

Andrea Giorgis
Insegna diritto costituzionale all'Università di Torino

Il costituzionalismo e le riforme

Nel discorso programmatico con il quale il 62° governo della Repubblica, presieduto da Enrico Letta, si è presentato alle Camere per ottenere la fiducia, il tema delle riforme costituzionali occupa un posto di primo piano. Per la prima volta nella storia della Repubblica - come è stato subito osservato da Marco Olivetti sulle pagine de L'Unità - il Presidente del Consiglio ha esplicitamente collegato la nascita e il destino dell'esecutivo all'esito di un percorso di revisione della Costituzione.

Le ragioni di una simile proposta sono note e potrebbero essere sintetizzate nella necessità e nell'urgenza di ricostruire un rapporto di fiducia nelle istituzioni rappresentative e di rafforzare la loro capacità di governo. Nel discorso, il Presidente del Consiglio si è soffermato sia su alcuni aspetti di metodo, sia su alcuni aspetti di merito.

Per quanto riguarda il metodo - richiamando il lavoro del Comitato dei Saggi nominato dal Presidente Napolitano - ha proposto di istituire, fin da subito, una Convenzione costituzionale composta da parlamentari e personalità esterne alle Camere e di attribuire a tale Convenzione il compito di elaborare una proposta di riforma della Costituzione da sottoporre al Parlamento.

In prima battuta la Convenzione dovrebbe essere istituita sulla base di due mozioni, rispettivamente della Camera e del Senato, secondo modalità già sperimentate nel 1993 con la Commissione De Mita - Jotti; quindi dovrebbe essere presentata una legge costituzionale che ne formalizzi il lavoro e ne definisca i rapporti con le commissioni permanenti e con le Assemblee. A tale riguardo il documento dei Saggi si spinge a ipotizzare che la Convenzione operi con poteri "redigenti" e che il Parlamento sia di conseguenza chiamato solo più ad approvare o respingere la proposta, senza alcun potere di emendamento.

La deroga all'art. 138 e al procedimento in esso previsto sarebbe significativa e, per molti aspetti, problematica. Soggetti privi di legittimazione democratica diventerebbero protagonisti di rilievo del procedimento legislativo di revisione, mentre la maggior parte dei parlamentari vedrebbe limitato il proprio potere decisionale ad un mero prendere o lasciare quanto proposto dalla Convenzione.

Qualsiasi ipotesi di modifica o di deroga della procedura prevista dall'art.138 Cost., per essere ammissibile, non deve trasformarsi in esercizio di potere costituente: e affinché ciò non avvenga è necessario che essa non intacchi i c.d. principi supremi e tra questi in primo luogo il principio di rigidità, che si sostanzia tra l'altro (come ha ricordato la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 496/2000) nel carattere parlamentare della procedura e nella presenza di strumenti di tutela delle minoranze, idonei a scongiurare che - attraverso riforme deliberate dalla sola maggioranza parlamentare ed eventualmente confermate dalla sola maggioranza elettorale - venga deformata la natura pattizia della Carta costituzionale.

A tal proposito sarebbe altresì opportuno che vi fosse, anche nella discussione politica, un utilizzo più accorto e rigoroso del linguaggio e, in particolare, delle nozioni di potere costituente (che per sua natura è potere illimitato e illegale) e di potere costituito di revisione costituzionale (che per sua natura è invece potere limitato ed assoggettato a una regola giuridica).

Per quanto riguarda il merito e i contenuti della riforma, il Presidente Letta - richiamando anche in questo caso il lavoro dei Saggi - si è soffermato soprattutto sulla necessità di superare il bicameralismo perfetto e di modificare l'attuale legge elettorale.

Con saggia cautela, non si è pronunciato sulla forma di governo e, in particolare, sulla ipotesi di introdurre un modello presidenziale o semipresidenziale. La questione tuttavia è al centro del confronto politico e da più parti è ritenuta una ipotesi desiderabile se non ormai necessaria e, di fatto, in via di attuazione.

Che il Presidente della Repubblica in Italia, nel corso degli ultimi anni, abbia assunto un ruolo sempre più rilevante (e di supplenza nei confronti di un sistema politico debole e frammentato e di un assetto parlamentare in difficoltà) è un dato di realtà difficilmente negabile. Che però imboccare la strada della sua elezione diretta e dell'esplicito conferimento di poteri di governo conduca a risolvere i problemi di rappresentatività e di efficienza istituzionale è lecito dubitare, specie in un contesto nel quale i partiti e i corpi intermedi vivono una stagione di profonda crisi e la confusione di poteri pubblici e privati ha assunto caratteri preoccupanti.

In un simile contesto, l'elezione diretta di un capo dello stato governante, più che sostenere un processo di rilegittimazione dei partiti politici e, al tempo stesso, rafforzare l'autonomia della sfera democratica dal potere economico e da quello dei mezzi di comunicazione, rischia di incentivare pratiche populiste e demagogiche che, nell'immediato, possono dare l'impressione di sopperire alle difficoltà della partecipazione organizzata e alla frammentazione politica, ma alla fine si dimostrano incapaci di conferire alle istituzioni quella forza e quella legittimazione di cui necessitano per orientare le dinamiche economiche e finanziarie all'interesse generale e alle ragioni della "democrazia emancipante" e dell'uguaglianza.

La capacità di governo delle istituzioni rappresentative e, in particolare, la loro capacità di realizzare politiche redistributive e di sviluppo economico e, prima ancora, politiche in grado di ammodernare e rendere efficiente la pubblica amministrazione in tutte le sue diverse articolazioni, ha bisogno di partecipazione organizzata e meditata, ha bisogno di partiti politici in grado di interpretare attese e domande sociali e di promuovere processi di integrazione sostanziali e "razionali". Se viene marginalizzato il ruolo dei corpi intermedi e i partiti perdono capacità rappresentativa e capacità di integrazione viene meno anche la capacità decisionale e di governo delle istituzioni politiche (e la perdita di capacità di governo alimenta ulteriore sfiducia).

Più impegnativo, ma preferibile perché alla fine più efficace, è rimanere nel solco della Costituzione e della maggior parte delle democrazie occidentali e, in tale prospettiva, rafforzare il ruolo e la capacità decisionale del Parlamento. Innanzitutto superando l'attuale bicameralismo paritario e razionalizzando il rapporto Parlamento-Governo, anche attraverso l'introduzione della sfiducia costruttiva e

l'incremento dei poteri del Presidente del Consiglio sia nell'ambito del Governo, sia nell'ambito del procedimento legislativo.

Si tratta di modifiche costituzionali importanti che tuttavia, per essere davvero efficaci, devono essere accompagnate (oltre che da un riassetto delle autonomie regionali e locali, dall'istituzione di un Senato delle Regioni coerente a tale riassetto e al nuovo Titolo V, e dal rafforzamento del sistema delle garanzie costituzionali) da una modifica dei regolamenti parlamentari (volta a contenere la nascita di gruppi parlamentari che non sono espressione di liste votate dai cittadini), da una disciplina sui partiti (attenta a garantire agli iscritti e agli elettori il potere di incidere sulle scelte politiche e sulla selezione dei candidati) e soprattutto da una nuova legge elettorale (a sua volta accompagnata da una efficace disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità e da una altrettanto efficace legislazione elettorale di contorno in grado di assicurare pari opportunità sostanziali a tutte le proposte politiche, e di contrastare quella confusione tra potere politico, potere economico e potere dei mezzi di comunicazione di cui si diceva sopra).

I profili di irragionevolezza e di illegittimità e gli effetti della vigente disciplina elettorale sono noti. Anche su questo piano, nel definire le nuove disposizioni elettorali, occorre rifuggire dalla tentazione di risolvere i problemi del pluralismo e della frammentazione politica imponendo per legge eccessive semplificazioni e/o "immediate" legittimazioni al Governo.

Ciò ovviamente non significa negare che la semplificazione del sistema politico e la costruzione di una democrazia dell'alternanza siano esigenze reali. Ma solo evidenziare, ancora una volta, i limiti del potere conformativo delle prescrizioni giuridiche (che peraltro non è mai meccanico e univoco, ma dipende dal contesto in cui le prescrizioni medesime sono chiamate a operare) e il rischio che una eccessiva e astratta semplificazione, priva di sostanza programmatica, si traduca esattamente nel suo contrario, ovvero nella polverizzazione dell'intero sistema rappresentativo e nel conseguente incentivo a pratiche populiste e demagogiche.

Per contenere le spinte alla frammentazione e promuovere una dinamica tendenzialmente bipolare - anche per quanto riguarda la legge elettorale - risulta perciò preferibile, perché alla fine più efficace, muovere alla ricerca di soluzioni normative che sostengano il radicamento dei partiti (quali strutture che organizzano la partecipazione e concorrono a tessere legami sociali) e che, nel mentre garantiscono rappresentanza anche a quelli minori (che superano una certa soglia), premino quelli più grandi che si propongono come aggregatori di maggioranze alternative.