

La revisione costituzionale: ammodernamento o sconvolgimento?

di Gaetano Silvestri

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

1. Il d.d.l. 2544 recentemente approvato dal Senato ha la pretesa di essere una rivisitazione “organica” della Parte II della Costituzione, fatta allo scopo di dare maggiore stabilità al Governo e di procedere in avanti nella realizzazione del “federalismo”. Forme di governo e c.d. *devolution* sono quindi gli assi principali sui quali ruota questo ennesimo tentativo di trasformare profondamente l’assetto costituzionale dei poteri introdotto dall’Assemblea Costituente eletta nel 1946.

Anche in questa occasione, come in altre precedenti, si deve osservare che *a)* i processi costituenti non si inventano e *b)* le innovazioni costituzionali di sistema non si studiano a tavolino.

2. Non voglio riprendere, in queste brevi note, la discussione sulle condizioni storiche necessarie perché un processo costituente prenda l’avvio in forme e modi destinati a determinare effetti durevoli sulla base di principi condivisi. Sia che si tratti di costituzioni approvate da organi straordinari venuti in essere in seguito a circostanze storiche eccezionali (guerre, rivoluzioni, gravissime crisi di sistema), sia che si tratti di assetti resi necessari da lunghe fasi di aggregazione di nuove soggettività istituzionali, il processo costituente non è mai frutto di un atto volontaristico, ma si pone come sbocco inevitabile di una situazione storica che lo richiede in modo ineludibile. Le costituzioni rivoluzionarie della fine del XVIII secolo, le costituzioni ottriate del XIX secolo, le costituzioni democratiche del XX secolo hanno trovato la loro causa genetica in eventi straordinari, che peraltro si ponevano, al loro volta, come esito di lunghe e complesse evoluzioni storiche.

In questo primo blocco di casi, si registrava il crollo di un sistema precedente dal quale scaturiva la cogente necessità di dare una struttura istituzionale a sostegno di nuovi valori affermatasi nel

rivolgimento storico. Un fenomeno simile si è registrato in tempi più recenti, in seguito alla caduta dei regimi polizieschi del c.d. “socialismo reale” nell’Europa dell’Est.

La seconda ipotesi si affaccia oggi in una fase molto avanzata dell’integrazione europea, in seguito all’espandersi delle competenze dell’Unione, divenute ormai così vaste, da imporre la creazione di una struttura costituzionale definita, pena una crescente difficoltà di funzionamento ed una progressiva delegittimazione, che potrebbero innescare una regressione del percorso unitario.

Del tutto irrazionale e semplicistico appare invece il tentativo, in atto in Italia da molti anni, di superare con un nuovo assetto costituzionale le difficoltà del sistema politico. Non tanto perché le regole e le istituzioni non siano capaci di cambiare la politica, quanto piuttosto perché le innovazioni vengono, di volta in volta, immaginate al servizio di esigenze del tutto contingenti. L’effetto micidiale di queste continue “esercitazioni” è stata la diffusione dell’idea fallace che la responsabilità delle cattive *performance* di governo sia del “sistema”, inteso come complesso di norme e non del “sistema”, inteso come insieme di norme e di comportamenti. Le forze politiche italiane sono spesso cadute nella tentazione di scaricare sull’indifesa Costituzione la responsabilità dei loro difetti e dei loro limiti, accreditando peraltro l’illusione che tali difetti e limiti possano essere eliminati da un intervento sulle istituzioni.

Il corto respiro di queste intraprese viene subito in rilievo quando si passa dalle generiche buone intenzioni alla configurazione concreta di una nuova forma di governo. Senza punti di riferimento assiologici ed attenta valutazione delle esigenze reali, le escogitazioni sulle possibili soluzioni all’eterno problema della “governabilità” appaiono frutto di un’*ars combinatoria* che, nella migliore delle ipotesi, appare più vicina ad un gioco di costruzioni per ragazzi e nella peggiore, come l’attuale, ad un tentativo, neppure tanto mascherato, di trovare una via d’uscita autoritaria alle difficoltà del governo quotidiano.

2. Siamo quindi costretti ad assistere ad una serie estenuante di “trovate”, dinanzi alle quali non si sa più se ridere o piangere. Improvvisati “comparativisti” prendono di peso pezzi di istituzioni e di procedure, nate e sviluppatesi in altri contesti storici e politici e ne tentano il trapianto in Italia, illudendosi di volgere al proprio immediato vantaggio singoli aspetti. Così, ad esempio, di fronte al perdurante scollamento di una maggioranza parlamentare e di governo rissosa ed eterogenea, si immagina una situazione felice, nella quale un Primo Ministro dotato di poteri senza confronto nei sistemi democratici riduce al silenzio e all’unità partiti, partitini, cordate gruppi e consorterie di vario genere. Il paziente lavoro di tessitura della politica viene sostituito, nell’immaginazione di questi

novelli costituenti, dall'imperio "giuridico" del capo, proteso minacciosamente ad intimare il fatale "tutti a casa".

Questa superficiale convinzione di poter surrogare con un irrigidimento autoritario la carenza di omogeneità politica - che neppure l'introduzione del sistema elettorale maggioritario è riuscito a realizzare in Italia - non deve essere sottovalutata. L'esperienza storica dimostra infatti che le degenerazioni cesaristiche e plebiscitarie nascono dalla debolezza delle classi dirigenti, che talvolta si accorgono troppo tardi di aver avviato meccanismi di autodistruzione non più controllabili. Preoccupa che in questo momento l'allarme per la manipolazione della Costituzione in senso autoritario sia ristretto purtroppo a ristrette cerchie di intellettuali e di "addetti ai lavori", quasi fosse una noiosa disputa tra malinconici specialisti. Anche nella cultura politica "di sinistra" la consapevolezza del pericolo non sembra netta e *si rischia di far apparire l'opposizione ad una riforma in senso autoritario della Costituzione come sottoprodotto della lotta al Governo Berlusconi*. In questo contesto possono avere facile gioco coloro che "rinfacciano" alle forze politiche oggi all'opposizione di aver fatto in passato proposte simili a quelle contro le quali oggi si scagliano. Non è importante in questo momento verificare la fondatezza di queste accuse. Occorre invece prendere coscienza che ci troviamo in una fase difficile determinata da una risalente "squalifica" della Costituzione, ritenuta a torto nel recente passato ferro vecchio per "conservatori". Solo una chiara e pubblica rivisitazione della "fallacia" modellistica in voga negli ultimi anni potrà rendere credibile una "lotta per la Costituzione" come punto prioritario di un programma democratico e non come argomento tra i tanti di polemica contro il Governo.

3. Quanto detto non significa naturalmente chiusura verso ogni tipo di modifica della Costituzione vigente, sia per quanto riguarda la forma di governo sia per il profilo del processo federalistico. Acute e puntuali osservazioni sono contenute nella relazione di minoranza (Bassanini, Mancino, Villone, Dentamaro, Turroni). In particolare mi sembra da valorizzare ed ulteriormente chiarire e sviluppare l'argomento dei limiti di sistema che dovrebbero essere sempre tenuti presenti in ogni opera di revisione della Costituzione, che non si voglia trasformare in un de-strutturazione costituzionale seguita da incaute ri-costruzioni disegnate a tavolino con l'ausilio dell'immaginazione. Rinunciare agli "effetti speciali", per ripiegare su proposte più modeste, ma certamente più adatte alle esigenze reali di funzionamento del sistema mi sembrerebbe un'opzione ragionevole. Ad esempio, insistere sull'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva e ritornare su una modesta proposta troppo frettolosamente accantonata nel recente passato - l'esclusione da ogni carica di governo per

tutta la legislatura del *Premier* dimessosi volontariamente e non in seguito ad una votazione fiduciaria – può apparire “minimalista” in un clima di “grandi riforme”.

Al di là delle proposte specifiche, mi sembra in ogni caso da sottolineare che *la discussione sulle modifiche alla Costituzione deve partire dalla preventiva difesa e convalida della stessa*. Senza questo punto fermo iniziale, il dibattito si inoltra in un mare senza sponde, nel quale è molto facile perdere l’orientamento. Senza temere l’accusa di conservatorismo, dovrebbe essere rilanciato *l’orgoglio* di avere una delle migliori costituzioni del mondo, da mettere al riparo da devastazioni vandaliche, ma semmai da ammodernare. Prendo atto con soddisfazione che in Parlamento non prevale una linea di intesa a tutti i costi.

4. Il pericolo di ledere - con la modifica proposta al sistema regionalistico dal d.d.l. 2544 - l’unità e indivisibilità della Repubblica di cui all’art. 5 della Costituzione mi sembra reale, non solo per le ragioni abbondantemente illustrate nella relazione di minoranza, ma anche per l’introduzione dello scomparso limite dell’ “interesse nazionale”. A parte la scarsa qualità tecnica della norma proposta (che significa, ad esempio, che il Senato federale “può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge” in contrasto con l’interesse nazionale e che significa che quest’ultimo “può emanare il conseguente decreto di annullamento”; quanta discrezionalità possiederebbe il Senato nel non proporre l’annullamento di una legge regionale già ritenuta pregiudizievole per l’interesse nazionale e quanta discrezionalità potrebbe avere lo stesso Capo dello Stato nell’accogliere o meno la proposta?), la dimostrata utilizzabilità di questo limite per realizzare un poderoso accentramento, pur in presenza di istituzioni regionali autonome e costituzionalmente garantite, rischia di introdurre un elemento di contraddizione nel sistema tale da far scoppiare nuove spinte disgregatrici.

Si tratta di un altro pessimo esempio della medesima *ars combinatoria*, che fa credere possibile ai suoi cultori la creazione di “figurini” apparentemente armonici, ma in realtà ottenuti con la tecnica dei cattivi sarti, che rimediano ad un difetto rilevato nella parte destra del vestito, introducendone uno simmetrico nella parte sinistra...con la speranza che entrambi non si vedano.

Non bisogna tuttavia dimenticare che la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 deve essere rivista con riferimento alla inaffidabile ripartizione per materie (che eccita proposte, puramente propagandistiche, di ulteriori “devoluzioni”) ed alla carente sistematizzazione del principio di sussidiarietà.

5. Come costituzionalista e come cittadino di questa Repubblica mi sembra più che mai urgente proporre un *moratoria costituzionale*. Si scontrino gli schieramenti politici dentro e fuori il

Parlamento, si sviluppi la dialettica e la polemica, anche aspre, tra maggioranza ed opposizione, ma non si tenti di aver ragione dell'avversario forzando le regole della democrazia e non si ricerchino sedi diverse di compensazione e ricomposizione a danno della Carta costituzionale.

Forse potrebbe essere opportuno che le forze politiche elaborassero una *carta delle esigenze e delle finalità* e solo dopo aver verificato su quale specifica esigenza e finalità si sia registrata una convergenza, si apra una consultazione in sede tecnica, per individuare soluzioni adatte a scopi concreti e definiti. È appena il caso di precisare che l'ultima parola spetterà comunque al Parlamento ed eventualmente al corpo elettorale, i quali dovrebbero però pronunciarsi dopo su proposte *chiare e distinte* e non su pretenziosi coacervi di disposizioni forzosamente assemblate. Se ciò fosse possibile, tanto meglio. Se risultasse impossibile, meglio lasciar perdere. Non dimentichiamo il vecchio adagio dell'arte medica: *primum non nocere*.