

Come si riforma una Costituzione

di Gustavo Zagrebelsky

Dagli anni '80 a oggi - un lungo periodo, quindi - la Costituzione vive essendo oggetto di quotidiano logoramento. Quello che, in origine, si considerava un disegno unitario di vita politica e sociale, ha iniziato a essere scomposto concettualmente in parti diverse e le si è trattate, ora questa ora quella, come materia che potesse essere ri-trattabile a seconda delle esigenze del momento: secondo, diciamo così, opportunità e, qualche volta, opportunismo. Cadeva quello che si disse essere stato fino ad allora il "tabù costituzionale", l'intoccabilità della Costituzione. I pochi che, prima, avevano immaginato cambiamenti erano stati, a loro volta, considerati, dalla communis opinio politico-costituzionale, degli intoccabili. Iniziava un percorso che sembra oggi concluso con un rovesciamento: chi non ha almeno una proposta di riforma, è un conservatore fuori tempo. I risultati, peraltro, a onta dei molti sforzi profusi dai riformatori, sono stati, nel complesso, grandemente deludenti. La Costituzione o ha resistito a chi la voleva cambiare o, dove non ha resistito, è stata cambiata, per generale riconoscimento, in peggio. Onde, il sentimento di frustrazione che nasce dallo scarto tra ciò che si vorrebbe e ciò che si riesce a ottenere. A cui si può aggiungere un altro scarto, assai pericoloso: tra i riformatori stessi e i conservatori costituzionali: i primi più numerosi nel ceto politico; i secondi, tra i cittadini comuni, quelli che, a grande e inaspettata maggioranza, nell'estate del 2006, ha bocciato la progettata riforma dell'intera seconda parte della Costituzione. L'attaccamento dei secondi stride con l'affannarsi dei primi e in ciò sta uno dei non minori motivi di distacco della società civile dalla politica, accusata non del tutto a torto di avere prescelto la Costituzione come capro espiatorio, per dirottare altrove le proprie insufficienze.

Si iniziò più di venticinque anni fa, con la parola d'ordine della "grande riforma", la riforma che avrebbe dovuto spianare la strada alla cosiddetta "seconda repubblica". (...) La democrazia maggioritaria, di cui si iniziò a parlare allora, mirava sì a rafforzare la funzione esecutiva, esaltando la posizione del capo del governo con qualche soluzione di tipo presidenziale che avrebbe depresso la funzione del Parlamento e, in esso, dei partiti politici, a favore di qualche forma di investitura popolare diretta. Democrazia immediata contro democrazia rappresentativa, e semplificazione bipolare della vita politica. Con numerose e divergenti proposte, questa prospettiva è stata coltivata per molti anni, fino a ora, alimentando commissioni parlamentari, dibattiti scientifici, carriere scientifiche e politiche. Non si è tradotta in pratica costituzionale, ma in pratica elettorale. Qualcosa di simile a ciò cui aspirano i riformatori costituzionali è stato infatti ottenuto con le riforme delle leggi elettorali, con risultati discutibili e, sotto certi aspetti, addirittura pericolosi, poiché le istituzioni di garanzia, pensate per un sistema politico a sfondo proporzionale, sono deboli di fronte a un sistema a vocazione maggioritaria. Onde, una pericolosa schizofrenia. (...)

Ciò che colpisce, in generale, è la forza attrattiva delle proposte di riforma costituzionale, una volta che riescano a prendere piede. Sia la democrazia maggioritaria che il federalismo, all'inizio, erano la bandiera di piccole forze. Ma queste bandiere, a poco a poco, hanno guadagnato spazio e proseliti. Le proporzioni, tra i pro e i contro, si sono invertite. La maggioranza larghissima è oggi pro riforma. C'è una logica profonda e naturale in questo mutamento di posizione, quasi una forza invincibile. Lo sapevano bene gli antichi quando circondavano di cautele non solo le deliberazioni costituzionali, ma, prima ancora, le proposte di deliberazione costituzionale. La logica è questa: a ogni opera di costituzionalizzazione segue l'assegnazione di una particolare legittimazione alle forze che vi hanno partecipato, e di delegittimazione alle forze che si sono, o sono state escluse. Il concetto di "arco costituzionale", che tanta importanza ha avuto nella storia dei primi decenni della nostra Repubblica, ne è la dimostrazione lampante. Onde, una gara a star dentro

i processi di riforma, affinché ciò che ne possa venir fuori porti anche il proprio segno. (...) Tutti vogliono cambiare la Costituzione, ma tutti hanno idee diverse su come cambiarle: il miracolo costituente d'un tempo è difficile che si rinnovi oggi, quando qualsiasi mutamento della Costituzione si risolve, per gli uni e per gli altri, in un vantaggio o in uno svantaggio, che ciascuno è in grado di calcolare (magari sbagliando i calcoli, ma non è questo che conta). Manca quell'iniziale "velo dell'ignoranza" circa la distribuzione dei costi e dei benefici che, all'inizio di un'epoca costituzionale, induce gli attori, ignari in proposito, ad orientarsi secondo idee generali e non secondo interessi particolari. La riprova sta nel fatto che entrambe le riforme della Costituzione che abbiamo finora avute, la prima compiuta (il federalismo) e la seconda abortita (la seconda parte della Costituzione), non sono state approvate con maggioranze molto più ristrette di quelle amplissime che, in principio, si dichiaravano favorevoli.

La situazione è, oggi, questa. Tutti, quasi, nel ceto politico, si dichiarano per una riforma, salvo dissentire su quale riforma. La conseguenza è che la Costituzione è restata in piedi non per adesione e convinzione, ma per assenza di forza sufficiente a modificarla: una situazione imbarazzante di logoramento, di erosione continua della sua legittimità. È stato così fino a ora, e già si dice che si proseguirà: si spera, ma con limitate speranze, che si giunga presto al termine di questo tempo di costituzione sempre da riformare e mai riformata.