

Riforme istituzionali: perché servirebbe un approccio diverso

di Cesare Pinelli

(pubblicato su Italianieuropei n. 1/2007)

Le reazioni politiche al referendum del giugno scorso sulla Seconda Parte della Costituzione sono state dominate dalla prudenza. Poiché, si è detto da più parti, il corpo elettorale ha detto no solo a quella amplissima modifica costituzionale, non a revisioni puntuali, si può ripartire da queste. Visti i sorprendenti risultati, sia in termini di partecipazione (oltre la metà del corpo elettorale), sia in termini di voti contrari alla legge costituzionale (la schiacciante maggioranza), la prudenza era inevitabile. Ed è giusto pensare, non solo per prudenza, a revisioni puntuali.

E' però del tutto mancato un ripensamento delle ragioni delle riforme, e sul mainstream di cultura politica che le ha ispirate a partire dal 1993. Ed è ricominciato subito il tormentone di articoli, interviste, dibattiti e audizioni sulle questioni rimaste in sospeso a seguito della blindatura parlamentare del testo del centrodestra (modifiche di alcuni punti del Titolo V e della forma di governo, nonché della composizione e delle funzioni del Senato), con l'aggiunta improcrastinabile della riforma elettorale e delle procedure di bilancio. Nello stesso tempo, con le forze in campo e il clima politico dell'attuale legislatura, è diffuso il dubbio che il processo di riforma sia davvero praticabile, e cresce anzi il sospetto che parlarne serva come pretesto per dire o fare altre cose.

Proviamo a spostare l'approccio. Siamo sicuri, prima di tutto, che il voto popolare abbia avuto solo il significato di un viatico a riforme meno eversive dell'impianto costituzionale? In secondo luogo, siamo sicuri che il modo di guardare alle riforme e l'agenda di quelle urgenti non meritino un ripensamento?

Nella consultazione del giugno scorso, era in gioco la Costituzione come fondamento della nostra convivenza. Questa affermazione va sottratta all'apparente monopolio di quanti ritengono che gli italiani abbiano detto no a qualunque modifica costituzionale di una certa importanza. Può essere benissimo sottoscritta da quanti pensano che valga la pena di apportarne qualcuna.

Possiamo chiederci: perché le modifiche costituzionali richiedono procedimenti aggravati rispetto a quelli richiesti per approvare le leggi ordinarie? Perché, si risponde di solito, nelle Costituzioni sono depositati i beni più preziosi per la vita individuale e collettiva di un Paese, che corrispondentemente impongono scelte politiche meno affrettate e più partecipate. Ma la selezione di quei beni, obietterà qualcuno, fu compiuta tanto tempo fa, da persone che ignoravano i nostri problemi: perché mai le scelte dei padri dovrebbero vincolare i figli? A partire dai dibattiti fra

Sieyès e Barnave in Francia e fra Jefferson e Madison negli Stati Uniti all'epoca delle rispettive Rivoluzioni, le risposte a questa domanda continuano a caratterizzare le idee di costituzione e lo sviluppo del costituzionalismo.

La domanda sul perché le scelte dei padri dovrebbero vincolare i figli era latente nella situazione costituzionale italiana a partire dal 1993. E il significato del referendum del giugno 2006 può essere utilmente esplorato in tale prospettiva.

I dirigenti dei partiti del centrosinistra (al di là dei raggruppamenti e delle sigle) non potevano disconoscere la loro parentela coi padri anche se lo avessero voluto. Altrettanto oggettivamente, la continuità ideale con la generazione dei Costituenti mancava nel centrodestra, che comprendeva quasi solo partiti fondati negli anni Novanta sfruttando la crisi dei partiti storici (Lega Nord e Forza Italia), e gli eredi di una tradizione ostile alla democrazia (Alleanza Nazionale).

Che succede quando la continuità ideale con la generazione dei Costituenti vale solo per uno dei due schieramenti che si contendono la maggioranza parlamentare? Il meno che si possa dire è che si determina una situazione precaria e paradossale. Nel nostro caso, complici i circuiti mediatici, ambedue gli schieramenti preferirono spostare l'attenzione dal quadro costituzionale (ma anche, attenzione, dalle effettive condizioni della convivenza tra cittadini, che era rimasto altrettanto identico) alle loro fumose e incerte intenzioni, e parlare di un'imprecisata "Seconda Repubblica".

Non si può dire che gli homines novi del centrodestra fossero portatori di un proprio progetto costituzionale, o fossero contrari allo spirito della Costituzione del '48 in nome di un'ispirazione alternativa. Nel 1993, l'unico ad auspicare consapevolmente uno "sbrego" della Costituzione fu il politologo Gianfranco Miglio. Piuttosto, i dirigenti politici del centrodestra erano indifferenti ai principi della Prima Parte, e insofferenti dei limiti istituzionali al potere della maggioranza parlamentare previsti nella Seconda. Sentivano insomma la Costituzione come un corpo estraneo, o come un relitto del passato, di fronte alla comunicazione mediatica col pubblico del leader legittimato dalle urne, che incarnava a loro avviso il presente e il futuro della democrazia. Una democrazia, dunque, certamente non pluralista, ma nemmeno giacobina, come pure qualche volta si è detto. Casomai, una visione populista e insieme postmoderna, sganciata dai presupposti dello Stato costituzionale.

Gli altri erano sì figli dei Costituenti, ma il loro atteggiamento verso la Costituzione oscillava tra fedeltà ufficiale e scarsa fiducia nelle virtù del "patriottismo costituzionale" auspicato da Habermas e in parte praticato in Germania e in altre democrazie. La tradizione costituzionale veniva sentita dai più come qualcosa da salvare, ma senza spiegare a sufficienza perché, né come la si potesse innestare nel 'nuovo', reinterpretandola e facendola rivivere in circostanze mutate. Il fatto è che dalla fine degli anni Settanta i processi di modernizzazione della società, che nel trentennio

precedente erano andati di pari passo o avevano coinciso con l'attuazione costituzionale, si erano sganciati per molte ragioni da ogni riferimento alla Costituzione. Di fronte al 'nuovo', molti dirigenti del centrosinistra si trovavano in uno stato di subalternità culturale. Si sentivano un po' come degli aristocratici assediati da un popolo che rumoreggiava sempre più minacciosamente sotto le finestre dei loro antichi castelli, e tentati dallo scendere in piazza mascherati da popolani.

Il dibattito sulle riforme della Seconda Parte, che si era posto negli anni Ottanta in un contesto molto diverso, divenne in queste condizioni un terreno di scambio tanto ambiguo quanto fragile. L'avvento del maggioritario aveva reso urgente un adeguamento dei regolamenti parlamentari e delle maggioranze previste in Costituzione per la revisione costituzionale e l'elezione di organi (Presidente della Repubblica, Presidenti delle Camere, membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura), nonché alcune modifiche della forma di governo che assicurassero ad un tempo maggiore stabilità al governo e maggiori garanzie all'opposizione. Ma proposte del genere, che si potevano approvare facendo ricorso alle ordinarie procedure di revisione, furono avanzate solo da una pattuglia di avvertiti costituzionalisti presenti nelle aule parlamentari, senza ottenere il consenso necessario. I due schieramenti investirono invece una Commissione Bicamerale di poteri redigenti in deroga all'art. 138 (e perciò istituita con la legge costituzionale n. 1 del 1997), in vista di un organico progetto di riforma della Seconda Parte della Costituzione.

Al di là della legittimità costituzionale dell'innovazione, l'istituzione della Bicamerale segnò il più ambizioso tentativo nella storia della Repubblica di rinnovare consensualmente le basi della convivenza organizzata. Ma fu anche, nello stesso tempo, un tentativo di esaurire in sede politica la reciproca legittimazione dei due poli. La questione del rapporto con la Costituzione del '48 venne riduttivamente affrontata in termini di possibilità di scindere i contenuti della Prima Parte da quelli della Seconda, subito considerata pacifica in sede politica e viceversa contestata da alcuni costituzionalisti. Mancò qualsiasi tentativo di riflettere sulle implicazioni di una revisione così ampia sul nesso fra tradizione e innovazione costituzionale, a conferma della fragilità culturale che per diverse ragioni affliggeva ambedue gli schieramenti.

Fallito il tentativo, venne l'epoca delle approvazioni di testi di revisione a maggioranza assoluta, seguite da referendum. Ma, dal punto di vista che stiamo esaminando, le cose non cambiarono. Cosa cercarono infatti di dimostrare gli autori del nuovo Titolo V? Non di aver rimediato alle disfunzioni del regionalismo italiano, ma di aver introdotto una qualche variante del sistema federale. Il dibattito mediatico e politico precedente la l.cost. n. 3 del 2001 fu dominato dalla rozza contrapposizione centralismo vs. federalismo. L'ipotesi di una riforma che rimediasse alle (dimostrabili) disfunzioni dell'impianto autonomistico previsto dalla Costituzione non venne nemmeno considerata.

La coalizione di governo della successiva legislatura poté addurre l'approvazione a maggioranza assoluta della revisione del Titolo V come precedente per approvare con la stessa maggioranza un testo che modificava ben più ampiamente la Seconda Parte, e far quadrare così i conti nella coalizione. Con modesti baratti, i partiti allargarono a macchia d'olio l'area sottoposta a revisione, issandovi le rispettive bandierine (devolution, interesse nazionale, senato federale, premierato).

I membri delle Assemblee Costituenti o dei Parlamenti che rivedono le Costituzioni non sono angeli devoti al bene comune. Di regola le Costituzioni e le leggi costituzionali sono frutto di scontri politici anche fortissimi, dove gli interessi e le ambizioni fanno la loro parte. Ma quali interessi e quali ambizioni? Nel caso della riforma approvata nella passata legislatura, la sproporzione fra obiettivi e conseguenze era abnorme. Per evitare lo scioglimento delle Camere, esplicitamente minacciato da un partito della coalizione se la riforma non fosse passata, si accettò di porre le basi di un disastro istituzionale, mettendo seriamente a rischio la tenuta dei principi della Prima Parte. Lo "sbrego" di Miglio stava insomma per giungere in porto.

A questo punto possiamo tornare sulla Costituzione come vincolo per i figli delle scelte dei padri. La precaria situazione costituzionale determinatasi nel 1993 riguardava infatti soltanto i rappresentanti. Si sarebbero i loro elettori divisi allo stesso modo tra detrattori e fautori di una continuità con la Costituzione del '48? Avrebbero le divisioni puramente politiche conformato le scelte degli elettori sulla Costituzione? Alla fine, spettava al corpo elettorale in sede di referendum superare o mantenere la precarietà che gravava sulla Costituzione.

Il 25-26 giugno 2006 la stragrande maggioranza (61,3%) della maggioranza assoluta del corpo elettorale (52,1%) ha respinto la legge costituzionale di riforma della Seconda Parte della Costituzione. Sono risultati che non si possono leggere in senso partitico. Casomai, si può dire che l'assenza di quorum, alcuni calcoli politici e la latitanza dei partiti dalla campagna referendaria hanno generato come conseguenza inattesa una scelta elettorale libera da ipoteche politiche troppo stringenti. La campagna, anche per queste ragioni, si è svolta prevalentemente attraverso gli incontri "porta a porta" del Comitato per il no, sollecitato da centinaia di richieste. Tanti cittadini chiedevano semplicemente informazioni sulla portata della riforma, anche perché quelle offerte dai media erano scarsissime o truffaldine.

Ecco perché il referendum del giugno scorso segna nella storia della Repubblica uno spartiacque assai più duraturo e significativo del mutamento di classe politica da cui aveva tratto origine la formula retorica della "Seconda Repubblica". Invita anzi ad abbandonare l'equivoca tendenza a numerare Repubbliche di fantasia sulla sola base dei ricambi di classe politica, e a concentrarsi sul nesso fra tradizione e innovazione costituzionale, che anche per ragioni storiche di lungo periodo è rimasto da noi un buco nero.

La via delle grandi riforme più o meno palingenetiche appare ormai preclusa. A venire respinto non è stato solo un certo testo, ma anche la tendenza di una o di altra maggioranza a manipolare la Costituzione a piacimento, che quel testo aveva portato all'estremo. Ma l'enfasi sulle innovazioni palingenetiche non è stata forse anche l'effetto perverso di una tradizione imbalsamata?

Di recente, il vincolo che le scelte dei padri pongono sui figli è stato visto non tanto nel rispetto di una tradizione, quanto in una risorsa per l'apprendimento collettivo, che utilizza il passato per preparare il cambiamento futuro. La "cultura dell'emendamento" presente in altre democrazie favorisce processi di riforma in via incrementale, che attraverso modifiche circoscritte assicurano un apprendimento degli errori e dei limiti cognitivi che gravano anche sul legislatore costituzionale. Si tratterebbe quindi di accettare l'inevitabile imperfezione delle riforme e della stessa Costituzione, e di studiare gli effetti delle modifiche proposte prima della loro approvazione. E' vero che gli studi di fattibilità costituzionale richiedono l'esame di una quantità di variabili maggiori di quelli sulla fattibilità legislativa. Ma questa non sarebbe ovviamente una ragione per non provarci, ed evitare così di dover ricorrere subito a correzioni di riforme appena varate.

Quelli proposti non sono dei semplici accorgimenti metodologici. Sono dei modi alternativi per lavorare sulle riforme, approvate o proposte. Cambiando metodo, si avvertono urgenze diverse da quelle che si sentono ripetere come una giaculatoria nel circuito partitico-mediatico.

I temi del rapporto fra politica e amministrazione, della qualità della legislazione, delle procedure di approvazione delle leggi, della distribuzione di poteri normativi fra parlamento e governo pongono a mio avviso questioni più urgenti di quelli relativi, per esempio, alla forma di governo.

Su gran parte di quei temi le riforme vi sono già state, ma il loro spirito si è subito perso per strada. Col pretesto dello "spirito del maggioritario" a livello nazionale, e dell'elezione diretta di sindaci e presidenti di regioni e province, l'intera dirigenza pubblica è stata piegata all'arbitrio del potere politico. L'abolizione dei controlli di pura legalità sugli atti non è stata sostituita da un serio sistema di controlli sui risultati, con effetti cospicui sulla destinazione della spesa pubblica. La qualità della legislazione è affidata al puro e semplice autocontrollo parlamentare (Comitato per la legislazione). Le procedure di decisione del bilancio, più volte riformate, non impediscono che la legge finanziaria venga approvata previa presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento su cui viene richiesta la fiducia, che blocca il dibattito parlamentare. Né le modifiche dei regolamenti parlamentari sul procedimento di approvazione delle leggi hanno impedito la fuga verso il decreto legge, la delega legislativa o la delegificazione. E il rapporto fra legge e regolamento obbedisce ancora a regole costituzionali che consentono alla legge di modificare liberamente la distribuzione di potere normativo con i regolamenti.

Di questi punti, solo l'ultimo richiederebbe necessariamente una revisione costituzionale, con introduzione di una riserva di regolamento negli ambiti non coperti da riserva di legge. Ma tutti hanno molto a che vedere con il rispetto di principi costituzionali – di imparzialità, buon andamento, certezza, legalità, affidamento – che investono o garantiscono direttamente diritti dei cittadini, anche in qualità di contribuenti, utenti dei servizi pubblici, lavoratori, imprenditori, e ai quali essi sono divenuti via via più sensibili.

Nei “rami bassi”, come i riformatori volenterosi di venti anni fa chiamavano l'amministrazione per distinguerla dai “rami alti” delle istituzioni politiche, il rapporto coi cittadini è divenuto così stretto da rendere ormai inadeguata la metafora dei rami. La stessa revisione del Titolo V rivela la consapevolezza del mutamento, anche se poi non prevede alcun raccordo fra amministrazione e legislazione. D'altra parte, quando i rami alti sono stati riformati in vista del rafforzamento degli esecutivi, ma senza far caso alle conseguenze sull'amministrazione, l'occupazione politica della dirigenza è ripresa a ritmi esponenziali.

Gli obiettivi da raggiungere hanno insomma bisogno di strumenti da attivare contestualmente. Che l'interlocutore pubblico, dallo Stato in giù, non sia un interlocutore credibile, è un fatto molto più grave oggi che all'epoca in cui il pubblico potere era un'entità remota. E per renderlo credibile non basta concentrarsi sulle sole istituzioni politiche, o limitarsi a fare leggi di buona fattura. Sarà banale ma è necessario ripeterlo, perché in Italia non si fa mai: occorre prestare attenzione agli effetti delle scelte legislative e quindi all'ambiente istituzionale, sociale ed economico in cui verranno attuate.

La rivista Stato e mercato ha ospitato uno stimolante dibattito sulle ragioni del declino economico in presenza di un intenso ciclo di riforme che ha interessato l'amministrazione, i servizi, e la regolazione dei mercati. Secondo Fabrizio Barca, che ha avviato il dibattito, l'assenza di un comune sistema di valori e di cognizioni che sorreggesse il progetto avrebbe lasciato il campo a due visioni opposte ma ambedue distorsive: la prima basata sull'idea che esista un solo modello di capitalismo, quello statunitense, verso cui le riforme avrebbero dovuto convergere, l'altra che fa leva sulle caratteristiche decentrate e specializzate del nostro sistema produttivo e sulla storia e sulla cultura del paese per giustificare l'opportunità di forme diffuse di tutela dagli impulsi concorrenziali e di modalità di governo rivolte allo scopo. Giorgio De Michelis si è piuttosto soffermato sulla disattenzione alle condizioni organizzative e pratiche che caratterizzano l'applicazione delle riforme: “Le organizzazioni insomma sono viste come macchine: fatta una norma, alle organizzazioni compete applicarla, e tale applicazione non è un problema significativo”.

Ma le due letture non sono incompatibili, poiché la prima si riferisce alle specifiche reazioni culturali alle riforme degli anni Novanta, l'altra a un vecchio vizio nazionale che oggi si avverte

solo più fortemente. E sono indirizzate con spirito amichevole ai riformisti che hanno ispirato quella legislazione, ed ora sono tornati ad assumere responsabilità di governo.

Le questioni qui toccate sono in parte diverse, ma l'interrogativo che viene fuori è identico: siamo disposti ad apprendere qualcosa dall'esperienza, compresa quella parte non piccola che risale all'iniziativa dei riformisti? Se lo siamo, l'agenda delle riforme meriterebbe una riscrittura. Anzitutto, le questioni di riassetto delle amministrazioni non dovrebbero più essere trattate in modo disgiunto, ma contestualmente a quelle dell'organizzazione costituzionale. In secondo luogo, per quanto riguarda l'ambito nazionale dovrebbero avere priorità, oltre alla riforma elettorale, i temi delle procedure parlamentari, della qualità e fattibilità della legislazione, e delle fonti del diritto. Infine, quanto alle autonomie, l'attuazione delle norme costituzionali sulla finanza e sulla Commissione per le questioni regionali integrata (da membri designati dagli enti autonomi) dovrebbe precedere qualsiasi modifica costituzionale.

L'obiettivo generale di un'agenda simile riflette la lezione del referendum e dello stesso ciclo di riforme già approvate. Non si tratta più di "concludere la transizione", che è cosa che riguarda la classe politica, ma di affrontare con interventi ben mirati il problema di fondo per la convivenza democratica che anche la transizione ha fatto emergere, ossia come restituire credibilità ai pubblici poteri.