

II

RIFORMARE LA COSTITUZIONE PER CHIUDERE LA TRANSIZIONE ITALIANA?

CARLO CHIMENTI *

Sono del parere che l'abnorme prolungarsi della seconda transizione italiana – quella avviata, stando alla cronologia di Grilli di Cortona (*Il cambiamento politico in Italia*, 2007), nel '93-'94 con la riforma in senso prevalentemente maggioritario della legge elettorale – abbia bensì una pluralità di cause (fra cui è da evidenziare la mancata disciplina di problemi cruciali per una sana democrazia, quali il conflitto d'interessi dei governanti e l'assetto del sistema radio-televisivo); ma che la principale di queste cause consiste nella frammentazione partitica, che ha raggiunto da noi livelli di evidente patologia. E sono altresì convinto che tale frammentazione andrebbe combattuta attraverso appropriate modifiche della normativa elettorale vigente (che ha sostituito nel 2005 quella approvata nel '93) e dei Regolamenti parlamentari, piuttosto che con riforme della Costituzione; anche perché, come è noto, nessuno dei numerosi tentativi compiuti in passato di revisione costituzionale complessiva, cioè non limitata a singole disposizioni, è andato davvero a buon fine: neppure quella del Titolo V, confermata dagli elettori nel 2001, visto il macroscopico contenzioso giudiziario che ha provocato. Nondimeno, pur tenendo presente tutto questo, trovo comprensibile che, anche nella legislatura testè conclusasi, la maggioranza governativa abbia voluto fare ricorso, per uscire dalla transizione, ad una riforma della Costituzione.

Certo, della riforma costituzionale si potrebbe anche fare a meno, qualora fossero approvate norme regolamentari che, ad esempio, vietassero rigidamente la formazione nelle Camere di Gruppi parlamentari in deroga al minimo di

* Professore associato di Diritto parlamentare all'Università di Roma Tre.

componenti richiesto (10 senatori e 20 deputati), e con ciò precludessero l'erogazione di finanziamenti (sotto forma di rimborsi elettorali, e di altri *benefits*) ai partiti i cui parlamentari non sono stati eletti sotto le insegne dei partiti stessi: imponendo, cioè, una stretta correlazione fra presentatori di candidature in Parlamento, formazione dei Gruppi e finanziamento pubblico dei partiti. Ne verrebbe, infatti, un potente disincentivo alla proliferazione delle formazioni politiche (ed anche al connesso malcostume di tipo trasformistico che ogni legislatura si incarica di mostrarci). Ma è soprattutto da una modifica della normativa elettorale, davvero mirata a semplificare il quadro politico, che potrebbe discendere tale semplificazione. E non è vero – sia detto per inciso – che alla riduzione della frammentazione partitica si possa pervenire soltanto mediante l'adozione di normative drasticamente maggioritarie, come l'uninomiale britannico o il doppio turno francese, considerato che il formato dei sistemi partitici operanti, ad esempio, in Germania ed in Spagna mostra che ad un ragionevolmente limitato numero di partiti in Parlamento possono pervenire anche normative proporzionalistiche, purché corredate da accorgimenti quali una clausola di sbarramento congrua (come quella tedesca del 5%), o la dimensione ridotta delle circoscrizioni elettorali (come quelle spagnole, dove mediamente vengono eletti non più di 6 parlamentari). Né è a dire che il proporzionalismo impedisca la bipolarizzazione dei sistemi partitici, poiché è proprio l'esperienza della Germania e della Spagna a dimostrare, con la consolidata bipolarizzazione dei rispettivi sistemi partitici, l'esatto contrario. Senza dimenticare, poi, che in realtà anche durante la nostra I Repubblica la bipolarizzazione del sistema partitico era stata raggiunta; tant'è che G. Galli poteva con buone ragioni discorrere, addirittura, di "bipartismo imperfetto" a proposito del caso italiano: discorso nel quale l'imperfezione era individuata non già nel bipartitismo (peraltro costituito da ben di più di due partiti, e dunque da due poli), ma nella c.d. *conventio ad excludendum* che impediva nel nostro paese l'alternanza al potere dello schieramento di sinistra (impennato sul PCI) con quello di centrodestra (impennato sulla DC) e permanentemente al Governo. E neppure è vero che un assetto bipolare del sistema partitico ci farebbe automaticamente ripiombare nelle melmose paludi "consociative" della I Repubblica, poiché, quand'anche l'assetto del sistema partitico venga ad articolarsi non su due, ma su tre poli (una destra, una sinistra e un centro), ciò non significa che debba necessariamente riproporsi la prassi dei "due forni" – di andreottiana memoria – grazie alla quale la DC, collocata al centro del centro del sistema partitico, sceglieva sulla propria destra o sulla propria sinistra, in base alle sue convenienze, gli alleati con cui condividere il Governo. Da noi, infatti, uno sviluppo del genere è stato determinato – al di là delle personali inclinazioni dei vari protagonisti delle vicende politiche dell'epoca – dal fatto che la DC era, e di gran lunga, il

partito più grosso dell'intero quadro politico e quindi naturalmente egemone della coalizione governativa, sia per numero dei Ministri, sia per titolarità di quelli strategici, a cominciare dalla Presidenza del Consiglio. Ma, tanto per esemplificare, in Germania, nel corso delle legislature in cui l'assetto del sistema fu tripolare, e al centro si collocava il piccolo (relativamente agli altri due) partito liberale, è accaduto qualcosa di ben diverso. E cioè che i liberali tedeschi, senza il cui sostegno né i democristiani né i socialdemocratici potevano formare il Governo, hanno potuto fungere non già da perno dei Governi, ma da ago della bilancia nella competizione fra i due maggiori partiti, alleandosi di volta in volta con l'uno o con l'altro: e quindi senza egemonizzare i Governi, nei quali essi occupavano bensì alcuni Ministeri importanti (come gli affari esteri), ma mai la Presidenza del Consiglio.

Chiusa la digressione, ribadisco che – senza rinunciare in partenza a puntare anche su modifiche dei Regolamenti e della normativa elettorale, ma nella consapevolezza della estrema difficoltà di riuscire ad ottenere qualche risultato su questi due fronti – non a torto il ricorso alla riforma della Costituzione è apparso plausibile. In effetti – a parte il fascino irresistibile che da gran tempo esercita da noi l'ingegneria costituzionale (specialmente sui “*parvenu*” del costituzionalismo) – a giustificazione di tale ricorso poteva addursi, relativamente alle riforme elettorali, la palese inconciliabilità degli orientamenti presenti nel variegato quadro partitico nazionale; e, a proposito dei Regolamenti parlamentari, la insuperabile asprezza dei contrasti fra maggioranza e opposizione che il rozzo bipolarismo, improvvidamente innestato sulla tradizionale “divisività” del contesto politico sociale e culturale italiano (rilevata da Di Nucci e Galli della Loggia, *Due Nazioni*, 2003), ha causato e di cui siamo stati testimoni. Non senza ragione, quindi, a mio avviso, è prevalsa nella maggioranza governativa emersa dalle urne del 2006 la speranza che, alzando la posta a livello di Costituzione, ed uscendo così dal vincolo degli interessi politici immediati e contrapposti, potesse trovarsi quell'intesa interpartitica che occorre alla migliore definizione di qualsiasi regola del gioco, per estenderla poi dal massimo livello di esse a quelli inferiori. Del resto, che dopo quasi 60 anni dalla sua approvazione il testo della Costituzione repubblicana mostri segni d'invecchiamento è abbastanza naturale: siccome appare profondamente cambiata – grazie anche all'applicazione dei precetti costituzionali – la società civile e politica che aveva espresso i principi, le regole e i valori condensati in quel testo, non può sorprendere che si avverta il bisogno che esso venga aggiornato. E d'altra parte, pur senza sottovalutare quanto, a fini di aggiornamento, può esser fatto in via interpretativa della nostra Costituzione dal legislatore ordinario e dai giudici, resta fermo che questa è rigida, dal che discende che aggiustamenti cospicui sono possibili solo a seguito di revisione esplicita. Senza dire poi che, qualora si tratti di incidere su principi e

valori costituzionali, è sempre preferibile affidarsi a procedure (come la revisione) che chiamano (o almeno possono chiamare) direttamente in causa il popolo sovrano, anziché seguire percorsi che lo emarginano, come sono quelli consentiti al legislatore ordinario e ai giudici.

D'accordo, dunque, sull'idea di riformare la Costituzione. Ma per cambiarne quali disposizioni? Teniamo presente, al riguardo, che tutti i precedenti tentativi di revisione complessiva, finiti ingloriosamente come ricordavo all'inizio, hanno avuto in comune una scelta preliminare: quella di voler incidere esclusivamente sulla II Parte della Costituzione, relativa all'Ordinamento della Repubblica, lasciando indenne sia la I Parte, relativa ai Diritti e Doveri dei cittadini, sia i Principi fondamentali: vale a dire, facendo salvi tutti i valori ai quali i padri costituenti si erano ispirati. Ed anche il tentativo effettuato nella legislatura appena esaurita mirava, con l'autorevole avallo del Capo dello Stato (dichiarazione del 19/12/07), a modificare soltanto la II Parte della Costituzione. Ebbene, proprio questa scelta ha rappresentato, a mio modo di vedere, un'illusione o un inganno, e comunque un errore. Se infatti la revisione della Costituzione va ragguagliata ai profondi mutamenti intervenuti in seno alla società nel giro di 60 anni, limitarsi a modificare l'Ordinamento della Repubblica appare presumibilmente insufficiente dato che – come è notorio – la Costituzione repubblicana non è fatta a compartimenti stagni, ma implica una stretta connessione fra le sue diverse Parti. Per cui, reciprocamente, supporre di poter incidere in profondità sull'Ordinamento, senza preoccuparsi delle ripercussioni sul resto della Costituzione è, per l'appunto, un errore. Un errore nel quale si giustifica che siano caduti i primi revisori, fra i quali certamente la convinzione di dover comunque mantenere fermi tutti i valori originari, considerandoli base insostituibile del patto e dell'edificio costituzionale, era pressoché universale; ma nel quale non si sarebbe dovuto ricadere successivamente, a partire – direi – dalla Commissione D'Alema nel '98, dove quella convinzione non c'era più o, per meglio dire, non era più dominante. Per cui, anche in relazione al “progettino” (così chiamato ironicamente da Sartori, ma che poi tanto “ino” non era), elaborato in Parlamento (col fattivo contributo del Governo) prima che la XV legislatura fosse sciolta, si è commesso un errore limitandolo ad alcuni profili ordinamentali, e lasciando intatti i valori della Costituzione. Oltretutto questo limite, ad onta delle migliori intenzioni degli autori, non ha agevolato affatto l'iter del progetto stesso, perché tali intenzioni non hanno impedito il sospetto paralizzante di disegni reconditi di tutt'altro genere (dividere il fronte degli oppositori del Governo, favorire la sopravvivenza di una maggioranza ormai logorata, scongiurare lo scioglimento anticipato delle Camere, ecc.). Cominciamo allora col chiederci quali sono i cambiamenti intervenuti nella società, a cui la Costituzione andrebbe adeguata. Se, per rispondere, applichiamo al nostro specifico nazio-

nale l'analisi elaborata da C. Crouch (*Postdemocrazia*, 2003) sul piano mondiale, possiamo dire che essi consistono essenzialmente nel passaggio – causato dal “pluspotere” delle imprese multinazionali in un quadro di economia globalizzata – dalla “democrazia” ad un sistema di governo diverso: la “postdemocrazia”, caratterizzata (cito alla rinfusa da Crouch) dall'imporsi dell'“azienda” come istituzione fondamentale a fianco (o in luogo) dello Stato, dal crescente peso politico di essa, dal connesso culto del mercato e del profitto, nonché dalla privatizzazione o dalla “esternalizzazione” dei servizi pubblici conseguente alla perdita, da parte dello Stato, della fiducia in sé stesso. Postdemocrazia nella quale l'aspirazione all'eguaglianza dei cittadini tende ad affievolirsi perché l'obiettivo politico da perseguire diventa quello di combattere l'egualitarismo, non già di ridurre le disuguaglianze; e che conduce, sul piano del potere, se non proprio ad un ritorno ad epoche predemocratiche – quando la mano pubblica non era sottoposta a limiti – perlomeno ad una fase di “democraticità decrescente”. Dove, cioè, il rispetto formale per il consenso popolare alle pubbliche decisioni non viene meno, ed anzi viene esaltato; ma è il processo elettorale democratico (occorrente all'acquisizione di quel consenso, e come tale suprema espressione dei diritti di cittadinanza) che finisce per perdere i suoi connotati tipici di competizione per l'affermazione di progetti politici, e per assomigliare pericolosamente ad una campagna di *marketing* per la commercializzazione di un bene di consumo. Ora, è evidente che, in una situazione così caratterizzata, perlomeno una parte sia della società civile che della classe politica – fra le quali, da noi, lungi dal divario sostenuto dai populistici (che giudicano migliore la società), come pure dai vecchi liberali (che sognavano, secondo Salvemini, una classe politica composta da un'élite di cittadini), c'è il sostanziale *idem sentire* certificato ultimamente dal rapporto del CENSIS (2007) – stentano a condividere, prima ancora che il vigente Ordinamento della Repubblica, svariati valori fondativi della Costituzione: ad esempio, il lavoro come base solennemente riconosciuta della Repubblica e come diritto individuale (artt. 1 e 4); l'eguaglianza non solo formale, ma anche sostanziale, di tutti i cittadini (art. 3); la limitabilità, per motivi di interesse generale, delle proprietà e dell'iniziativa economica privata (artt. 41 e 42); la progressività del sistema tributario (art. 53); la separazione dei poteri come limite necessario alla sovranità popolare (art. 1).

Non è un caso che il capo indiscusso del partito di maggioranza relativa, ed esponente quant'altri mai autorevole della cultura “aziendale” (Berlusconi), abbia a suo tempo bollato come “sovietici” i limiti costituzionali al diritto di proprietà e di iniziativa economica privata; abbia stigmatizzato come “bol-scevico” l'obiettivo di assicurare ai figli dei poveri le stesse opportunità dei figli dei ricchi; e non si sia peritato di giustificare l'evasione fiscale quando l'imposizione appare al contribuente sproporzionata rispetto al reddito. Ed è

ben comprensibile come mai il portatore di un simile bagaglio culturale abbia deciso, ad un certo punto, di affondare i lavori della Commissione D'Alema, che pur avevano concesso parecchio alle proposte ordinamentali del centro-destra, lasciando però intatti Principi e Diritti/Doveri tanto lontani dalla sua cultura. Ma sarebbe da ciechi non vedere che tra i principali corifei di questa cultura ed esportatori di essa nel nostro paese – con la mitizzazione della competizione in tutti i campi, della concorrenza e delle privatizzazioni – c'è l'UE: che appare bensì come “un goffo pigmeo a paragone con gli agili giganti delle multinazionali” ai quali secondo Crouch si deve la deriva postdemocratica, ma i cui Trattati fondativi, che siamo tenuti a rispettare non meno della Costituzione, solo a fatica risultano compatibili con parecchi punti della Costituzione stessa, e in particolare di quella economica (senza che, tuttavia, da noi – a differenza di quanto è accaduto in Francia, in Germania ed in Spagna – si sia provveduto a revisionare la Costituzione per decidere con adeguata ponderazione se e cosa di essa andava sacrificato in nome dell'Europa, e cosa no). Come pure è impossibile non percepire che anche nel centrosinistra si è ormai diffusa quella sorta di traduzione sul terreno politico degli orientamenti culturali sopra citati, che si risolve nella tesi secondo cui la tradizionale competizione fra la destra e la sinistra politiche, ovvero fra “padroni” e “manager” da un lato e “dipendenti” dall'altro, ovvero ancora fra abbienti e non abbienti, è solo un reperto archeologico di ideologie superate: perché – si dice – padroni o non padroni, oggi siamo tutti “produttori” e/o “consumatori”, per cui siamo tutti “nella stessa barca” accomunati dall'interesse a “collaborare” per farla procedere senza sbandamenti, superando così anacronistiche divisioni. Tesi nella quale c'è sicuramente del vero, e che non per nulla si trascina da secoli sotto traccia nel pensiero politico sociale (a partire dal celebre apologo di Menenio Agrippa del V secolo a.C. fino all'interclassismo democratico dei giorni nostri, che peraltro ricalca quello democristiano, maggioritario in Assemblea costituente). Tesi che, in astratto, ben può convivere col principio di eguaglianza, compresa quella sostanziale; ma che in concreto – pur senza indulgere all'ironia di chi addita nella “collaborazione” fra il cavaliere e il cavallo nei concorsi ippici un esempio illuminante del fenomeno collaborativo, rilevando però che mentre il cavallo si nutre sempre di avena, il cavaliere, a buon bisogno, si mangia il cavallo – è una tesi con cui, oggettivamente, va a mettersi la sordina (in conformità coi ricordati canoni postdemocratici) alle rivendicazioni di eguaglianza sostanziale da parte dei “non eguali”, stante che l'eguaglianza è tuttora un traguardo ben lontano dall'essere raggiunto. Sicché è una tesi che non può essere assolutizzata, ma che merita di essere valutata – come fa M. Salvadori (*La Repubblica* 7/3/08) – con occhio prudentemente critico, onde agevolare il contemperamento, nei limiti del pos-

sibile e di quel che interessa ai fini dell'odierno discorso, fra Trattati europei e valori fondativi della Costituzione.

Devo confessare, a questo punto, di essere piuttosto conservatore (l'anagrafe ha i suoi diritti!) nei confronti della Costituzione, pur senza negare l'oggettivo invecchiamento di qualche suo aspetto. Ragione per cui non ho difficoltà a riconoscere come utili alcuni aggiustamenti in tema di forma di governo, perché sono d'accordo con quanti imputano alla Costituzione di stare alla base del nostro parlamentarismo tendenzialmente assembleare e poco attento alla governabilità; anche se, alla luce dell'esperienza degli ultimi anni, comincio a dubitare che, almeno per ora, la democrazia maggioritaria sia capace, da noi, di assicurare la governabilità più di quanto faceva a suo tempo la democrazia consociativa. Ma non sono affatto d'accordo con chi afferma (Panebianco, in *Corriere della sera* 11/10/07) che una Repubblica democratica fondata, come la nostra, sul lavoro anziché sulle libertà, e nella quale il diritto di proprietà e l'iniziativa economica dei privati sono stati "rigidamente separati dai diritti fondamentali" è una Repubblica che ha sempre creato notevoli problemi ai cittadini, lasciandoli privi di difesa contro lo statalismo e il dirigismo, che sono due tradizionali vizi nazionali. E tanto meno sono d'accordo con chi (Ostellino, in *Corriere della sera* 19/5/07) definisce la Costituzione del '48 un "pasticcio" dove i diritti individuali sono bensì riconosciuti, ma in subordine a valori che essa chiama "collettivi", non potendoli chiamare col loro vero nome, cioè comunisti; e addirittura accusa i padri costituenti di essere stati troppo proclivi alla sovranità popolare, così da avere concepito uno "Stato invasivo, prepotente, inefficace e predatore". Ma in verità non condivido neppure (o perlomeno spero che sia sbagliata) l'idea che le "trasformazioni di mentalità e di senso comune" segnalate da Salvati (*Corriere della sera* 14/15/07) abbiano fatto prevalere nella società – anziché il timore per le disuguaglianze sociali che un imprenditore può provocare con iniziative in grado di accrescere, oltre alla sua, la ricchezza nazionale – la diffidenza nei confronti dello Stato, percepito non più come tutore degli interessi generali, ma piuttosto (specialmente nella sua versione previdenziale ed assistenziale, di cui solo una minoranza di poveri sentirebbe il bisogno) come un ladro di ricchezze private ed un indesiderato redistributore di esse.

E tuttavia, pur lontano da simili posizioni, credo che, se si ritiene di imboccare ancora una volta la strada della riforma costituzionale per porre fine alla nostra seconda transizione, e magari per sintonizzarci meglio con l'UE, abbia ragione Ostellino quando sostiene che è la I Parte della Costituzione, più della II, ad essere bisognosa di riforme. Più precisamente penso che, se si vogliono rimaneggiare ampiamente le norme organizzative della Costituzione, adducendone l'anacronismo sopravvenuto, non si può fare a meno di verificare anche l'attualità dei Principi fondamentali e dei Diritti e Doveri. Impone una riflessio-

ne al riguardo anche l'esperienza già ricordata, fatta con la grande riforma approvata dal centrodestra, ma poi bocciata dal voto popolare. Non arriverò a dire che tale riforma sia stata respinta dal popolo proprio in nome di quei Principi e di quei Diritti e Doveri. Ma sta di fatto che in essa il contrasto, o almeno l'attrito, delle nuove disposizioni sul rapporto Parlamento/Governo, sulle competenze esclusive regionali, e sull'estensione della sussidiarietà, con alcuni dei valori fondativi della Costituzione era innegabile: mi riferisco in particolare ai diritti di cittadinanza, all'unità e indivisibilità della Repubblica, all'eguaglianza sostanziale, nonché alla progressività delle imposte in funzione di redistribuzione della ricchezza. E allora pare a me che, volendo ritentare la riforma della Costituzione, sarebbe politicamente e costituzionalmente corretto ricavare da quell'esperienza l'opportunità di sottoporre al voto popolare, accanto alle nuove formulazioni costituzionali relative all'Ordinamento, la conferma oppure no di quelle contenenti i valori coinvolti, più o meno direttamente, dalle nuove formulazioni ordinamentali. Operazione per giunta produttiva verosimilmente di positive ricadute sotto il profilo della genuinità del responso popolare: soprattutto perché – in media – la massa dei cittadini non è culturalmente attrezzata per formarsi un'opinione consapevole sulle disposizioni ordinamentali (inevitabilmente intrise di elevato tecnicismo), mentre presumibilmente è in grado di apprezzare in pieno i valori fondativi (caratterizzati, in genere, da più semplice ed universale comprensibilità).

Non sta a me, ovviamente, proporre soluzioni procedurali idonee a soddisfare l'esigenza testé prospettata. Ma siccome penso che dalle cattedre di diritto pubblico i valori costituzionali devono essere non soltanto predicati e diffusi, ma anche difesi se li si vede in pericolo, credo di poter dire che, forse, il procedimento di revisione costituzionale vigente in Svizzera, col suo duplice interpellato del corpo elettorale – dapprima sull'*an* della revisione e poi sulla redazione del nuovo testo – potrebbe fare al caso nostro, magari con qualche opportuna semplificazione. Non dimentichiamo poi il precedente costituito dal referendum d'indirizzo, relativo ai poteri dell'UE, che è stato indetto da noi con la legge costituzionale 2/89. In un ordine di idee di questo genere, che non può essere visto come concessione alla moda dei sondaggi, è chiaro comunque che qualora la volontà popolare risultasse orientata in senso – diciamo così – postdemocratico, ossia nel senso di una fedeltà affievolita ai vecchi valori fondativi, ciò dovrebbe persuadere quanti la postdemocrazia non gradiscono a rassegnarsi o magari ad emigrare. Qualora invece il responso popolare fosse favorevole all'integrale conservazione di quei valori, come personalmente auspico, ne discenderebbe la necessità di elaborare (o di interpretare) le nuove disposizioni ordinamentali in termini scrupolosamente rispettosi della sopravvivenza dei valori stessi nella loro più completa accezione. Il che, fra l'altro, andrebbe pro-

tabilmente a vantaggio della stessa fattibilità della riforma. Aggiungo che, da ultimo (11/03/08), un folto gruppo di autorevoli costituzionalisti ha rivolto un appello al PD affinché, nell'ipotesi di tentativi di riforma della Costituzione da compiere nella prossima legislatura, fosse "messa in sicurezza" non solo – come in passato – la I Parte della Costituzione, ma anche la II, e ciò in considerazione delle "strette connessioni" che legano le varie parti della Costituzione. Considerazione che, naturalmente, condivido in pieno. Ribadisco tuttavia che, secondo me, al fine di "mettere in sicurezza" l'una o l'altra parte della Costituzione, anziché la creazione della "consulta di partito", proposta dai firmatari dell'appello, sarebbe più utile una consultazione preventiva degli elettori sui punti nodali della riforma progettata, ed in particolare sui principi fondativi della Costituzione eventualmente chiamati in causa dalla riforma stessa. Perché – secondo me – è solo l'opposizione del popolo sovrano che ci potrebbe davvero mettere al riparo da riforme che rendano irriconoscibile la nostra Costituzione, o che consentano l'aggiramento e lo svuotamento di essa.