

L'idea di Costituzione e il processo costituente. Una revisione da bocciare

di Filippo Pizzolato

Prof. Assoc. Università Milano-Bicocca

In «Aggiornamenti sociali», 3/2006, pp. 199-210.

In Italia stiamo vivendo una fase di rapida evoluzione dell'ordinamento giuridico, che non risparmia nemmeno la Costituzione, anch'essa interessata da un'accelerazione della frequenza delle modificazioni, dapprima puntuali, poi sempre più organiche o complessive, sino ad arrivare all'attuale processo che, non foss'altro che per le dimensioni quantitative, meglio sarebbe definire di tipo costituente più che di revisione. Si potrebbe anche ammettere, ragionando in astratto, che alcune trasformazioni sono necessitate dalle ancor più rapide evoluzioni del contesto socio-economico, internazionale e nazionale. E tuttavia, per valutare misura e direzione dei processi, non bisogna perdere di vista il significato più profondo che l'idea stessa di Costituzione veicola.

La democrazia è costituzionale

La Costituzione non è una legge come le altre ma costituisce la base d'appoggio indispensabile di ogni legge e di ogni indirizzo politico, la cui discrezionalità è appunto segnata dai confini della Costituzione stessa. Soprattutto in un sistema di tipo democratico, seppur idealmente considerato, nella Costituzione dovrebbero riflettersi il costume (l'*ethos*) più profondo e stabile di una collettività, la sua identità ed i suoi valori più durevoli, quelli cioè destinati ad accompagnare la trasformazione stessa della società. La democrazia esige, come condizione, ancorché non sufficiente, che una comunità esprima, nel suo modo di vivere e nella sua cultura, una *normatività*, intesa come "creazione sociale dei significati"¹ e, dunque, anche di criteri etici sufficientemente condivisi di valutazione di ciò che è giusto ed ingiusto. Tale normatività si riflette, nelle sue tendenze più radicate, "depositate" e confermate dalla storia di relazioni di una comunità, nella Costituzione. Per questo, le Costituzioni più facilmente scaturiscono o si rinnovano nei momenti drammatici, quando cioè una comunità sente di dover ripartire da valori che, in un periodo immediatamente antecedente, possono essere stati violati, e di dover a quelli riaggrapparsi per affrontare, su basi solide, le sfide future; oppure, quando queste fasi violente conferiscono al costume una svolta, segnando una fase nuova nella vita di una comunità. Ma quando il costume dorme, nessuna fase costituente può intercettare l'attenzione popolare.

Una collettività diviene popolo in presenza di un tessuto di relazioni che è alimentato da omogeneità e, a sua volta, la produce. Questo processo di creazione di coesione sociale (di *ethos*) è imprescindibile per le democrazie, essendo garanzia di consenso e di responsabilità dei detentori del potere. Una legge che si adagi armonicamente su di un costume sociale preformato e sedimentato avrà ragionevolmente buone probabilità di ricevere consenso o, quantomeno, obbedienza. Quando una legge appare la traduzione coerente in norme di valori di riferimento per una comunità, l'adesione alla legge diviene per la comunità stessa un modo di rinsaldare la propria unità e per l'individuo singolo obbedienza ad un precetto che avverte come costitutivo della sua stessa identità. Montesquieu, nella sua celebre opera *Lo spirito delle leggi*, ha scritto che le leggi "devono essere talmente adatte ai popoli per i quali sono state istituite, che è

¹ P. Barcellona, *L'individuo sociale*. Costa&Nolan, Genova 1996, p. 41 e p. 104: "Il diritto non è altro che la formalizzazione del significato nucleare costitutivo dell'identità di un gruppo sociale. Viene formalizzato e sanzionato affinché sia preclusa la possibilità che quel significato sia negato individualmente".

incertissimo se quelle di una nazione possano convenire a un'altra"². Al tempo stesso, un *idem sentire* collettivo attorno ad un quadro di valori costituisce il presupposto per il giudizio etico sull'operato degli organi di governo e dunque per il funzionamento della responsabilità politica, altrimenti affidato al debole sostegno della conoscenza e del discernimento individuali.

Viceversa, quando una collettività non è più unificata da un sistema di valori sentiti, lo Stato, per ottenere obbedienza, può dover ricorrere alla forza materiale e, talvolta, alla violenza. Di fronte al caos della pluralità delle etiche individuali, i cittadini rischiano di dover conferire un potere forte ed incontrollabile ad uno solo (il *Leviatano* di Hobbes), affinché, in cambio di questa soggezione, assicurino loro la pace civile, l'ordine e, in fondo, la preservazione della vita. I dibattiti e le polemiche che riecheggiano dagli Stati Uniti sul *Patriot Act*, e cioè sulle misure limitative delle libertà degli individui in vista di un efficace contrasto al terrorismo, attestano la plausibilità del rischio. Già l'esperienza storica del totalitarismo ha mostrato l'ingigantimento burocratico e la militarizzazione che appesantiscono uno Stato quando questo decida di non poggiare sui valori del costume e tenti di ricreare autoritativamente ed artificiosamente le forme del vivere civile. Riducendo a clandestinità le spontanee formazioni sociali, luogo di creazione di una coscienza sociale critica, e frammentando i legami, lo Stato totalitario tenta di costruire un ambiente svuotato o artificioso, idoneo a ricevere passivamente i messaggi e i comandi del regime³.

Pertanto, questa esigenza della coesione e del consenso è costitutiva della democrazia⁴, il che può essere tradotto con l'idea che la democrazia autentica è e non può che essere costituzionale. Pietro Barcellona ha scritto che la democrazia è "la forma riflessiva della costituzione sociale"⁵; "non c'è una democrazia delle regole che non sia una democrazia delle forme di vita". Essa è legata strutturalmente all'esistenza di uno spazio (anche simbolico) collettivo, partecipato e dunque pubblico. In una democrazia che non sia mera selezione delle élites deve cioè essere mantenuto un rapporto strutturale tra legge ed *ethos*, tra diritto e creazione sociale (relazionale) dei significati e dei valori. Tale rapporto spiega il congegno giuridico della rigidità della Costituzione, secondo cui la Costituzione prevale sulle leggi ordinarie proprio perché rimanda ad un'identità collettiva più profonda e stabile, la cui modifica, pur possibile, segue i movimenti lenti e ampiamente consentiti dell'*ethos*. La regola della maggioranza, che pure fa funzionare le democrazie, non può allora mai essere staccata dal riconoscimento e rispetto della normatività intrinseca che il tessuto sociale di una comunità sa e può esprimere e di cui la Costituzione è, per usare un'immagine di La Pira⁶, *veste* o *volta*, sicché, ancora, quella regola è necessaria ma deve essere accompagnata dalla ricerca di un consenso più largo.

Si deve dunque concludere da quanto si è sin qui argomentato che la democrazia o è costituzionale, nel senso che si regge su di una base di omogeneità di tipo etico, o non è.

La via procedurale all'omogeneità perduta

Il problema che si deve porre è, di fronte all'evidenza della frammentazione etica tipica del mondo contemporaneo, come mantenere, alimentare o ricreare l'omogeneità di cui si nutre la democrazia e di cui è espressione principale la Costituzione di un popolo.

² C. de Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*. I, libro I, Capitolo I. Rizzoli, Milano 1996, p. 152.

³ Cfr. H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*. Edizioni di Comunità. Torino 1999, p. 502 ss..

⁴ R. Panikkar, *I fondamenti della democrazia. Forza, debolezza, limite*. Lavoro, Roma 2000, p. 52: "Questa è la fede che dà forza alla democrazia: la fede che gli uomini si possano mettere d'accordo, arrivare a un cuore unanime superando il loro egoismo".

⁵ P. Barcellona, *L'individuo e la comunità*. Lavoro, Roma 2000, p. 85 ss.; cfr. anche F. Riva, *Dialogo e libertà. Etica, Democrazia, Socialità*. Città Aperta, Troina 2003, pp. 29-30.

⁶ G. La Pira, *Per una architettura cristiana dello stato*. Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 1953, p. 215.

Non si tratta di provare nostalgia per un fondamento *nazionale* dell'unità politica, costruita attorno ad un'omogeneità di tipo razziale o etnico. Piuttosto, si deve affermare la necessità di un fondamento etico, su cui, tuttavia, occorre bene intendersi. Il ripiegamento nazionalistico sarebbe un'operazione, oltre che contraria alle dinamiche storiche della globalizzazione, sterile e certo insufficiente. Vorrebbe dire accedere ad un'idea finita dell'omogeneità, cristallizzatasi in un tempo mitico e compiuto, quello cioè in cui costumi (e valori) si sarebbero formati una volta per sempre. Si tratta di un'idea in sé appunto mitica e, soprattutto, scarsamente persuasiva nelle società contemporanee.

Lo Stato moderno tendeva a risolvere all'origine il problema dell'unità del popolo, essendosi esso consolidato storicamente attorno ad una tendenziale (e comunque mai perfetta) comunanza di tipo nazionale, sicché quella unità era impastata di lingua, tradizioni e costumi condivisi. Questo criterio di costituzione del popolo, che si riflette ancora nei criteri di acquisto della cittadinanza *jure sanguinis* (ottenuta cioè per discendenza da genitore cittadino), già valido solo approssimativamente per lo Stato nazionale in età moderna, è posto in crisi forse irreversibile dalle trasformazioni contemporanee che stanno progressivamente erodendo qualsiasi comunanza di tipo etnico o di tipo etico.

Indubbiamente, a questo processo di frammentazione del tessuto nazionale ha indirettamente cooperato la secolarizzazione che ha contribuito ad indebolire quell'*ethos* largamente condiviso e fattosi *civile* proprio di una società tradizionalmente cattolica com'era la nostra. Non a caso questioni, del tipo dell'esposizione in luoghi pubblici del Crocefisso, si pongono in modo pieno oggi, nonostante la Costituzione, con il suo portato di una laicità "bene intesa", sia in vigore da 50 anni. Si può anche, sul piano politico, guardare con favore (o contrarietà) al fatto che dall'*ethos* comune tendano a retrocedere, in secondo piano, riferimenti trascendenti particolari, perché così esso si rende potenzialmente più accogliente, purché un tessuto comune si ricrei e quelli che un tempo erano riferimenti comuni non si perdano ma si riconvertano in radici capaci di alimentare e sostenere la ricerca di valori condivisi, in un processo di necessaria mediazione etica.

Il problema dell'unità di fondo, costituzionale, è un problema non solo nazionale, ma anche europeo e si è tradotto, ad esempio, nel faticoso dibattito sulle radici sviluppatosi attorno alla scrittura del Trattato che avrebbe dovuto istituire una Costituzione per l'Europa. Può allora essere istruttivo pensare a come questo problema sia stato posto con riferimento alla fase costituente vissuta dall'Unione Europea. Come è noto, quel processo si è interrotto per il fallimento del processo delle ratifiche degli Stati membri.

Il problema della Costituzione è, per riprendere un profondo dialogo tra Habermas e Ratzinger⁷, quello di decidere "ciò che tiene unito il mondo" o, in scala ridotta, una sua porzione più o meno significativa. A questo proposito, Habermas, in un altro noto dialogo con il costituzionalista tedesco Dieter Grimm (il quale riteneva impossibile una Costituzione europea in assenza di un *demos* europeo, inteso come un'unità culturale, linguistica, ecc..) ⁸, ha sostenuto che l'unità di un popolo non è più, nemmeno nel corpo di uno Stato nazionale, un *a priori* scontato, avente basi quasi etniche, e pur tuttavia, essendo irrinunciabile, va riconquistata. Ciò, secondo Habermas, può avvenire se si creano le condizioni (comunicative) della ricostruzione di una sfera pubblica, e cioè attraverso la moltiplicazione delle arene di discussione, degli spazi di incontro e di mediazione. Insomma, in assenza di un *ethos* preconstituito su base nazionale, la creazione di un tessuto comunitario coeso e necessariamente omogeneo diviene non un

⁷ J. Habermas, *I fondamenti morali prepolitici dello Stato liberale* e J. Ratzinger, *Ciò che tiene unito il mondo*, ambedue ripresi in «Humanitas», 2004, pp. 239-260.

⁸ D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?* e J. Habermas, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. Zagrebelsky-P.P. Portinaro-J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*. Einaudi, Torino 1996, pp. 339-375.

dato di partenza, ma una finalità, il cui perseguimento passa attraverso la proliferazione degli spazi pubblici di partecipazione. Ricreare omogeneità vuol dire allora favorire relazioni e, con esse, luoghi di mediazione ed istituzioni di sintesi. Peraltro la via suggerita da Habermas è stata, sin dall'origine, la strategia adottata per l'integrazione comunitaria e prefigurata già nel 1950 dalla dichiarazione del Ministro degli Esteri francese dell'epoca, Schuman, in occasione della nascita della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA). In quella dichiarazione, rimasta giustamente famosa, Schuman indicava nella costruzione progressiva e graduale di interdipendenze, economiche e sociali, tra Paesi europei la via (denominata *funzionalismo*) di una solida integrazione politica, di una federazione di pace in grado, addirittura, di guardare all'obiettivo della promozione del continente africano.

Similmente, i nostri Costituenti, all'indomani della seconda guerra mondiale, avendo di fronte un Paese lacerato da forti divisioni politiche e da condizioni economiche di estrema miseria, hanno privilegiato come organi decisionali le istituzioni della sintesi, capaci di dar voce ai conflitti⁹, di assorbirli e, in via di mediazione, di tentare di risolverli. In questa opzione di fondo stava, a ben vedere, la profonda, benché non pienamente realizzata, coerenza tra prima e seconda parte della Costituzione: nella prima campeggia l'idea dell'uomo (*persona*) che svolge la sua personalità nelle formazioni sociali e a cui è riconosciuta una libertà congiunta a responsabilità, in cui cioè vivono insieme diritti e doveri di solidarietà; nella seconda, si disegnano istituzioni di governo (*in primis* il Parlamento) il cui principio attivo è la mediazione, il confronto e la relazione. La coerenza sta nel riconoscimento dell'alterità come parte dell'identità e dunque nella promozione della relazionalità tanto nella vita della persona quanto in quella delle istituzioni. L'apertura alla relazionalità mira, tra l'altro, a ridurre il tradizionale iato tra spazio privato e spazio pubblico, tra società e Stato, e dunque a realizzare, nel modo più esigente, una democrazia sostanziale. Due sono i processi cui è affidata questa democrazia sostanziale: il primo, espresso dal principio personalistico, colloca (*situa*) l'identità e la libertà individuali nelle formazioni sociali; il secondo, attraverso il principio di sussidiarietà, conduce le formazioni sociali a farsi (o a sfociare in) istituzioni. Non a caso, autorevoli Costituenti avrebbero voluto, già nel 1948, che la seconda Camera del Parlamento, il Senato, fosse espressione delle formazioni sociali, ad asseverare l'idea che la democrazia prospera solo se può contare su di un tessuto sociale la cui ricchezza si riflette nello spazio pubblico ed anzi lo plasma. Le riforme più condivise e richieste - soprattutto quella del Senato - sono allora proprio quelle che colmano un difetto di coerenza tra prima e seconda parte della Costituzione, spingendo nella direzione di rafforzare quei fattori di mediazione e sintesi *nelle* istituzioni pubbliche che sono iscritti nei principi costituzionali e non già di incentivare una decisionalità solitaria, delegata e slegata. Come anche l'etimologia insegna, l'assolutismo è assenza di legami.

Resa edotta da questi importanti precedenti - mi pare - la ricerca dell'omogeneità, prosciugati i riferimenti sostanziali di contenuto, deve farsi *procedurale* e cioè privilegiare la costruzione di luoghi pubblici di confronto¹⁰. Una società a fondamenti deboli o indeboliti deve, più ancora di una coesa, affidare le proprie decisioni e le proprie scelte a spazi il più possibili aperti, a contenitori di mediazioni e di relazioni. Non si intende dunque affatto proporre il ricorso ad una proceduralità delegante (il *decisionismo*) o neutrale (il *tecnicismo*), ma, all'opposto, ad una che esige partecipazione e che si svolga in un contesto pubblico, aperto e trasparente. In quest'ottica, la sussidiarietà, se preservata da "sbandate" liberistiche, appare un principio certamente promettente, perché impegna a

⁹ Suggestivamente R. Panikkar, *I fondamenti della democrazia*, cit., p. 14. definisce il Parlamento come "la casa della parola".

¹⁰ Per una "democrazia delle culture", sempre secondo R. Panikkar, *I fondamenti della democrazia*, cit., p. 46.

rifondare la decisione politica a partire dai luoghi in cui l'incontro concreto tra le persone è ancora possibile, in cui cioè la dimensione orizzontale della "agorà" sia ancora pensabile, e cioè dal territorio, purché questo sia colto non come il rifugio in un'impossibile autosufficienza (il *localismo*), ma come la "palestra" dove si sperimentino nuovi stili di convivenza e si riformi uno spazio pubblico. La sussidiarietà non si coniuga quindi con la restrizione della sfera pubblica ed istituzionale, ma con una sua ricostruzione che miri ad assicurare a quella sfera il contatto continuo e vivificante con l'*ethos*, rendendola prossima, almeno territorialmente, ed aperta alla partecipazione, anche *nelle* istituzioni, delle formazioni sociali.

L'idea che rafforza questa opzione procedurale e che rende fiduciosi circa le sue possibilità di successo è che l'omogeneità, anche quella ora persa, etnico-nazionale, ha esattamente la stessa origine relazionale, essendo cioè il sedimento non di una natura fissa ed immutabile, ma di un tessuto di relazioni che progressivamente plasma istituzioni credibili perché vive¹¹. Nemmeno deve ritenersi che questa strada rappresenti un cedimento al pensiero debole o relativistico e tradisca radici e valori. Anche i valori e le radici hanno origine nella relazione, sicché la pretesa di volerli riaffermare apoditticamente e, forzando, di porli come limite o condizione all'apertura relazionale con l'altro da sé rischia di collocarli in un ambiente sterile, dove forse sopravvivranno ma senza più fecondare.

Certo, anche la relazionalità, da cui si suggerisce di partire, deve essere orientata, ispirata. Essa deve cioè muovere da un atto di fiducia primo ed indispensabile, e cioè il riconoscimento dell'altro da sé come parte di sé, come trascendente e buono, come condizione della propria stessa vita.

La conclusione cui si ritiene di poter pervenire a questo punto è che il consenso di tipo costituzionale, divenuto problematico per il cedimento dei tradizionali collanti sociali, esige, oggi più che mai, nella società e nelle istituzioni, ampi processi dialogici e mediativi e dunque la ricostruzione di una sfera pubblica largamente partecipata ed orientata alla sintesi.

Il progetto di riforma della Costituzione italiana: il metodo

E' ora di far planare il discorso sul progetto di revisione costituzionale che è stato ormai approvato dal Parlamento, a stretta maggioranza governativa, e che è ora atteso da un referendum popolare di tipo confermativo, ultima tappa prima dell'entrata in vigore del progetto medesimo e, insieme, ultima occasione disponibile per fermarlo. Potrà sembrare che, per la critica al progetto, si sia partiti da troppo lontano, ma si voleva evidenziare come questa revisione non sia riducibile ad un affare tra destra e sinistra, ma chiami in causa niente di meno che il futuro dell'idea stessa di costituzione e, con essa, le condizioni di "pensabilità" di una democrazia che non sia meramente formale.

Con queste premesse si può ora affrontare, per nodi essenziali, il progetto di revisione costituzionale. Partiremo dall'elemento di maggiore preoccupazione che è senz'altro quello relativo alla procedura ed al metodo usati per condurre in porto la revisione. Rispetto alle considerazioni sopra proposte circa l'idea di costituzione (e la sua crisi), il processo costituente in corso non potrebbe infatti essere più distante. Il progetto stesso, al di là delle sue scelte di merito, è approvato al di fuori di ogni dialogo; anzi, la condizione stessa dell'approvazione di questa revisione costituzionale, partorita nelle sue linee portanti dai "saggi" del centro-destra in una baita del Cadore, è proprio la chiusura rispetto ad ogni logica mediativa aperta alle opposizioni/minoranze. Val forse la pena di ricordare, per uno stridente raffronto, che la Costituzione del 1948, oltre ad essere il frutto di un processo di autoriflessione sociale stimolato ed anzi imposto drammaticamente dalle

¹¹ Quanto detto chiama in causa ed anzi invoca *Il potere istituzionale della società civile* cui Mauro Magatti ha recentemente dedicato un bel libro (Laterza, Roma-Bari 2005).

devastazioni belliche e dalle violenze del totalitarismo nazi-fascista, è stata scritta creando una sorta di isolamento dell'Assemblea Costituente rispetto alle sorti del Governo di allora. Grazie a questo isolamento, il compromesso costituzionale ha continuato a dare frutto anche oltre la rottura dell'unità di Governo delle forze appartenenti al Comitato di Liberazione Nazionale.

L'attuale progetto di revisione costituzionale è invece interamente giocato su equilibri interni alla maggioranza e si compone di istanze, spesso prive di riconduzione ad unità logica, portate avanti dalle singole forze partitiche facenti parte dell'alleanza di Governo (non a caso la riforma nasce, ciò che è già discutibile, da un atto di iniziativa legislativa governativa). Certo - si osserverà - esso è esercizio di quella mediazione che pure qui si è tanto spesso invocata e che non può ragionevolmente diventare unanime. A questa obiezione si deve rispondere che se l'unanimità non è sempre possibile, deve essere quanto meno ricercata; ma, più in profondità, va riaffermata una differenza fondamentale tra la mediazione (o il compromesso) ed il processo che in questo caso è avvenuto. In questo caso infatti non si è cercata (o, almeno, certo non si è raggiunta) una soluzione di sintesi, che mediasse tra posizioni legittimamente difformi in vista di un assetto equilibrato. Da un lato, le ragioni entrate nella mediazione sono state arbitrariamente pre-selezionate, e l'iniziativa del progetto - di provenienza governativa - lo conferma, escludendo dall'origine il confronto con le opposizioni; ma, anche questi "selezionati" interlocutori si sono limitati ad affiancare o affastellare priorità, tra loro divergenti, delle singole forze partitiche o, se questa non era l'intenzione, tale pare però l'effetto. La Lega ha "blindato" la cosiddetta *devolution*; Alleanza Nazionale vi ha affiancato la riedizione del limite (rispetto alle competenze regionali) dell'interesse nazionale (che, storicamente, in Italia, è stato uno strumento, nelle mani dello Stato, per negare o imbrigliare l'autonomia legislativa regionale); Forza Italia (con A.N.), in fondo, si è presa la fetta più grossa, disegnando secondo proprio gradimento la nuova forma di governo, caratterizzata da un'accentuazione netta della posizione del Primo ministro. E' questa verticalizzazione del potere del Capo del Governo ad offrire la cifra più veritiera dell'intero progetto di revisione perché la *devolution* (che, pure, dà il nome *volgare* al progetto) e l'interesse nazionale minacciano di "elidersi" vicendevolmente o di sopraffarsi a fasi alterne, mentre il premierato assoluto, pur percorso da qualche contraddizione puntualmente rilevata dalla dottrina giuridica¹², non è adeguatamente bilanciato. La composizione tra *devolution* ed interesse nazionale pare allora una giustapposizione *kitsch* di termini (un ossimoro), mentre si rinuncia ad avviarne costituzionalmente la coesistenza. Ciò vuol dire che, almeno in questo, il progetto di costituzione non fa il "mestiere" della Costituzione, perché, anziché disegnare un quadro di istituzioni e di garanzie in cui incanalare il potere, sbriglia il processo politico, affidandogli delicati ed incerti equilibri, e dunque si traduce in un semplice compromesso peggiore (perché privo di mediazione coerente) o, come è stato detto, in merce di scambio.

E' chiaro che in un sistema così delicato e fragile di equilibri, tutti interni alla maggioranza, ogni cedimento all'opposizione avrebbe comportato lo scardinamento della costruzione e, con essa, probabilmente (a voler credere alle minacce della Lega), dell'alleanza di governo. La dottrina costituzionalistica¹³ ha individuato tra i "paradossi" dell'innovazione costituzionale quello per cui è più facile addivenire ad una revisione ampia (se non totale) piuttosto che accordarsi su revisioni singole, perché nella quantità può operare il gioco, non sempre virtuoso, delle transazioni. Questo progetto assevera il paradosso. Con un rovesciamento tragico quanto evidente, anziché essere la Costituzione la base indiscussa di ogni indirizzo politico, la variabile indipendente diviene la stabilità della maggioranza e quella dipendente il ridisegno della Costituzione. La Costituzione

¹² R. Bin, *La forma di governo dello "Stato di pubblicità"*, in www.forumcostituzionale.it.

¹³ G. Zagrebelsky, *I paradossi della riforma costituzionale*, in «Politica del diritto», 1986, p. 165 ss..

diviene così il terreno di sopraffazione e di umiliazione del consenso, anziché zona franca di coesistenza e di dialogo. Facile capire come mai, in questo modo, tutto il costituzionalismo che, in ultima analisi, è tecnica di contenimento del potere, sia ignorato e come si prepari un'instabilità costituzionale, con la Costituzione coinvolta nel fango delle rappresaglie tra coalizioni che si alternano al Governo. E, quel che forse è anche peggio, nella percezione stessa di un'opinione pubblica non sempre vigile la disputa costituzionale rischia di essere derubricata a ennesima, stucchevole schermaglia tra forze politiche ed anzi ancor meno appassionante di tematiche più concrete quali il rilancio della competitività o altro ancora. Come se un Paese potesse rilanciarsi in quanto tale senza un accordo, almeno minimo, su un progetto di convivenza i cui valori stanno (e non possono che stare) in Costituzione. Il dibattito sulla Costituzione appare lontano dall'attenzione della gente, conseguenza forse questa anche di un processo di sequestro tecnico (giuridico) della Costituzione stessa, avvertita talora come un testo (di legge) rivolto agli specialisti (i giuristi, ma, tra essi, i costituzionalisti) e non vissuta come riflesso e fondamento possibile di un'etica collettiva. In conseguenza di questa distorsione specialistica, la revisione costituzionale è comunque legittima purché avvenga nel rispetto formale dell'art. 138 Cost..

L'ingresso delle regole costituzionali nel "bottino" delle forze di governo ha anche pregiudicato un accettabile funzionamento del sistema maggioritario che ora, per ragioni che sembrano attenerne più a convenienze elettorali che a ponderati bilanci, si abbandona. Quel sistema aveva (ed ha) come sua condizione che le regole costituzionali siano stabilizzate ed escano quindi dalla posta in gioco elettorale. L'esempio del Regno Unito è, al proposito, illuminante di come il sistema maggioritario funzioni adeguatamente quando sia sostenuto da una Costituzione radicata e condivisa, tanto da rimanere sostanzialmente consegnata a fonti consuetudinarie. Nel nostro Paese, invece, come conseguenza indesiderabile dell'introduzione del sistema elettorale maggioritario, le regole costituzionali, anziché essere stabilizzate da un accordo, come si dice, *bipartisan* di non modificazione unilaterale, sono presto diventate parte dell'alternanza. Si sono risentiti slogan di non rassicurante discendenza giacobina per cui ogni generazione (e, per essa, la sua maggioranza) ha diritto di darsi una nuova costituzione. E tuttavia, come è ovvio, se chi vince le elezioni si arroga il diritto di modificare unilateralmente la Costituzione, il momento elettorale non è più semplice sanzione dell'alternanza di indirizzo politico, ma si trasforma in una drammatica contesa in cui l'alternanza è tra dittature di maggioranze autosufficienti. Grave, da questo punto di vista, è l'esempio negativo che il centro-sinistra nel 2001 ha dato, modificando a stretta maggioranza il Titolo V della Costituzione. Ormai in molti riconoscono quell'errore. Seppure quello strappo non abbia dimensioni e gravità di quello che ora si prospetta, è indubbio che porta la responsabilità della rottura di quella pace costituzionale che, a ben vedere, è condizione anche di un aggiornamento condiviso ed auspicabile di alcuni contenuti della Costituzione stessa. Ad oggi, pertanto, la base imprescindibile di ogni altro processo di revisione risiede, a prescindere dal sistema elettorale adottato, nel rafforzamento delle procedure previste dall'art. 138 Cost. per la revisione costituzionale, esigendo *sempre e comunque* la maggioranza qualificata dei 2/3, in aggiunta al referendum costituzionale eventuale.

Sempre sul piano del metodo, una questione importante riguarda la qualificazione del processo in corso, se esso cioè sia di revisione costituzionale o francamente costituente. E' davvero arduo sostenere che quella proposta sia una semplice revisione costituzionale. La variazione di circa cinquanta articoli della Costituzione in una volta sola è in sostanza un processo costituente, e non di revisione, puntuale, costituzionale; e tuttavia la possibilità di un processo costituente non è prevista dalla Costituzione stessa e non può adagiarsi sulle procedure di cui all'art. 138 Cost.. E' poi risibile affermare che la prima parte della Costituzione rimanga stabile a garanzia della continuità costituzionale.

Le influenze tra prima e seconda parte della Costituzione sono evidenti e strutturali (si pensi alla *devolution* o al ruolo della magistratura...). Il ridisegno della forma di governo, ad esempio, basato sulla consistente riduzione degli spazi di mediazione parlamentare e sull'autosufficienza della maggioranza che sostiene il Primo ministro, appare in netto contrasto con il principio della relazionalità, sociale ed istituzionale, che anima la Costituzione.

La conclusione a cui si deve dunque pervenire circa il metodo di questa revisione è che questo progetto costituzionale nasce ed è stato approvato proprio grazie ad una preventiva mutilazione della mediazione.

Alcune scelte di contenuto

Il cuore del problema è metodologico. E, a ben vedere, la "pasta" contenutistica del progetto è la naturale conseguenza di queste scelte di metodo. In un processo in cui la revisione costituzionale entra nell'indirizzo politico di maggioranza come può stupire che si voglia indebolire ogni mediazione parlamentare e, ancor più, il ruolo di moderatore di conflitti svolto, ad oggi, dal Presidente della Repubblica? Come sorprendersi che si intenda irrigidire la dialettica Governo-Parlamento legandola a doppio filo alle sorti, anche personali del Premier, autentico Capo del Governo; e che i voti dell'opposizione siano, per così dire, tanto spregiati ("appetati", come efficacemente ha riassunto Manzella) da non poter contaminare l'originaria purezza ed autarchia della maggioranza elettorale? La caratterizzazione più univoca del progetto di revisione costituzionale è proprio nel rafforzamento del Governo sul Parlamento e, più precisamente, del Primo Ministro sulla sua stessa maggioranza di Governo, con la conseguenza che il Parlamento assai difficilmente potrà scontentare il Capo dell'esecutivo potendo essere sciolto su volontà di quest'ultimo.

Ci riferiamo in particolare alla superiorità gerarchica che il progetto attribuisce al Primo Ministro (la cui nuova qualificazione è sintomatica) rispetto alla compagine collegiale del Governo (art. 95) e, ancor più, al condizionamento che il Governo medesimo può esercitare sul Parlamento, la cui possibilità di autonoma mediazione pare profondamente mutilata. Tale impostazione complessiva si concreta soprattutto nella disciplina dei casi di scioglimento anticipato della Camera dei Deputati, secondo il novellato art. 88 Cost. che fa dipendere troppo strettamente le sorti della Camera stessa dalle vicende personali e politiche del Primo Ministro. Anche le disposizioni anti-ribaltone (nuovo art. 94), pur mosse da un intento, astrattamente condivisibile, di moralizzazione dei comportamenti politici, esigendo l'autosufficienza (D'Aloia) della maggioranza della Camera dei Deputati che sostiene il Governo, rischiano di compromettere lo spazio della libera mediazione parlamentare e di inibire il confronto stesso con le opposizioni.

In tantissimi hanno, con sfumature diverse, sollevato perplessità e preoccupazioni sulla forma di governo. In questa sede, vorrei aggiungere un dubbio, sotto forma di contestazione interna allo stesso modello federale verso cui, pure, si vorrebbe astrattamente andare. Siamo sicuri che questa voluta caratterizzazione decisionistica del Governo risponda al ruolo che l'evoluzione in senso federale dell'ordinamento italiano riserva allo Stato? A me pare che, accentuandosi la trasformazione in senso federale dell'ordinamento, allo Stato dovrebbero essere riportate progressivamente le funzioni di unità e stabilità della federazione. Sobbalzi bruschi di indirizzo politico statale avrebbero infatti, posto l'intreccio di competenze legislative tra Stato e Regioni, ricadute notevoli e disorientanti sugli indirizzi regionali e degli enti locali, laddove cioè si dislocano decisioni politiche (normative, di dettaglio, o amministrative) significative. Per evitare questo effetto mi parrebbe opportuno, soprattutto a livello statale, prevedere una forma di governo mediativa e dialogica. A me pare cioè che nell'ingegneria delle forme di governo non si possa prescindere dalle diverse funzioni che, nell'ambito della Repubblica, secondo

quanto esprime l'art. 114 Cost., devono svolgere i diversi enti. L'assetto repubblicano di tipo federalistico che sembra volersi introdurre nel nostro ordinamento comporta una differenziazione degli schemi istituzionali dei vari livelli di governo e non la riproposizione come ricetta universalmente buona della metafora del Sindaco.

In linea esclusivamente teorica, la revisione della forma di Stato e cioè dei rapporti tra Stato ed entità territoriali va invece in una direzione che potrebbe apparire anche condivisibile. Mi riferisco soprattutto alla questione della trasformazione in senso federale del Senato, posto che, negli ordinamenti di tipo federale, la seconda Camera del Parlamento è formata da rappresentanti delle articolazioni territoriali. E, tuttavia, passando all'esame della soluzione concretamente proposta in questo progetto di revisione costituzionale, il Senato, che pur è qualificato come federale, non è disegnato in modo da poter dare espressione diretta alla ricchezza dell'articolazione territoriale della Repubblica e, attraverso questa, del tessuto istituzionale e sociale. La riscrittura dell'art. 58 Cost. (art. 4 del progetto) prevede infatti requisiti per l'eleggibilità a Senatore davvero troppo debolmente legati all'espressione delle articolazioni territoriali, se è vero che basta un certificato di residenza nella Regione per rientrare nell'elettorato passivo. Il Senatore deve rappresentare direttamente le istituzioni di Regioni o degli enti locali, ma questo rapporto organico non è garantito dal semplice fatto della residenza. Un collegamento più strutturale tra Senato ed articolazioni regionali e locali consentirebbe tra l'altro di avvicinarsi a quell'ideale, cui abbiamo fatto un cenno, della Camera delle formazioni sociali, verso cui sospinge il principio personalistico ma la cui piena realizzazione pratica sconta notevoli difficoltà. Tale avvicinamento starebbe nella maggiore idoneità dei rappresentanti delle istituzioni locali ad incarnare e "comunicare" (portare al centro) la ricchezza del tessuto sociale territoriale rispetto ad una rappresentanza nazionale che rischia, se non trova elementi di integrazione, di apparire lontana e disincarnata.

Quanto alla "devolution" in senso stretto e cioè al trasferimento, non privo di incertezze giuridiche, alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni di materie quali l'assistenza ed organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la definizione dei programmi scolastici di interesse specifico regionale e la polizia amministrativa, è difficile prevedere quale potrebbe essere il saldo, in termini di autonomia conquistata dalle Regioni, posta la minaccia rappresentata dal ripristino del limite dell'interesse nazionale. Certamente l'introduzione di questo comma rivela, forse solo simbolicamente, una concezione, di cui peraltro la Lega non ha fatto mai mistero, di un federalismo di tipo competitivo. Tale federalismo non pare però in sintonia con l'orientamento assiologico della Costituzione che, declinando l'autonomia non come autosufficienza, ma come relazione e raccordo, si rende accogliente, semmai, di un federalismo di tipo solidale. La valenza strategica della dimensione locale del governo sta non nella chiusura, ma nella possibilità che offre di riaprire i cittadini alla dimensione sintetica della politica, quella cioè che, per vocazione, lega, raccorda e non separa, rende solidali ed interdipendenti e non lascia nella vertigine illusoria dell'autosufficienza.

La conclusione di queste ultime considerazioni è che il contenuto di questo progetto pare sintetizzabile proprio con l'idea preponderante dell'emarginazione delle istituzioni della mediazione e della sintesi, a tutto vantaggio di decisori singoli e di maggioranze autosufficienti.

Una conclusione sconcertante

Mettendo insieme premesse generali sull'idea di costituzione e sulla sua crisi e l'analisi, benché sommaria, del progetto di riforma in esame, è inevitabile, per noi, giungere ad una conclusione piuttosto netta: il progetto di revisione appare, oltre che percorso da contraddizioni interne, decisamente inadeguato, sia nel metodo praticato sia nelle soluzioni proposte, a dare risposta alla evidente e preoccupante crisi di democrazia che il

nostro Paese, come altri, sta vivendo. Esso pare anzi incline ad aggravarne l'involuzione verso la distruzione della sfera pubblica, che non è mera disgregazione dello Stato-apparato, ma che, più in profondità, è mortificazione del consenso e della partecipazione.