

Note per il programma dell'Unione

Riforme istituzionali: tre questioni preliminari

di Massimo Villone – Pubblicato in “ASTRID – Rassegna” n. 15 del 2005

1.1. Che farà Berlusconi?

Definire la proposta di programma del centrosinistra per la riforma costituzionale presuppone un'ipotesi sul comportamento di Berlusconi e del centrodestra. Supponiamo anzitutto che il voto si abbia regolarmente nel 2006. La pressione della Lega verso la riforma rimarrà immutata, e così la capacità di ricatto sulla maggioranza. Del resto, la stessa maggioranza ha già nel suo complesso investito troppo sulla riforma per poter fare una inversione a 180 gradi. Né, come è noto, la riforma è più tecnicamente modificabile. È probabile, dunque, allo stato, che il centrodestra riprenderà l'iter della riforma dopo la sospensione estiva, intrecciandolo con la legge finanziaria, al doppio fine di diluirne l'impatto con l'attenzione data a temi economici decisivi, e per assicurarsi – in ragione dei tempi inevitabili – lo svolgimento del test referendario dopo le elezioni, minimizzando i rischi politici di un voto comunque incerto.

Ciò comporta che si arriverà alla campagna elettorale con la riforma approvata. E questo solo fatto basterà a farne uno dei temi centrali di quella campagna. Dati i fallimentari risultati del suo governo, Berlusconi dovrà in qualche modo strutturare la sua campagna di comunicazione nella chiave degli ostacoli che hanno impedito risultati maggiori: la congiuntura economica internazionale, l'Europa e l'euro di Prodi, la Costituzione. La riforma approvata sarà probabilmente presentata come uno degli strumenti della modernizzazione del paese e del superamento di quelle lungaggini, trappole istituzionali e vischiosità di sistema cui saranno primariamente imputate le mancanze nell'azione di governo. Con ciò ottenendo anche l'effetto collaterale positivo di oscurare il tema devolution, che sappiamo essere largamente sgradito all'opinione pubblica in ogni parte del paese.

Dunque l'attacco alla Costituzione vigente nella chiave della modernizzazione necessaria sarà probabilmente uno dei motivi di fondo della campagna elettorale per Berlusconi e il centrodestra.

1.2 – Una proposta per il centrosinistra?

La probabile strategia del centrodestra in campagna elettorale può indurre alla conclusione che il centrosinistra debba portare nella contesa una propria proposta di riforma costituzionale, da contrapporre a quella che nel frattempo sarà stata definitivamente approvata, e si troverà in attesa del voto referendario.

Va però considerato, a tale proposito, che uno dei punti di più grave contrasto nel confronto politico-parlamentare, e certamente quello che ha generato le maggiori rigidità, è stato dato dal fatto che l'iniziativa del centrodestra ha assunto le caratteristiche di una proposta della maggioranza, sostenuta in aula dal governo, e motivata politicamente con l'inclusione nel programma elettorale. È proprio in questo la premessa della forzatura operata con l'approvazione da parte della sola maggioranza di governo, e in un contrasto radicale con le opposizioni.

Per il centrosinistra, portare in campagna elettorale una propria proposta, da contrapporre a quella approvata prima della fine della legislatura dal centrodestra, significherebbe porre in campo una nuova ipotesi di Costituzione destinata comunque ad essere approvata con i soli voti di maggioranza. Tutte le critiche e le obiezioni mosse alla proposta Berlusconi, imposta al Parlamento senza possibilità di discussione e scandita dai vertici di maggioranza, potrebbero – rovesciate – essere portate alla proposta del centrosinistra. E se invece si andasse ad un processo di effettiva condivisione con quella che – si spera – sarà l'opposizione di centrodestra, allora la proposta avanzata agli elettori dovrebbe inevitabilmente essere in più o meno ampia misura disattesa. A meno che non fosse già in partenza così vicina a quella del centrodestra da non poter utilmente reggere una contrapposizione da campagna elettorale, e da indebolire anche la prospettiva del successivo referendum.

Dunque, se il centrosinistra porterà come oggetto di programma elettorale una proposta di propria costituzione sarà indebolita, e non rafforzata, la prospettiva di dare al paese una costituzione effettivamente condivisa e sostenuta da ampio consenso. Il paese non ha bisogno di una costituzione di destra, di sinistra o di centro. Ha bisogno di una costituzione che abbia sostegni ampi e trasversali, nel contesto di oggi. La via utile non è certamente quella di presentarne una in campagna elettorale.

1.3 - La proposta di moratoria.

Gli argomenti svolti consentono di concludere che la proposta primaria è una sola: in sintesi, una moratoria costituzionale., attraverso l'approvazione di una sola modifica dell'art. 138 con l'elevazione del quorum minimo necessario per l'approvazione della legge di revisione costituzionale ai 2/3 dei componenti (beninteso, nell'ipotesi che il referendum abbia nel frattempo chiuso definitivamente con un voto popolare negativo l'iter della proposta del centrodestra).

L'elevazione del quorum, pur non dando in regime di maggioritario l'assoluta certezza che non vi possa essere modifica della Costituzione per decisione della sola maggioranza di governo, offre in tal senso una ragionevole garanzia. E soprattutto, in un contesto avviato verso un –faticoso – bipolarismo, indica che il consenso per la riforma della Costituzione deve vedere la confluenza sostanziale di entrambi i poli. Poiché nessun polo potrebbe da solo approvare la riforma, e poiché la tendenza bipolare garantisce che ciascun polo tenderebbe a coagularsi in tutto o in larga parte su una ipotesi di riforma condivisa, la previsione dei due terzi non tende a garantire solo un consenso un po' più ampio della maggioranza assoluta, ma in realtà sollecita un contesto favorevole a una confluenza ancora più ampia.

La moratoria è dunque lo scelta che maggiormente favorisce il formarsi di uno spirito costituente, inteso come propensione ad ampie intese, e sottrazione alla logica della stretta maggioranza di governo. Con l'effetto collaterale positivo che, se le ampie intese non si realizzassero, rimarrebbe in campo la Costituzione vigente, che è indubbiamente un'ottima Costituzione, sufficientemente flessibile da non ostacolare ampie evoluzioni del sistema politico-istituzionale. Da questo punto di vista, la moratoria è la soluzione più vicina sostanzialmente anche al sentire diffuso che la Costituzione non ha bisogno di modifiche radicali, ma al più di aggiornamenti.

Alla moratoria non può, invece, utilmente accompagnarsi la proposta di un'assemblea costituente o di revisione costituzionale. L'utilità di questa proposta si vede nella convinzione che separare il luogo istituzionale della dialettica maggioranza-opposizioni da quello del confronto sulla Costituzione agevoli il percorso per la riforma, sottraendo questa alle dinamiche politiche tipicamente parlamentari e agevolando il formarsi di un consenso non identificato e limitato alla maggioranza di governo. Un argomento a sostegno talvolta si trova nel fatto che l'assemblea sarebbe eletta col proporzionale e non col maggioritario, favorendo dunque una rappresentatività maggiore, e comunque diversa, rispetto alla sede parlamentare.

Anzitutto, ad un'assemblea costituente in senso proprio va opposto che non è in alcun caso la scelta appropriata se si pensa a interventi che non vadano oltre la dimensione di limature o aggiustamenti della Costituzione vigente. Ma, in ogni caso, è in sé la premessa su cui si fonda la ipotesi di un'assemblea, comunque configurata, che si mostra infondata. Un effetto a compartimenti stagni non si realizza nell'ambito di un sistema politico. È più probabile che nell'assemblea - costituente o di revisione - si riprodurrebbe sostanzialmente lo stesso spettro di forze politiche presente nella sede parlamentare. La logica di coalizione e di maggioranza sarebbe trasposta dall'una all'altra sede, senza soluzione di continuità. Ad esempio, se nella legislatura in corso avessimo avuto un'assemblea costituente o di revisione comunque configurata, è del tutto probabile che il ricatto della Lega sulla devolution si sarebbe realizzato lo stesso, e sarebbe stato trasposto tal quale in quella assemblea. Parallelamente, la violazione di eventuali accordi di coalizione avrebbe pesato sul governo, pur estraneo all'assemblea.

Se, d'altra parte, un equilibrio politico diverso nell'assemblea costituente o di revisione rispetto al parlamento dovuto al sistema elettorale conducesse a risultati non accettabili e non accettati dalla maggioranza al governo, questo sarebbe un elemento di debolezza, e non di forza. In ogni caso, non si potrebbe certo pensare di fondare lo spirito costituente in una marginale differenza dovuta alla modalità di elezione dei componenti dell'assemblea.

Lo spirito costituente non è questione di metodo. È un dato della politica. Per questo, pur potendosi dubitare dell'effettiva portata, meno suscettibile di obiezioni è la proposta di un modello convenzionale. La convenzione può essere un'ipotesi interessante, se configurata come sede di dibattito esclusivamente politico volta a costruire, in tale dibattito, il dato concreto di uno spirito costituente e di una disponibilità alla condivisione.

L'ipotesi della convenzione incontra, nella sostanza, critiche analoghe a quelle volte all'assemblea costituente. Ma la natura puramente istruttoria e di sede di dibattito, al di fuori delle procedure formali della revisione costituzionale, la rende più aderente alle esigenze, senza la volontà di inventare scorciatoie alla lunga insostenibili rispetto alle domande reali della politica.