un programma e un leader, ad un leader onnipotente che conforma e controlla la sua maggioranza. Il che, però, in definitiva, non significherebbe democrazia più immediata, ma semplicemente meno democrazia, se a questo termine diamo il senso pieno che gli ideali e l'esperienza storica del costituzionalismo suggeriscono.

Un sistema costituzionale è essenzialmente un sistema di equilibri e di reciproche garanzie. Perdere questo carattere vorrebbe dire compromettere il patrimonio più prezioso che due secoli di costituzionalismo ci hanno trasmesso.

11. Perché, allora, ho parlato, nel titolo di queste riflessioni, di “mito” delle riforme costituzionali? Perché, se è vero quanto ho cercato di sostenere circa l'incongruità o l'infondatezza delle principali motivazioni addotte a sostegno delle istanze di riforma, riproporre oggi l'esigenza di riforme costituzionali “necessarie” significa riproporre una credenza largamente diffusa ma falsa: che è una delle definizioni del mito.

Oggi non abbiamo in vista, a quanto si può capire, e per fortuna, prospettive di “palingenesi” costituzionale come quelle che si erano pericolosamente diffuse nel decennio precedente, in cui l'eventualità di un sostanziale “azzeramento” della Costituzione repubblicana e di una rifondazione costituzionale, da realizzare addirittura eleggendo una nuova assemblea costituente, veniva considerata da molte parti, e fu prospettata come possibile perfino dalla più alta carica dello Stato in un solenne messaggio alle Camere⁴. Tutti ricordano quanto questi temi circolassero nella convulsa fase della nostra vita politica che caratterizzò la prima metà degli anni Novanta del secolo scorso. E

⁴ Cfr. il messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere in data 26 giugno 1991

tutti ricordano come proprio in quella fase Giuseppe Dossetti – che pure ne aveva parlato nella sua celebre lettera al Sindaco di Bologna del 15 aprile 1994, contestando alla maggioranza allora appena eletta il diritto di arrogarsi “un compito [quello di mutare radicalmente la Costituzione] che solo una nuova Assemblea costituente, programmaticamente eletta per questo, e a sistema proporzionale, potrebbe assolvere”⁵ – ripetutamente poi mise in guardia rispetto a quella ipotesi, insistendo piuttosto sulla validità di fondo della Carta del 1947, e mettendo in luce come essa non fosse affatto quel “fiore pungente nato quasi per caso da un arido terreno di sbandamenti postbellici e da risentimenti faziosi volti al passato”, che alcuni descrivevano, ma fosse piuttosto un prodotto nato dal “crogiolo ardente e universale” degli avvenimenti epocali che accompagnarono e seguirono la seconda guerra mondiale, e come essa porti “l’impronta di uno spirito universale e in certo modo transtemporale”⁶.

Si può aggiungere che la Costituzione non è ormai più solo il prodotto di una fase storica, quella costituente, ma – nella continuità dei principi allora affermati – è un organismo vivente che incorpora l’esperienza più che cinquantennale della Repubblica.

Oggi il riformismo costituzionale sembra avere in gran parte abbandonato le velleità palingenetiche affiorate nel periodo accennato, e sembra porsi sul più modesto piano di proposte che vorrebbero essere funzionali a obiettivi di efficienza istituzionale. Sembra essersi per fortuna attenuato quel clima – sono sempre parole di Dossetti – di “denigrazione aprioristica e molto confusa del nostro Patto fondamentale, divenuto facile pretesto non all’impossibilità, ma alla incapacità di governare e di avviare gradualmente la nostra comunità nazionale verso pacati e già possibili passi di trasformazioni reali”, e a proposito del quale egli notava come fosse questa “mitologia sostitutiva” ad essere al centro del conflitto istituzionale: mitologia, aggiungeva, in qualche modo analoga a quello che avveniva nell’antico Israele quando il popolo interpretava a rovescio i castighi divini, attribuendoli non al Dio unico e vero che voleva portarlo alla conversione, ma al mancato servizio degli idoli cananei e babilonesi che esso non voleva abbandonare⁷.

E tuttavia non è scomparsa la tendenza a considerare la sovranità popolare, che si esprime nelle elezioni attraverso il principio maggioritario, non solo come il fondamento di legittimazione dell’esercizio dei poteri costituiti nel quadro dei limiti e delle garanzie costituzionali, ma come la fonte di un potere libero della maggioranza del momento, di disporre a propria discrezione anche della Costituzione. E rimane ancora, anzi forse si è diffusa ulteriormente, una concezione “facile” delle modifiche costituzionali. Solo nella corrente legislatura sono state presentate finora alla

⁵ Lettera al Sindaco di Bologna, in G. Dossetti, *I valori della Costituzione*, Reggio Emilia 1995, p. 38

⁶ Le radici della Costituzione (relazione tenuta all’Abbazia di Monteveglio il 16 settembre 1994), in G. Dossetti, *I valori della Costituzione*, cit., pp. 63, 68

⁷ Il potere costituente (intervento conclusivo al convegno organizzato a Milano il 21 gennaio 1995 dall’Associazione “Città dell’uomo”), in G. Dossetti, *I valori della Costituzione*, cit., pp. 86-87

Camera qualcosa come 168 proposte, e al Senato 42 proposte, di leggi costituzionali per la modifica di norme della Costituzione, della seconda e anche della prima parte di essa (anche se spesso sugli stessi argomenti), senza contare le proposte intese a modificare gli statuti regionali speciali. Pur se la massima parte di queste iniziative è destinata a rimanere nei cassetti, il loro stesso numero attesta, si direbbe, una certa disinvoltura nel mettere mano alla carta fondamentale.

Le spinte alle riforme costituzionali sembrano piuttosto, oggi come in altri momenti, accentuarsi o attenuarsi a seconda dell'andamento degli eventi politici. Si ha talora l'impressione che i propositi di riforma siano ripresi o lasciati a seconda che la congiuntura politica sembri consentire o meno il conseguimento di altri obiettivi politici e programmatici più vicini ai problemi reali del paese. Quando l'azione legislativa e di governo sembra potersi dispiegare senza gravi ostacoli, i progetti di riforma vengono, se non accantonati, posti in secondo piano. Quando invece sembra che la politica sia in affanno, o che la discordia fra le forze parlamentari impedisca decisioni efficaci, ecco che si torna a premere il pedale delle riforme costituzionali come obiettivi alternativi da dare in pasto all'opinione pubblica, o come terreno possibile di incontro e di mediazione fra partiti che sono in conflitto fra loro sul terreno delle politiche concrete. Infatti il carattere relativamente astratto, e talvolta poco comprensibile alla grande opinione pubblica, delle proposte di riforme costituzionali ne favorisce un uso strumentale o a guisa di bandiera da sventolare, magari con scarse conseguenze immediate (non a caso talune proposte vengono presentate a valere solo per un lontano futuro, differendone la prevista entrata in vigore), ma con il rischio di avviare processi di cambiamento non sufficientemente meditati, e comunque di indebolire il tessuto costituzionale.

Ma se è vero che le esigenze reali, che da tempo vengono rappresentate come ragion d'essere delle proposte di riforma, si rivelano infondate o inattuali, come ho cercato di esemplificare, la prospettiva del riformismo costituzionale si rivela ancora una volta un mito: si potrebbe dire, con Dossetti, un mito sostitutivo.

Ma gli equilibri costituzionali sono un patrimonio troppo prezioso e troppo delicato, per poterli sacrificare a cuor leggero sull'altare di intese o di negoziazioni in cui essi finiscano per rappresentare, almeno in larga parte, una merce di scambio nel rapporto fra gruppi dirigenti politici, o uno strumento di propaganda a buon mercato.

Bologna, 29 novembre 2003