

10/2016

Note e Studi

Cinque domande sulla riforma della Costituzione

Sabino Cassese

Introduzione

Rispondo a cinque domande:

1. si può cambiare la Costituzione?
2. che cosa cambia con questa riforma?
3. perché cambiare?
4. il cambiamento proposto comporta una modificazione di regime?
5. è sufficiente questo cambiamento della Costituzione?

1. Si può cambiare la Costituzione?

Quelli che scrissero la Costituzione erano sicuri che si dovesse cambiare. È utile leggere a questo riguardo alcuni brani, tratti da un discorso fatto da Meuccio Ruini, il Presidente della commissione che scrisse la Costituzione, all'Assemblea Costituente, e dall'intervento di Piero Calamandrei nel dibattito aperto da Ruini.

Ruini disse che è un testo che “si verrà completando e adattando alle esigenze dell'esperienza storica. [...] Abbiamo consentito un processo di revisione, che richiede meditata riflessione, ma che nulla cristallizza in una statica immobilità. Vi è modo di modificare e di correggere con sufficiente libertà di movimento. E così avverrà. La costituzione sarà gradualmente perfezionata; e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana. Noi stessi - e i nostri figli - rimedieremo alle lacune e ai difetti, che esistono, e sono inevitabili. [...] Difetti ve ne sono; vi sono lacune e più ancora esuberanze; vi sono incertezze in dati punti; [...] Noi, prima di tutti, ne riconosciamo le imperfezioni”.

Un altro padre della Costituzione, Calamandrei, osservò: “Indubbiamente, nel progetto di Costituzione vi è una parte positiva. Ma è inutile che io vi parli di essa. [...] Vi è però la parte negativa, quella in cui i partiti non sono riusciti a trovarsi d'accordo con sincerità nella sostanza: ed è questa la parte che secondo me pecca di genericità, di oscurità, di sottintesi”. E concluse: “Noi avevamo sostenuto durante la discussione alla seconda sottocommissione (in verità però senza insistervi molto, perché ci trovammo subito isolati), qualche cosa che somigliasse ad una repubblica presidenziale o

perlomeno a un governo presidenziale, in cui si riuscisse, con appositi espedienti costituzionali, a rendere più stabili e più durature le coalizioni, fondandole sull'approvazione di un programma particolareggiato sul quale possono lealmente accordarsi in anticipo i vari partiti coalizzati. Ma di questo, che è il fondamentale problema della democrazia, cioè il problema della stabilità del governo, nel progetto non c'è quasi nulla".

Questa è l'opinione di due degli autori principali della Costituzione.

Quindi non solo si può, ma si deve modificare la Costituzione perché così era scritto nel suo codice genetico.

2. Cosa cambia con questa riforma?

La legge di riforma costituzionale formalmente riguarda quarantasette articoli, ma nella sostanza ne modifica soltanto sei:

- l'articolo 55 sulla composizione del Parlamento
- l'articolo 57 sul Senato
- l'articolo 70 sulla funzione legislativa
- l'articolo 94 sulla fiducia al Governo
- l'articolo 114 sulle Province
- l'articolo 117 sulle competenze legislative delle Regioni.

Le altre modifiche sono essenzialmente lessicali o consequenziali.

Il cuore della riforma è la modifica di un tratto della struttura orizzontale (il bicameralismo) e di un tratto della struttura verticale dello Stato (il regionalismo).

La proposta di riforma contiene anche altre disposizioni importanti, come la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e della garanzia costituzionale delle Province. Tra le riforme ulteriori, segnalo la previsione secondo la quale il governo può chiedere la priorità per l'approvazione di disegni di legge, con il vincolo di approvazione in 70 giorni. Ciò eviterà il gran numero di decreti – legge che poi il Parlamento ratifica, e rende più spedita l'azione legislativa.

a. Superamento del bicameralismo perfetto

Per il primo punto viene introdotto un monocameralismo temperato dal fatto che resta un Senato ridotto nei compiti e nella struttura.

Il bicameralismo, con “due rami del Parlamento eguali nell’autorità”, fu sostenuto in particolare da De Gasperi. Secondo De Gasperi, “la questione bicamerale è veramente essenziale perché contiene un principio di equilibrio”. De Gasperi era dominato dal timore che l’equilibrio politico prodotto dalle elezioni del 1946 fosse destinato a continuare e voleva “gettare sabbia nelle ruote”. Le elezioni del 1948 fugarono questi suoi timori.

Per capire i motivi della modifica, è utile esaminare le ragioni storiche del bicameralismo nei diversi ordinamenti. Esso risponde a quattro diverse esigenze:

- a. l’esigenza di rappresentare le classi diverse della società: i pari e i comuni, nobili, religiosi e borghesia. È il classico bicameralismo inglese;
- b. l’esigenza di riflettere la divisione tra popolo e Stati, come nel bicameralismo americano;
- c. l’esigenza di rappresentare in una camera gli interessi economici e sociali e nell’altra gli interessi politici, come nella proposta Mortati per la Costituzione, proposta che non venne approvata;
- d. l’esigenza di svolgere quella funzione che gli studiosi di ingegneria chiamano di ridondanza e che Mortati all’Assemblea Costituente chiamò “ritardatrice”. Se Paolo è ubriaco, Pietro sobrio ne corregge l’azione.

Queste quattro esigenze, per vari motivi, si sono lentamente esaurite nel tempo. Le società non sono più divise in classi, gli interessi economici debbono trovare uno sbocco politico, la funzione di correzione e bilanciamento è svolta più efficacemente dal Parlamento europeo e dai consigli regionali. Resta, limitata, l’esigenza di dare una voce costituzionale alle regioni, ciò a cui provvede la riforma adottata dal Parlamento.

b. Ridisegno del regionalismo

Per quanto riguarda il secondo punto, la riforma non modifica la Costituzione nel suo testo originario. La Costituzione del 1948 aveva un altro disegno dei rapporti tra Stato e Regioni, con un taglio molto più centralistico. Fu modificata nel 2001 spostando l’asse verso le Regioni. In seguito, sui rapporti tra Stato e Regioni è intervenuta una giurisprudenza di circa quindici anni della Corte Costituzionale. Questa, ricorrendo alle clausole relative all’ordinamento civile, alla tutela dell’ambiente, alla tutela della concorrenza, ha ricondotto molti compiti nelle mani dello Stato.

Quindi l’attuale riforma costituzionale opera su un tessuto sul quale si era già ampiamente intervenuti. Opera sulle materie di competenza concorrente, cioè ripartita

tra Stato e Regioni, dividendole: il potere di emanare norme generali e comuni è attribuito allo Stato, la parte restante alle Regioni.

Ma sostanzialmente questo era già scritto nella disciplina sulla competenza condivisa: la riforma non fa altro che ripartire in maniera più chiara le competenze fra Stato e Regioni.

3. Perché cambiare?

È l'interrogativo più importante.

Rispetto al 1948, nel mondo, in Europa e in Italia vi sono stati molti cambiamenti. Se si esamina l'agenda dei capi dei governi e dei ministri, si comprende che la loro attività consiste in larga misura nella partecipazione alle "assemblee di condominio" globali, alle riunioni dei vari organi delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, dell'Unione europea. Qualche anno fa un ministro inglese dichiarò che, nell'anno trascorso, aveva visto più di frequente i partner europei che i membri del gabinetto inglese.

È possibile che l'Italia sia rappresentata a queste riunioni da capi di governo e ministri sempre diversi, che ruotano circa una volta all'anno? C'è un problema che riguarda la presenza dell'Italia nell'Europa e nel mondo. Siamo entrati in strutture che, nello stesso tempo, ci condizionano perché ci pongono dei limiti, e alle quali possiamo partecipare attivamente. Ma se siamo rappresentati da persone sempre diverse, non saremo mai ascoltati.

Ricordo che l'Italia ha avuto in 150 anni di storia unitaria centotrentasei governi. Se si tolgono i vent'anni del fascismo e si fa la divisione, si vede quale è la durata media dei governi. Il Governo Renzi è il sessantatreesimo governo della Repubblica Italiana. La Germania – nello stesso periodo - ne ha avuti ventiquattro, cioè circa un terzo di quelli italiani.

Aggiungo che una parte del patriottismo costituzionale – "la Costituzione più bella del mondo" – è nata dall'esigenza di contrastare forze che avrebbero potuto stravolgere il sistema. Oggi, finita la Guerra Fredda, in Italia c'è condivisione di valori di fondo e sono assenti forze antisistema. Anche gli emergenti "populismi" accettano la struttura costituzionale attuale.

La riforma approvata dalle Camere, di per sé, non stabilizza i governi. Evita solo che questi siano in balia di maggioranze asimmetriche nelle due Camere (come accaduto più di una volta negli ultimi venticinque anni). E pone le premesse perché essi possano

operare con maggiore speditezza, dovendo dar conto del loro operato solo a un ramo del Parlamento.

4. Il cambiamento proposto comporta una modificazione di regime?

Il 5 settembre 1946 la Commissione incaricata di redigere quella parte della Costituzione, con ventidue voti a favore e sei astensioni – nessuna voce contraria – approvava la mozione Perassi. Questa proponeva l’“adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”. L’istanza largamente condivisa, ma poi dimenticata, veniva spiegata sottolineando che la nascita del fascismo era riconducibile alle debolezze del parlamentarismo del periodo pre-fascista. Quindi, il tema della stabilizzazione dei governi è stato affrontato nel 1947, per poi dimenticarlo.

La riforma costituzionale non modifica il regime parlamentare. Il Governo deve avere la fiducia della sola Camera dei Deputati e non quella del Senato. Ma la riforma non trasforma la legittimazione dell’esecutivo in una legittimazione direttamente popolare. In altre parole, sarà sempre il Parlamento che dovrà dare la fiducia, non il voto popolare.

É bene ricordare che nessun improprio collegamento può istituirsi tra riforma costituzionale e nuova legge elettorale. Quest’ultima è stata approvata con legge ordinaria. È e sarà sempre modificabile da un’altra legge. Deve ancora essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. Chi teme il suo effetto maggioritario dovrebbe tener presente che assicura un margine di soli 24 deputati su 630, di gran lunga inferiore a quello di maggioranze in passato ben presto finite in minoranza.

Ma torniamo alla riforma costituzionale e alla preoccupazione sui suoi effetti. Se noi oggi ci chiediamo chi sono i grandi produttori di decisioni pubbliche, quelli che noi giuristi chiamiamo i produttori di norme, la risposta è che in Italia possono produrre norme le Regioni, lo Stato e l’Unione Europea. Nel 1948 l’unico produttore di norme era lo Stato. Ed allora occorre domandarsi se quella funzione di garanzia e di contrappeso che deriva dal pluralismo dei legislatori, che serve anche a tenere a freno la “tirannide delle maggioranze”, tradizionalmente affidata al bicameralismo, non sia oggi svolta dalle Regioni e dall’Unione Europea a cui lo Stato deve, in un modo o nell’altro, rispondere: infatti, le Regioni possono impugnare le leggi statali davanti alla Corte Costituzionale, mettendo di fatto sotto accusa lo Stato e, quando lo Stato non rispetta le norme europee, l’Unione può mettere sotto accusa governo e Parlamento nazionali. Questi fattori di condizionamento a livello nazionale ed europeo creano

contrappesi più efficaci della funzione di ridondanza del bicameralismo. Più efficaci, perché il bicameralismo cosiddetto paritario spesso riproduceva la stessa maggioranza nei due rami del Parlamento, mentre in sede regionale e in sede europea, invece, si formano maggioranze diverse.

5. Queste riforme sono sufficienti?

Non penso che queste riforme bastino. C'è da fare di più.

Innanzitutto, occorre rafforzare i contrappesi. Il modello kelseniano di democrazia (gestire insieme) va coniugato con quello schumpeteriano (tu gestisci, io controllo, domani gestirò). Vanno condivisi alcuni valori di fondo. Ci si deve dividere sugli altri, sui quali competere. Su questi altri, debbono esercitarsi i controlli di chi è escluso. Questi controlli servono a bilanciare l'esercizio del potere da parte della maggioranza.

Il Parlamento ha abdicato, e non da tempo recente, alla funzione di controllo. È solo organo di legislazione o di ratifica delle leggi proposte dal Governo; la funzione di controllo del Governo non viene esercitata. La Corte dei Conti, che sarebbe l'“occhio del Parlamento”, è lasciata sola a predicare (e spesso finisce per razzolare male).

Già ora con la riforma il nuovo Senato potrà essere un controllore più efficace, avendo una legittimazione diversa ed essendo espressamente chiamato a valutare le pubbliche amministrazioni e il loro rendimento sul territorio. Si tratta di una nuova competenza che andrà adeguatamente sviluppata.

La seconda esigenza è quella di dare finalmente attuazione a quell'ordine del giorno Perassi, che fu dimenticato dall'Assemblea Costituente. Nel clima della Guerra Fredda, De Gasperi, preoccupato della esigua base di consenso del nuovo Stato e spaventato dai risultati elettorali del 1946, influenzò i “padri costituenti” perché moltiplicassero le garanzie e le forze ritardatrici. I risultati elettorali del 1948 rassicurarono il partito di maggioranza e le garanzie furono lasciate in un cassetto fino al 1956 (la Corte costituzionale) e al 1970 (le Regioni). Oggi che il contesto è radicalmente cambiato, alcune soluzioni sperimentate con successo in altri ordinamenti potrebbero essere utilmente introdotte (ad esempio la sfiducia costruttiva).

L'ultima esigenza è quella di riequilibrare i poteri. C'è un continuo straripamento dei poteri delle procure, a danno dello Stato di diritto e con un continuo condizionamento degli altri poteri. Quello esecutivo e amministrativo è ormai ridotto al silenzio, perché le procure sono la suprema autorità ambientale, la suprema autorità urbanistica, l'ultima istanza della politica industriale, e così via. E non ci si ferma qui, perché il Senato sta esaminando un testo già approvato dalla Camera, che estende le misure di

prevenzione in materia di mafia a tutta le ipotesi di corruzione. Si tratta di una legislazione ispirata dalla regola del sospetto, che metterà in ginocchio quel che resta dell'amministrazione pubblica italiana. Si crea un altro ramo del diritto. Nessuno vorrà prendere più decisioni per timore di essere soggetto ad immediate misure di prevenzione senza processo.

C'è, quindi, molto da fare, e molti mali nuovi vanno impediti.