

*Dopo il referendum del 26 giugno*

## I limiti delle riforme costituzionali

di **Alessandro Mangia\***

Dopo l'evento politico del 26 giugno, per la prima volta da anni ci troviamo in una situazione ideale per ragionare sui problemi della riforma costituzionale, avendo alle spalle anni di esperienza, e soprattutto, non avendo sul tavolo alcun progetto di revisione in ordine al quale possano darsi contrapposizioni di natura politica, né, mi si lasci dire, di natura scientifica. E sappiamo tutti quanto, in questi anni, i cd. ingegneri costituzionali abbiano fatto moneta corrente di formule elettorali, uninominali secchi e premierati forti, avallando l'opinione che i problemi della politica italiana potessero essere gestiti attraverso il mutamento costituzionale. Il risultato è che, dopo più di quindici anni di discorsi, la costituzione del 1948 è in larga parte immutata, seppure ciclicamente indebolita dal sovrapporsi dei progetti di riforma che si sono succeduti negli anni e che hanno sempre lasciato

qualcosa di sé nel modo di leggere e praticare la costituzione.

In realtà, oggi, sgombrato il campo dal referendum, ci troviamo di fronte ad un unico problema, che però, per la natura delle carte costituzionali, che sono poi creazioni concettuali unitarie, è destinato a sollevarne altri, a mo' di corollario. Il problema da cui muovere è dato dalla necessità di mettere ordine in una riforma incompleta e affrettata, quale è stata la cd. riforma federalista del 2001. Del resto, che la riforma del titolo V fosse destinata ad essere oggetto di successive integrazioni è dimostrato già dall'ultimo articolo della legge costituzionale che la introduceva (l. cost. 3/2001), il quale non a caso rinviava già allora a riforme prossime venture, volte a riorganizzare in senso federale il senato della repubblica. E, allo stesso modo, che quella riforma debba oggi essere oggetto di diversi aggiustamenti

\*) Testo rielaborato della Introduzione all'incontro su "Costituzione e riforme" che si è tenuto in Università Cattolica - Milano (29 giugno 2006), con la partecipazione di L. Ornaghi, M. Follini, F. Rutelli, P. Mieli.

sembra provato, oltre che dalle parole dei suoi autori, dal fatto che a soli due anni di distanza dalla sua approvazione la Corte costituzionale si è trovata (dec. 303/2003) a doverne ridefinire integralmente l'impianto, costruendo con la propria giurisprudenza un modello di riparto tra stato e regioni profondamente diverso da quello del 2001. Sicché, a tacer d'altro, è comune tra gli studiosi ritenere che oggi le regioni, pur avendo sulla carta molte competenze in più, siano assai meno garantite di quanto non fosse dieci anni fa e, allo stesso modo, che il riparto di competenze delineato nel 2001 sia troppo rigido, essendo privo di meccanismi di flessibilità e adattamento al caso concreto. Per intenderci, il fatto stesso che, nella sentenza del 2003 che si richiamava prima, la Corte costituzionale si sia trovata di fronte ad una controversia in cui Sicilia e Calabria reclamavano competenze per la costruzione del ponte sullo stretto, fa capire che qualcosa da mettere a punto nella riforma del 2001 c'è. E questo è un problema che non può essere ulteriormente eluso.

Ma qui, appunto, cominciano gli altri problemi, l'uno di metodo e l'altro di contenuto. Il problema di metodo è quello posto dal fatto che la riforma del 2001 è stata la prima nella storia repubblicana ad essere approvata senza il concorso della opposizione, rompendo una convenzione che aveva garantito nel tempo la fisionomia politica delle leggi costituzionali rispetto alla legislazione ordinaria. Sicché da allora ogni governo

e ogni partito si è sentito in dovere di mettere in programma e praticare, accanto ad una politica economica, del lavoro, della sanità, una propria politica costituzionale, con tutto ciò che da questo è scaturito in termini di revisione costituzionale. E su questo credo, sinceramente, si dovrebbe tutti fare una riflessione approfondita, se non altro perché da quell'episodio, anche se non solo da lì, ha preso le mosse quell'uso politico della revisione che ha rischiato di fare della costituzione un dominio della maggioranza. Le preoccupazioni che erano state manifestate da molti, fra cui Leopoldo Elia, all'indomani del referendum sul maggioritario del 1993 in ordine alla necessità di rivedere i quorum per la revisione costituzionale previsti dall'art. 138 hanno dimostrato nel tempo di non essere prive di fondamento. Così come gli eventi succedutisi da allora sembrano avere dato ragione a quanti, proseguendo il discorso sulle riforme in una fase di enfattizzazione del bipolarismo e dello "spoils system" praticato all'italiana, paventavano una politicizzazione della costituzione. La costituzione da legge della politica, che per definizione dovrebbe essere intangibile dalla "politica", è divenuta un quadro di regole provvisorio e di instabile, di cui si annuncia il cambiamento senza fornire alcun reale punto di riferimento in ordine ai modi con cui il cambiamento va realizzato, fino a costruire e praticare modelli di funzionamento della vita dello stato che non hanno alcun fondamento in costituzione. Convenzioni

costituzionali provvisorie, fondate soltanto sulle dichiarazioni degli esponenti di partito hanno così preso il posto delle regole scritte nella costituzione del '48, determinando le condizioni attraverso le quali queste stesse regole avrebbero dovuto essere lette e interpretate.

Il che, per quanto sorprendente possa sembrare, non era privo di logica. Se davvero la costituzione è affare della maggioranza del momento, allora è anche coerente con le premesse non scritte del nostro bizzarro bipolarismo ritenere che le sue regole e i suoi contenuti possano essere continuamente ridefiniti dalla politica. Se chi vince, anche di poco, davvero piglia tutto non ci vuole molto a capire che, per dirla con il Mortati degli anni '30, la funzione di governo diventa costituzione materiale e allora la maggioranza, quale che essa sia, legittimamente può scrivere le regole che debbono valere come la costituzione: se non altro perché questa costituzione "materiale" è sorretta dalla forza inarrestabile della "politica" ed è celebrata e presentata dai commentatori politici come la sola, vera costituzione della Repubblica. La verità è che, piuttosto, il bipolarismo letto e praticato nei termini appena descritti uccide la distinzione tra legge e costituzione e trasforma il procedimento di revisione costituzionale in un dato puramente formale (una lungaggine procedimentale) che può essere tranquillamente aggirato proprio perché non rinvia più ad alcun valore politico sostanziale.

L'altro problema – questa volta di

contenuto – che si richiamava sopra è posto dalla tesi, sovente ripetuta in questi ultimi anni, per cui necessariamente ad un rafforzamento in senso federalista della forma di stato dovrebbe corrispondere un potenziamento del ruolo politico del presidente del consiglio e del governo in generale, al fine di bilanciare il nuovo e maggiore ruolo delle regioni nell'organizzazione della repubblica. A questa tesi, poi, se ne ricollega un'altra, per cui l'introduzione di un modello federalista postulerebbe necessariamente una riconformazione in senso federale del sistema rappresentativo, trasformando il senato in una Camera delle autonomie, secondo uno schema assai diffuso in Europa (Germania, Spagna, Belgio). Si tratta di due problemi apparentemente diversi, ma accomunati in realtà dalla necessità che richiamavo prima di armonizzare una riforma incompleta, come è la riforma del 2001, con le esigenze di funzionamento del sistema costituzionale.

In realtà, l'idea che il federalismo debba automaticamente portare con sé un rafforzamento dei poteri del governo non è né giusta né sbagliata: è una pura affermazione teorica la cui consistenza deve ancora essere provata con riferimento alla specificità della situazione italiana. In altre parole, e per capirci, che il modello federale possa convivere tranquillamente con una forma di governo parlamentare, come è l'attuale, è dimostrato dall'esperienza di paesi come la Germania o il Belgio o della stessa Spagna, in cui parlamentari-

simo e federalismo coesistono in modo più o meno tranquillo. Ciò che conta, insomma, non sono i poteri del presidente del consiglio/premier, ma, guarda caso, la stabilità delle maggioranze che lo sostengono in parlamento, che è tutt'altra cosa dall'idea di premierato che si è proposta di recente e – per inciso – rappresenta il vero momento di crisi dei discorsi sulle riforme praticati in questi ultimi 15 anni. Anche qui, il punto è che quando si parla di federalismo, ci si avviluppa quasi sempre in un equivoco, generato dall'impressione che il federalismo sia una soluzione tecnica precisa ad un problema di distribuzione su base territoriale del potere politico. In realtà il federalismo in sé non esiste, ma esistono diversi "federalismi" o, per meglio dire, e per non restare imprigionati dallo stesso equivoco, esistono diverse costituzioni federali che risolvono il problema della distribuzione su base territoriale del potere in ragione delle particolarità storiche e sociali degli stati che organizzano. E allora si può capire perché i fautori del presidente "forte" che controlla "forti" autonomie si sentano legittimati a guardare ad un federalismo stile Hamilton–Madison–Jay, senza tenere conto che quel federalismo ha dato buona prova di sé solo negli Stati Uniti e che quando è stato replicato all'estero nella celebre accoppiata presidenzialismo–federalismo ha dato vita soltanto a quelle repubbliche federali dell'America Latina (J.J.Linz– A. Valenzuela, 1996) che difficilmente potrebbero essere viste

come modelli istituzionali da inseguire. In altre parole, e per chiarezza, dire che ad un federalismo si debba per forza di cose accompagnare un presidenzialismo ha lo stesso fondamento del dire che siccome la costituzione americana è di sette articoli e funziona bene, tutte le costituzioni del mondo dovrebbero essere composte di sette articoli. E che la nostra non funziona perché, evidentemente, con 138 articoli finisce con l'essere troppo lunga e macchinosa.

Sulla questione del senato federale, poi, anche qui bisogna intendersi. Che l'esperienza di questi anni abbia posto in luce la necessità di una sede di raccordo politico tra centro ed autonomie è un dato di fatto incontestabile. Il federalismo cooperativo tratteggiato dalla Corte costituzionale non funziona senza una sede in cui stato e regioni possano dialogare ed accordarsi sulla ripartizione in concreto delle competenze. Che questa sede debba poi essere il senato della repubblica o magari una conferenza stato–regioni ristrutturata e condotta in costituzione, poco importa. Ciò che importa è che si costruisca una sede di confronto in cui si elaborino decisioni condivise tra stato e regioni che, a tutt'oggi, manca. Che poi questo debba necessariamente portare con sé una rivisitazione del bicameralismo perfetto che si è avuto dal 1948 ad oggi potrebbe non essere di per sé negativo, ma una semplice conseguenza della scelta federale del 2001, atteso che anche in Europa i sistemi che si ispirano ad un bicameralismo perfetto sono sempre più ra-

ri. Anche qui, però, le regole hanno i loro limiti: se la camera federale che si vuole istituire finirà con il funzionare con la stessa logica che regge oggi il funzionamento della conferenza stato-regioni, ossia la logica che vede le regioni schierarsi meccanicamente in ragione delle rispettive appartenenze politiche a favore o contro le proposte del governo, non si vede perché toccare il principio bicamerale e modificare l'esistente. Semplicemente si avrà una replica maldestra della logica "bipolare" che piace tanto richiamare negli ultimi anni come una conquista del nostro sistema istituzionale.

Tutto questo però ci porta ad osservare che il mito della grande riforma "organica", inseguito prima con le Bicamerale del 1993 e del 1997 e poi con il progetto del 2006, finisce con il mostrarsi per ciò che è, e cioè, appunto, un mito. A parte il disagio che tutti abbiamo sperimentato nell'essere costretti a votare un pacchetto in cui stavano assieme scelte diverse in punto di senato, governo, presidente della repubblica, regioni, csm e corte costituzionale, va detto che l'idea della grande riforma scaturisce in fondo, dalla necessità di risolvere una transizione che probabilmente si è già consumata, a livello istituzionale, con il referendum del 1993. L'idea che in tutti questi anni è stata sottesa ai discorsi sulle riforme, insomma, sarebbe quella per cui, venuto meno un sistema politico, ci sarebbe bisogno di una costituzione adeguata ai mutamenti intervenuti, in grado di garantire quelle esigenze di

governabilità che appaiono tanto più pressanti nel momento in cui il bilancio pubblico non è più soltanto affare dello stato, ma dell'Europa.

Sia lecito dubitare di questo.

In questo modo, infatti, si lascia in ombra il fatto che non si può chiedere alla costituzione e agli artifici tecnici di fare ciò che la politica dovrebbe fare, e cioè fabbricare maggioranze per produrre decisioni condivise e socialmente accettabili e, magari, anche giuste. C'è uno spazio che spetta alla costituzione così come c'è uno spazio che spetta alla politica. La costituzione può fornire un quadro normativo ed alcuni meccanismi di razionalizzazione dei procedimenti attraverso i quali giungere a queste decisioni, ma non può fare molto di più. Il resto spetta alla politica. Il punto è che, finché in costituzione sta il pilastro dell'art. 67 a garanzia della libertà d'azione del parlamentare, il parlamentare ha tutto il diritto di uscire dalla maggioranza di cui fa parte. E quando questa libertà si colloca in un sistema multipartitico, dove un governo per forza di cose deve essere governo di coalizione, l'instabilità delle coalizioni è fisiologica quando gli interessi dei componenti della coalizione divergono. E prima o poi questi interessi divergono.

Il malessere della politica italiana e la sovrapposizione tra diritto e politica che ha caratterizzato in questi anni il discorso sulle riforme è tutto qui. E si badi che, da questo punto di vista, il passaggio da una legge elettorale proporzionale ad una legge

maggioritaria, e cioè, come si ama dire, da vecchia a nuova repubblica, non ha cambiato granché. Oggi come ieri e come ieri l'altro i governi stanno o cadono se reggono le coalizioni che li sostengono. In questo senso le crisi dei governi Berlusconi e Prodi negli anni '90 erano identiche tra di loro, così come erano identiche alle crisi pre-maggioritario. Si può cercare di ovviare a questa situazione, come si è fatto, ipotizzando diversi espedienti tecnici (scioglimenti automatici, maggioranze bloccate, sfiducie costruttive e via dicendo), fidando nella forza dei condizionamenti offerti dal diritto, e chiedendo al diritto e alla costituzione di fare le veci della politica, ma in realtà i governi che in questo modo si produrrebbero risulterebbero sempre alquanto di artificiale, e sarebbero perciò soggetti alle spinte di quelle forze che si vorrebbe ingabbiare con regole giuridiche che fanno di artificioso proprio perché non rispondono a una situazione reale del paese. In sintesi: in questi ultimi quindici anni abbiamo messo mano due volte alla legge elettorale (1993 e 2005), istituito due commissioni bicamerali (1993 e 1997), prodotto due riforme organiche della costituzione mai entrate in vigore (1997 e 2006), cambiato la forma di governo nelle regioni (1999) e introdotto un federalismo incompleto (2001); abbiamo cioè esplorato ogni possibile soluzione tecnica per stabilizzare le maggioranze di governo senza giungere ad alcun vero risultato. Il che non è responsabilità esclusiva

di coloro che si sono impegnati a tratteggiare queste riforme. In realtà, nell'affidarsi alla costituzione e al mito delle riforme per risolvere i suoi problemi, la politica ha trasformato il diritto costituzionale da ciò che è sempre stato e dovrebbe essere, e cioè una tecnica per la limitazione del potere, in qualcosa di innaturale, e cioè in una tecnica per la costruzione a tavolino di un potere politico che non c'è. In questa visione la costituzione, da freno avrebbe dovuto diventare motore della politica attraverso l'espedito delle riforme. E allora non deve stupire se, negli ultimi anni, tanto successo hanno avuto gli ingegneri costituzionali che nella fabbricazione di maggioranze artificiali identificavano il loro compito primario. Lo stesso governo attuale, del resto, è un governo fabbricato da una legge elettorale che, inseguendo il fantasma della governabilità, mirava a preconstituire una maggioranza parlamentare quale che fosse, distribuendo in modo appunto artificioso i seggi in parlamento, con il risultato davvero non si sa quanto auspicabile di disgiungere la maggioranza della camera da quella del senato.

Ora, cinquant'anni fa Maurice Duverger ci diceva che l'assetto concreto di una forma di governo dipende da tre elementi variabili: la legge elettorale, la distribuzione costituzionale delle competenze tra governo e parlamento e, da ultima, la conformazione del sistema dei partiti. Sulla base di questo schema, allora, e viste le esperienze passate, l'impressione è che, battuta la strada della riforma e-



lettorale e della riforma costituzionale, ben più promettenti, per risolvere il problema della governabilità, siano quei fermenti che si colgono oggi in entrambi gli schieramenti, volti a dare nuova forma alla figura del partito politico che, per quanto oscurata, resta, oggi come ieri, il perno del nostro sistema di governo.

Io mi chiedo se la vera soluzione della transizione consumatasi nel 1992 non sia forse da trovare, anziché in una revisione puramente tecnica della costituzione, in una ristrutturazione complessiva del sistema politico che porti ad aggregazioni diverse dal passato e che consenta di superare l'impasse istituzionale causata dalla naturale instabilità delle maggioranze.

Ciò che è essenziale per questo processo di rinnovamento però è che *la ristrutturazione di cui stiamo parlando non sia limitata ad un solo schieramento politico*, posto che in questo caso ci troveremmo di fronte a poco più che un fatto di cronaca politica, ma coinvolga tutti i soggetti in gioco, generando un effetto di sistema desti-

nato a rendere superflui gli artifici giuridici di cui si vorrebbe colmare la costituzione. Se questa ipotesi fosse praticabile, la vera riforma costituzionale non riguarderebbe la lettera della costituzione, ma piuttosto il modo in cui la costituzione, quale che sia, viene agita e praticata quotidianamente dai suoi attori. E allora, forse, una ridefinizione del sistema dei partiti, accompagnata da una legislazione sui partiti politici, sul modello di quella presente in altri paesi d'Europa (come ad esempio si dà in Germania da almeno cinquant'anni) potrebbe dare nuova linfa al nostro sistema politico e produrre effetti assai più stabili e duraturi di qualunque opera di ingegneria costituzionale che si possa costruire a tavolino. Ma è chiaro che qui si esce dalla sfera del diritto costituzionale e si entra in una dimensione che, per quanto prossima a questo, deve ad questo essere tenuta rigorosamente distinta. A meno di non volere incorrere nello stesso errore in cui ci si è avviluppati in questi anni di eterna transizione.