

Il significato politico della riforma costituzionale

Michele Nicoletti

Io sono un filosofo politico e non un giurista, quindi le mie considerazioni saranno sul significato politico di questa riforma costituzionale, con riguardo a due scenari su cui vorrei richiamare l'attenzione, perché il rischio più grosso che corriamo rispetto alla riforma è che sia ridotta a una presa di posizione pro o contro, o addirittura a una simpatia o una antipatia nei confronti del governo che l'ha proposta. E dunque si rischia di perdere di vista non solo il contenuto della riforma ma anche lo scenario in cui è stata presentata.

Esso ha, a mio modo di vedere, due coordinate: una di tipo storico e l'altra di tipo geografico. Su questo vorrei proporvi alcune riflessioni. La prima è sullo scenario storico. Come spesso si dice, ma non sempre si ricorda, questa riforma costituzionale

nei suoi contenuti e nei suoi metodi non è l'invenzione di questo Governo, ma è la tappa di un processo molto lungo, che il nostro Paese ha avviato a partire dagli anni '80 con la Commissione Bozzi. Io ho fatto l'ultimo esame in università con Ruffilli, che spesso veniva ai convegni della Lega qui a Brescia. Era protagonista nella Commissione Bozzi, in cui per la prima volta in modo sistematico si è provato a ragionare sul funzionamento o sul mal funzionamento del sistema politico-istituzionale italiano, quando ancora i partiti politici esistevano. La crisi dei partiti è culminata dopo il crollo del muro di Berlino e dopo Mani Pulite. Però di fronte alle sfide degli anni '60 e alle contestazioni studentesche, dagli anni '70 circa era già in atto in modo molto netto una crisi dei partiti; si riteneva di do-

ver rispondere con una riqualificazione del soggetto partito – cosa in cui, devo dire, siamo stati largamente inadempienti, per non dire fallimentari – e con un intervento sulle nostre istituzioni. Operazione naturalmente molto delicata, ma che da allora è stata ritenuta necessaria. Io, vi confesso, non sono una persona che ha la mania di riforma, anzi: in campo costituzionale sono un conservatore e mi piace molto la formula con cui all’inizio del ‘900 si diceva che bisognava accostarsi a questo tema con “pudore costituzionale”. Ma sono anche convinto, come molti altri prima di me, che alcuni interventi siano necessari. Ora, dobbiamo essere consapevoli che la Costituzione uscita dall’Assemblea Costituente non era l’unica soluzione possibile: è stata una delle proposte, scelta anche per ragioni di mediazione fra le forze politiche del tempo. Ma altri modelli erano possibili, in particolare riguardo al tema che è oggetto della riforma costituzionale, cioè il cosiddetto bicameralismo e il rapporto fra la Camera e il Senato. A partire dagli anni ’80 in avanti, il bicameralismo paritario è stato individuato come uno dei temi con maggiori criticità all’interno del nostro impianto. Questo è l’elemento su cui si interviene: si parte dall’articolo 48, il che vuol dire che tutta la prima parte della Costituzione non è toccata, ma si agisce sulla parte dell’organizzazione istituzionale. Mi pare di poter dire che sulla necessità di una riforma in termini del supe-

ramento del bicameralismo paritario ci sia stata una convergenza in questi anni del centro-destra e del centro-sinistra, con diversi tentativi, alcuni dei quali falliti. Questa legislatura, come voi sapete, è stata funestata da un inizio molto difficile che ha prodotto per la prima volta nella storia della nostra Repubblica una rielezione del Presidente della Repubblica nella stessa persona, ovvero Giorgio Napolitano; il quale, nel suo discorso di inizio mandato alle Camere, ha ribadito l’importanza di utilizzare questo tempo per operare in questa direzione. D’altra parte nello statuto del Partito democratico di cui faccio parte si parlava di legislatura costituente.

Vi confesso un elemento psicologico, soggettivo: ho sulla scrivania gli atti della Commissione Bozzi, i tentativi di Ruffilli, il senso di questi 30 anni non andati a buon fine, la responsabilità di una legislatura non facile – perché nessuno dalle elezioni del 2013 è uscito con una maggioranza parlamentare – e di un rinnovamento delle nostre istituzioni. Questo è un dato che pesa nel mio atteggiamento. Per cui, di fronte a un referendum che può sancire con un sì o con un no l’avviamento di una riforma, ammetto di avere grandi preoccupazioni perché questo processo trentennale, non di soli due anni, può venire azzerato. Ho semplificato, perché in questi anni sono stati introdotti numerosi cambiamenti, che andrebbero mantenuti, però non in tema di bica-

meralismo. Il primo elemento è questo: la responsabilità. Noi non stiamo solo dicendo di no a una riforma del Governo Renzi-Boschi, ma stiamo liberamente decidendo di stoppare un processo di riforma. Ed è un processo di riforma – vorrei esser chiaro – tutt’altro che facile. Perché fino ad adesso non è mai stato toccato il bicameralismo paritario? Quando sono arrivato alla Camera a inizio legislatura e ci esercitavamo dicendo: “Bisognerebbe cambiare qui, cambiare là, differenziare le due funzioni”, tutti ridevano o sorridevano, i colleghi più anziani dicevano: “Sì, va be’, voi potete esercitarvi, poi quando la cosa passerà al Senato troverete delle resistenze così forti che non se ne farà nulla”. Nessuno può dire che sia un argomento così decisivo, però certamente il risultato di molti anni ha dimostrato che c’è una difficoltà e che riformare a questo punto è straordinariamente difficile. Questo lo dico anche rispetto a chi critica i metodi che sono stati utilizzati. L’impressione è che se questo processo dovesse subire un nuovo stop sarà molto difficile tornare sulla riforma, perché il Senato potrebbe tranquillamente dire che il voto popolare ha sancito che la sua esistenza debba essere quella stabilita dalla Costituzione originale. Quando ci si è posta la questione delle istituzioni, per via di quel pudore costituzionale di cui si diceva prima, noi – la maggioranza che sostiene questa riforma – abbiamo fatto la scelta di non modificare la forma

di governo nella nostra Repubblica e della nostra democrazia. Le democrazie oggi sono sfidate. A mio modo di vedere è serio prendere in esame le possibilità di rinnovamento di tali democrazie; tuttavia noi non abbiamo fatto nulla di tutto questo in sede di riforma costituzionale. Non abbiamo detto, ad esempio: “Trasformiamo la nostra democrazia parlamentare in una democrazia presidenziale” – modello che personalmente non amo, ma che considero senza nessuno scandalo. Non possiamo trasferire modelli stranieri in Italia come se nulla fosse, però non mi sentirei di dire che negli Stati Uniti, in quel contesto, così come il modello francese in quel contesto, sia un modello peggiore rispetto al nostro. A me non piace la democrazia presidenziale, ma certamente è una forma possibile, che ha la sua stabilità e in cui il parlamento ha oltretutto un ruolo molto più forte, perché il potere del Congresso degli Stati Uniti è decisamente sostanzioso anche rispetto alla forza del presidente.

Non abbiamo scelto quella strada: abbiamo ribadito di voler rimanere una democrazia parlamentare, in cui il parlamento ha il potere di far vivere o far morire il governo. Questa è la democrazia parlamentare, mentre nelle democrazie presidenziali il governo scaturisce dal voto del cittadino: è il cittadino, dunque, che lo fa vivere o morire. Poi certo, il parlamento può bloccare le leggi fondamentali.

Nei progetti precedenti di riforma

costituzionale in molti si erano esercitati in direzione di un rafforzamento dei poteri del governo e in particolare del primo ministro. Non solo il centro-destra ma anche il centro-sinistra: nel programma de L'Ulivo vi era l'idea di rimanere dentro una forma di democrazia parlamentare e nel contempo di dare più potere al premier in modo da stabilizzare il governo, perché abbiamo avuto 60-62 governi in 70 anni di storia repubblicana. Non è detto che questo abbia prodotto dei disastri: quando c'era la Democrazia cristiana, essa ha dato vita ad anni di stabilità. Però, finiti i partiti, è un elemento di strutturale debolezza del nostro Paese. Quando sono arrivato a Strasburgo mi hanno presentato a una collega tedesca del Bundestag dicendo: "Questo è il signor Nicoletti, capo della delegazione italiana". Lei si è rivolta al suo assistente (io sono di Trento e conosco il tedesco) e gli ha chiesto: "Ich stelle Ihnen Herrn Nicoletti, Leiter der italienischen Delegation, vor? Quanto dura il signor Nicoletti?". Per loro l'Italia è un frullatore di forze e leader politici, a differenza del loro Paese in cui l'Spd ha una storia di 150 anni, la Cdu una di 60-70. Noi abbiamo forze politiche nuove in Parlamento, abbiamo tassi di trasformismo altissimi, 200-300 parlamentari a legislatura, spostamenti continui. Non abbiamo una normale, fisiologica vita parlamentare. Poi, che sia colpa della Costituzione, della legge elettorale, di noi parlamentari che siamo ina-

deguati, di questo possiamo a lungo discutere.

Allora si poteva legittimamente pensare – ed è stato pensato da destra e da sinistra – di rafforzare i poteri del premier. Chi cerca nella riforma costituzionale tale rafforzamento non lo trova. Personalmente sono perfino preoccupato che non ci sia. Ma per questo dico a quelli che hanno paura del risorgere del tiranno: non lo trovate. Non trovate il meccanismo della sfiducia costruttiva che rafforza il premier, che gli consente di dire al parlamento: "Tu mi puoi far cadere solo se hai un'alternativa". Io l'avevo proposta nella commissione Affari costituzionali, ma il Governo ha detto no, perché questo avrebbe alterato, anche se di poco, il rapporto di potere tra governo e parlamento. Non c'è potere di scioglimento delle Camere da parte del premier, spetta al Presidente della Repubblica; non c'è la possibilità per il Primo ministro di nominare o revocare i ministri. Quindi alcuni elementi, magari discutibili, che erano stati pensati in passato per rafforzare i poteri del premier, non ci sono. Quello che si è ritenuto di fare è semplicemente una trasformazione del Senato in un Senato delle autonomie, dei territori, in cui esso non è una camera politica, cioè non ha il potere di dare un voto di fiducia al Governo. Questo perché in buona parte della prima storia della Repubblica non è stato un problema, come invece lo è stato in seguito, per via di maggioranze difformi tra Camera e

Senato, il che costituisce un ulteriore elemento di debolezza per il nostro Governo. Questo è l'aspetto che a mio modo di vedere risulta fondamentale. È una minaccia la democrazia? Io penso di no. Non sarà un argomento probante, ma se devo guardare in giro per l'Europa, forse solo in Bosnia troviamo il voto di fiducia dato da due Camere elette con sistemi elettorali diversi. Aver superato un fattore che in qualche modo indeboliva la stabilità dell'esecutivo è importante. La scelta che il Governo ha fatto è stata quella non di modificare la forma di governo, ma di togliere semplicemente il doppio voto di fiducia dato dalle due Camere e di rafforzare, attraverso la legge elettorale, il potere dei cittadini di determinare una maggioranza parlamentare.

Guardando la Commissione Bozzi, se si leggono i rapporti di Ruffilli e di tanti altri politologi di quegli anni, si trova detto: restituire lo scettro al principe, il cittadino come arbitro ecc. Qual era l'aspirazione di questi intellettuali? Dare al cittadino la possibilità di determinare una maggioranza parlamentare. Dentro uno schema bipartitico non ci sarebbe bisogno di grandi artifici: il cittadino vota, vince uno, vince l'altro, e con il suo voto esprime la preferenza per il centro-destra o per il centro-sinistra. Ma dentro un sistema multipartitico come il nostro, se non si crea una maggioranza, è chiaro che appunto il lavoro di mediazione e di costruzione è dato dalle forze politiche, che,

ripeto, in Italia sono molto cangianti, molto mutevoli, spesso non organizzate secondo piattaforme ideali, e che quindi – questo almeno era il parere di molti politici negli anni '80 – tradivano il mandato dei cittadini.

Tale è stato l'intervento che si è ritenuto di fare, non sulla Costituzione, lo dico di nuovo, ma sulla legge elettorale. Non aumenta i poteri del governo ma crea – qualcuno può dire con un artificio, con un premio di maggioranza, così come avviene tra l'altro per sindaci o presidenti di regione – la possibilità di una maggioranza parlamentare per realizzare il programma. Qualcuno potrebbe chiedersi: chi garantisce che sia stabile? Nessuno. E proprio per questo non esiste il pericolo di tirannide. Perché 30 parlamentari che un domani volessero organizzarsi potrebbero far cadere tranquillamente il governo senza nessun meccanismo costituzionale che metta al sicuro la sua stabilità. Dunque dov'è questo pericolo di tirannide? Io francamente, vedendo la storia italiana, sono più preoccupato dell'opposto.

Dentro questi meccanismi ce ne sono altri di bilanciamento. È previsto uno statuto delle opposizioni in parlamento, per la prima volta; una difesa dei diritti delle minoranze, e così via. Voglio dire una parola sul metodo, perché spesso si dice che quello che noi abbiamo usato non è adatto alle riforme costituzionali, che dovrebbero essere invece condotte con grandi maggioranze. È vero, la

prima Costituzione è stata votata e approvata a larghissima maggioranza e questa invece ha una maggioranza molto più ristretta. Però attenzione, noi non abbiamo fatto ricorso a un'assemblea costituente – cosa che avevamo proposto e che la maggior parte dei costituzionalisti ritiene in qualche modo non coerente con il nostro ordinamento costituzionale, che prevede invece un altro percorso. Non abbiamo creato una commissione dotata di poteri speciali, com'era la Commissione D'Alema o altri; non abbiamo promosso un aggiramento dell'articolo 138, com'era previsto sotto il Governo Letta e dal primo tentativo che è stato fatto.

Abbiamo seguito pedissequamente l'articolo 138 della Costituzione. È faticoso seguirlo, perché vuol dire che per un anno e mezzo bisogna resistere con opposizioni agguerrite, che magari depositano centinaia di migliaia di emendamenti. Quanto alla lamentela rispetto al mancato coinvolgimento delle opposizioni, io sono stato fra quelli che hanno cercato onestamente il dialogo con il Movimento 5 Stelle, che però ha una linea politica diversa. Se io vado da loro e chiedo di firmare un disegno di legge, mi rispondono che lo condividono ma non lo firmano. Io li rispetto, tanto è vero che la loro linea politica li sta premiando: loro non si contaminano con noi. Però devo prendere atto che c'è una forza importante nel Paese e nel Parlamento che non vuole condividere nessun provvedimen-

to. Quindi non potete rimproverare la maggioranza di non aver trovato l'accordo con il Movimento 5 Stelle. L'altra opposizione era rappresentata da Berlusconi e da Forza Italia, con cui abbiamo condiviso il cammino proprio perché rappresentano una buona parte del Paese. L'abbiamo fatto sia sulla riforma elettorale sia su quella costituzionale, ma poi, per motivazioni squisitamente politiche del momento, Forza Italia si è sfilata, mentre buona parte del centro-destra è rimasta dentro. A questo punto la maggioranza, che rimaneva sola, cosa doveva fare? Doveva rimanere a mani vuote? Personalmente sento la responsabilità di aver intrapreso un cammino e di doverlo portare a termine.

Chiudo con un altro scenario che voglio solo evocare, quello geografico, e cioè il fatto che noi stiamo dentro un orizzonte che si chiama Europa. Gli amici professori costituzionalisti che hanno firmato il *Documento 56*, che contiene moltissime osservazioni serie e assolutamente pertinenti rispetto ad alcuni punti critici che io non ho toccato (sul Titolo V, sul rapporto Stato-Regione), parlano del nostro ordinamento costituzionale come se fosse al di fuori di un ordinamento più grande, cioè l'Europa. Esso è minacciato, ma esiste. I nostri padri costituenti hanno previsto in Costituzione la possibilità di limitare la nostra sovranità nazionale e di affidare parte di essa ad altri ordinamenti. Allora, quando mi dicono che con

questa riforma costituzionale alteriamo l'equilibrio tra i fondamentali poteri dello Stato – legislativo, esecutivo, giudiziario (questo, per esempio, è un argomento dei miei amici 5 Stelle) –, chiedo: oggi, sul territorio italiano, sui cittadini italiani, chi esercita il potere esecutivo? Chi quello legislativo? Chi esercita il potere giudiziario? Possiamo noi dire che è la stessa situazione del 1948? No. E questo perché noi l'abbiamo intensamente voluto. La moneta non mi pare che sia qualche cosa di cui possiamo disporre a livello nazionale.

Dal punto di vista della legislazione, circa il 60-65% è decisa a livello europeo. E a livello europeo decide il Consiglio dell'Unione, nel quale siedono i premier dei paesi membri. Allora quel Renzi, che è il potere esecutivo nel mio sistema nazionale, quando siede a Bruxelles, è potere esecutivo o potere legislativo? E non è forse un problema di rendere Renzi vincolato alla volontà del popolo italiano attraverso la legge elettorale e di rafforzare il rapporto tra parlamento e governo nell'indirizzo dei governi quando questi vanno a legiferare a Bruxelles? Questo è il nodo su cui la riforma poteva fare di più e non fa. E il potere giudiziario non è in misura significativa determinato dalle sentenze della Corte europea di Strasburgo? Noi come legislatori, col nostro bicameralismo delle garanzie, siamo largamente inadempienti in materia dei diritti delle persone, sulla questione delle carceri, sulle unioni civili, sui

minori, sulla questione dei migranti, e così via. Legiferiamo solo perché abbiamo delle sentenze di condanna di una corte sovranazionale. Penso che il nostro ordinamento vada inserito dentro questo altro ordinamento, che non è un sistema straniero, perché noi stessi abbiamo contribuito a crearlo. Il presidente della Corte di Strasburgo è un italiano. E quando noi sediamo a Bruxelles non sempre ci va bene ma siamo orgogliosi che le decisioni si prendano lì.

Non vorrei che noi ragionassimo – con una battuta – sull'equilibrio delle regioni interne alla California e non ci accorgessimo che il potere è migrato a Washington. E che forse la questione della democrazia si deve porre a quel livello. Così come la questione del bilanciamento dei poteri si deve porre dentro questo contesto più ampio. Ecco, io credo che questa riforma costituzionale debba essere vissuta e anche criticata dentro questo contesto più ampio. Il tentativo di rafforzamento che abbiamo fatto attraverso quel meccanismo indiretto che è la legge elettorale – la quale ha la funzione di stabilizzare il governo e costituisce una sua possibilità di discutere i suoi emendamenti – stia dentro questo nuovo scenario che abbiamo e in cui noi vogliamo giocare un ruolo da protagonisti e in cui vorremmo inoltre che i nostri cittadini partecipassero di più e non subissero solo le decisioni prese altrove per colpa di una nostra intrinseca debolezza.