Una necessaria manutenzione della Costituzione



Tania Groppi | 6 Settembre 2016

Il progetto di revisione della parte II della Costituzione è una necessaria "manutenzione straordinaria" della nostra Carta, attesa da molti decenni, che finalmente ha completato l'iter parlamentare. Un'occasione importante, oserei dire storica, che non può essere persa...

1. Un necessario sguardo di insieme

Anticipo fin da subito che ritengo questo testo una necessaria "manutenzione straordinaria" della nostra Costituzione, attesa ormai da molti decenni, che finalmente ha completato l'iter parlamentare in questa legislatura: è un'occasione importante, oserei dire storica, che non può essere persa. Le inevitabili imperfezioni di un testo normativo che ha seguito una procedura – quella prevista dall'art.138 Cost. – che è, di per sé, lunga e complessa, non inficiano minimamente il disegno di fondo.

Credo che dobbiamo accostarci a questa revisione costituzionale con uno sguardo di insieme, attraverso un percorso che si articola in tre movimenti.

Prima di tutto occorre guardare al testo, per quello che c'è, ma anche per quello che non c'è, soprattutto per dissipare una mitologia negativa che è stata costruita per puri motivi politici, prescindendo completamente dai reali contenuti della riforma.

In secondo luogo, occorre cercare le origini della riforma, non solo nella attuale legislatura, ma andando a riflettere più in profondità sul funzionamento delle istituzioni italiane in questi settanta anni di vita repubblicana, al fine di identificare i problemi aperti a cui si deve dare risposta.

Infine, alla luce di tale indagine, occorre ritornare al testo, per chiedersi se se le risposte che fornisce sono ragionevoli e adeguate ai bisogni dell'assetto istituzionale italiano.

2. Il testo: quel che c'è e quel che non c'è nella riforma

Lo sguardo di insieme è necessario nella prospettiva del referendum costituzionale, che, per come è formulato l'art. 138 Cost., non può che essere unico. In Italia abbiamo un solo procedimento di revisione costituzionale, da usare tanto per riforme puntuali, che tocchino un

solo articolo, che per riforme più ampie, come quella in esame: di conseguenza anche il referendum assumerà la portata del testo di revisione.

Certamente è utile cercare di comprendere tutti i dettagli, e potremmo discutere a lungo dei molti aspetti di complessità (pensiamo ai diversi ruoli che il Senato può svolgere nel procedimento legislativo) o di alcune incongruenze (ad esempio, che senso hanno in un Senato come quello delineato dalla riforma i 5 senatori nominati, per 7 anni, dal Presidente della Repubblica), però l'opinione che ciascuno di noi dovrà formarsi avrà necessariamente da essere una opinione di insieme, e il sì o il no non potranno dipendere da dettagli, da inevitabili difficoltà interpretative, da preferenze individuali su singoli punti.

Si tratta senza dubbio di una revisione costituzionale importante, che modifica 47 articoli della Costituzione (tutti di parte II, se si esclude una marginale modifica all'art. 48), molti di più della più ampia riforma realizzata in precedenza, quella del 1999 e 2001, sulle regioni, che ne toccava 19.

Tuttavia, al di là del numero degli articoli (molte modifiche sono meramente consequenziali), essa riguarda alcuni nuclei tematici ben precisi, Direi che questi nuclei sono:

1) riforma del bicameralismo, con eliminazione del bicameralismo perfetto e introduzione di un Senato eletto indirettamente che rappresenta le autonomie territoriali (100 senatori: 5 a vita e 95 eletti dai consigli regionali, di cui 74 rappresentano i consigli regionali e 21 sono sindaci);
da essa conseguono almeno tre corollari:
– riduzione del numero dei parlamentari (ce ne sono 220 in meno);
– la Camera dei deputati, unica camera eletta direttamente dal popolo, è l'unica che darà la fiducia al governo;
– conseguente modifica della procedimento legislativo, che normalmente resta in capo alla sola Camera dei deputati, con la possibilità per il Senato, tranne per alcune leggi che restano bicamerali come oggi, di "richiamare" alcune leggi, ma poi in ultima istanza la Camera decide (a maggioranza semplice o a volte qualificata);

2) rafforzamento della logica del parlamentarismo maggioritario (o dell'alternanza), prima di tutto perché la fiducia sarà data dalla sola Camera dei deputati; questo rafforzamento sarà tanto più efficace quanto più la legge elettorale (che resta non costituzionalizzata) sarà in grado di produrre maggioranze chiare dopo le elezioni (in questo senso si muove la legge 52/2015, c.d. Italicum);
inoltre, si introduce una corsia preferenziale per i disegni di legge necessari per attuare il programma di governo da un lato, dall'altro la previsione dello statuto dell'opposizione e il limite all'abuso dei decreti-legge;

3) ridefinizione dei rapporti Stato-regioni, con una riappropriazione di competenze legislative da parte dello Stato, l'introduzione di un meccanismo tipizzato attraverso il quale lo Stato può far prevalere l'interesse nazionale, e l'inserimento delle regioni, attraverso il Senato, nei processi decisionali dello Stato stesso;

4) semplificazione istituzionale, con eliminazione di CNEL e province;

5) rafforzamento della partecipazione popolare, attraverso la ridefinizione di iniziativa popolare e referendum abrogativo e l'apertura di spazi per nuove forme di partecipazione (referendum propositivi, di indirizzo, nonché altre forme di consultazione: art.71).

Da questo sguardo d'insieme ricaviamo due considerazioni, relative rispettivamente *a quel che c'è e a quel che non c'è* nella riforma:

a) *quel che c'è*: ci sono norme che riguardano il circuito della decisione politica, ovvero le istituzioni (parlamento in primis, poi regioni ed enti locali, indirettamente il governo) nelle quali la volontà popolare si trasforma in decisioni che, nel rispetto dei principi costituzionali, scelgono politiche, cioè priorità. L'ottica che le accomuna è la ricerca di una semplificazione delle nostre istituzioni, ovvero di una maggiore efficienza del circuito decisionale, in modo da consentire alla volontà popolare di produrre delle scelte, delle decisioni, delle politiche.

b) *quel che non c'è*: non ci sono norme che vadano ad impattare sul sistema delle garanzie (Corte costituzionale, magistratura, Presidente della Repubblica, procedimento di revisione costituzionale), se non in modo del tutto marginale (ad esempio i 5 giudici costituzionali sono eletti 3 dalla Camera e 2 dal Senato; cambia la maggioranza per l'elezione del PdR) e senza mai ridurre l'indipendenza dei poteri di garanzia, anzi se mai aumentandone il ruolo e le competenze (come nel caso del ricorso preventivo alla Corte costituzionale sulle leggi elettorali, oppure del ruolo che inevitabilmente la Corte verrà ad assumere nel sindacato sui vizi formali, ovvero sul rispetto del procedimento legislativo, che viene ad essere costituzionalizzato in misura crescente rispetto all'attuale).

3. Da dove viene questa riforma?

La Costituzione italiana ha quasi 70 anni. In questo lungo periodo di vita, sono stati modificati 37 articoli (ben 19 del titolo V della parte II), da 16 leggi di revisione costituzionale. Ma quel che è più rilevante, quando si parla di revisione costituzionale in Italia, sono altri due fenomeni: il fatto che la costituzione vivente si sia sviluppata in gran parte al di fuori del testo scritto (a volte addirittura contro di esso), e le non revisioni, cioè le modifiche tentate ma non realizzate.

Il problema principale, sotto entrambi i punti di vista, è stato quello della forma di governo, cioè dei rapporti tra governo e parlamento, che sono stati caratterizzati da due questioni: a)

l'instabilità e debolezza dei governi da una parte, b) il bicameralismo paritario e perfetto e le lungaggini del procedimento legislativo dall'altra.

In estrema sintesi, mi pare agevole sostenere che le norme in discussione si radicano non solo in un ormai più che trentennale dibattito sulla inefficienza delle nostre istituzioni, che non è possibile qui ripercorrere (si veda per tutti C. Fusaro. G. Krainz, Aggiornare la costituzione. Storia e ragioni di una riforma, Donzelli, Roma, 2016), ma anche in difficoltà applicative che avevano portato alla ineffettività di molte delle previsioni costituzionali che vengono ad essere modificate.
Quanto alla inefficienza: è il caso del bicameralismo perfetto, sotto gli aspetti del procedimento legislativo, della fiducia al governo, della rappresentanza politica; è il caso del CNEL e delle province.

Quanto alla ineffettività: è il caso delle disposizioni sulla decretazione d'urgenza e sulle regioni, queste ultime completamente svuotate dalla giurisprudenza costituzionale.

5. E' una riforma "ragionevole"?
Sì, nel senso che le risposte che fornisce sono adeguate e "proporzionali" ai problemi da affrontare.

Innanzitutto, esse rispondono a modelli presenti nel diritto comparato. Al riguardo, una precisazione è necessaria: è inutile andare a cercare a destra e a manca esempi che possano provare i pregi o i difetti delle soluzioni prescelte. Quel che occorre è verificare se, sui diversi punti, le soluzioni prescelte rispondono agli standard presenti nelle democrazie costituzionali. E così mi pare di poter dire, su tutti i diversi aspetti della riforma.

Inoltre, aggiungerei un'altra indicazione di metodo per valutare la ragionevolezza delle soluzioni adottate: la riforma si mantiene nel solco della tradizione italiana, senza deviazioni verso modelli ad essa estranei, come potrebbero essere il premierato assoluto, il presidenzialismo, il federalismo, il monocameralismo.

6. In conclusione: un invito alla ludicità
Concludo, con un triplice invito.

A riflettere sul passato, sulle vicende dell'assetto istituzionale italiano, sul ruolo che le norme costituzionali che si cerca di modificare hanno effettivamente svolto, prima di difenderle acriticamente a spada tratta.

A guardare con lucidità al presente, cioè alle norme che ci sono sottoposte, senza farsi irretire in un discorso – mi duole dirlo – strumentale, che da esse prescinde del tutto.

Solo in tal modo potremo contribuire, e vengo così al futuro, a un dibattito che sia fruttuoso,

alto e che, nonostante la natura binaria e divisiva dell'istituto referendario, ci restituisca, superato il referendum, una costituzione condivisa.

Perché la sfida che ci aspetta – che non è solo il cantiere aperto delle nuove istituzioni, ma soprattutto quella di continuare a far "vivere" i principi della identità costituzionale italiana in un contesto europeo e globale sempre più ostile – richiederà il sostegno di tutti.