

Filippo Pizzolato *

L'idea di Costituzione e il processo costituente

Una revisione da bocciare

In Italia stiamo vivendo una fase di rapida evoluzione dell'ordinamento giuridico, che non risparmia nemmeno la Costituzione, anch'essa interessata da un'accelerazione delle modificazioni, dapprima puntuali, poi sempre più organiche o complessive, sino ad arrivare all'attuale processo che, non foss'altro per le dimensioni quantitative, meglio sarebbe definire di tipo costituente più che revisione¹. Si potrebbe anche ammettere che alcune trasformazioni sono necessitate dalle 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.

1. 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 e 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

* Professore associato di Diritto pubblico nell'Università di Milano-Bicocca.

¹ Cfr *Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: Modifiche alla Parte II della Costituzione*, in *G.U.*, 18 novembre 2005, n. 269. In attesa del referendum confermativo, quanto ivi disposto non è ancora in vigore. Per un'analisi della non conformità della revisione costituzionale avvenuta durante l'attuale Legislatura rispetto alla maturazione dei principi costituzionali nel nostro Paese che ha condotto alla Costituzione del 1948, cfr PIZZORUSSO A., «Costituzione italiana: come uscire dalla crisi?», in *Aggiornamenti Sociali*, 2 (2006) 103-114. Per un primo esame dei principali contenuti della riforma, cfr anche PERFETTI L. R., «Riforma costituzionale e sistema democratico», in *Aggiornamenti Sociali*, 5 (2005) 341-352.

dei significati»² e, dunque, anche di criteri etici sufficientemente condivisi di valutazione di ciò che è giusto e ingiusto. Tale normatività si riflette, nelle sue tendenze più radicate, confermate dalla storia delle relazioni di una comunità, nella Costituzione. Per questo, le Costituzioni più facilmente nascono 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 consonante con un costume sociale preformato e sedimentato avrà 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 a un precetto che avverte come costitutivo della sua stessa identità. Come afferma Montesquieu, le leggi «devono essere talmente adatte ai popoli per i quali sono state istituite, che è incertissimo se quelle di una nazione possano convenire a un'altra»³. Al tempo stesso, un sentire condiviso attorno a 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 e, talvolta, alla violenza. Di fronte al caos della pluralità delle etiche individuali, i cittadini rischiano di dover conferire un potere forte e incontrollabile a 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 recente *Patriot Act*, che limita le libertà degli individui per contrastare il 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 e artificiosamente le forme del vivere civile. Riducendo allo

² BARCELLONA P., *L'individuo sociale*, Costa & Nolan, Genova 1996, 41; «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» (*ivi*, 104).

³ DE MONTESQUIEU CH.-L., *Lo spirito delle leggi*, I, Rizzoli, Milano 1996 (ed. or. 1748), 152.

stato di 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 regime⁴.

Pertanto, questa esigenza della coesione e del consenso è costitutiva della democrazia⁵, il che significa che la democrazia autentica non può che essere costituzionale. Pietro Barcellona ha scritto che la democrazia è «la forma riflessiva della costituzione sociale»; «non c'è una democrazia delle regole che non sia una democrazia delle forme di vita»⁶. 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 *élite* 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 a un'identità collettiva più profonda e stabile, la cui modifica, pur possibile, segue i movimenti lenti e dotati di ampio consenso 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 Giorgio La Pira, «veste» o «volta»⁷: quella regola è necessaria, ma deve essere accompagnata dalla ricerca di un consenso più largo.

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

2. La via procedurale all'omogeneità etica perduta

Di fronte alla frammentazione etica del mondo contemporaneo, il problema da porsi è come mantenere o ricreare l'omogeneità di cui si nutre la democrazia e di cui è espressione principale la Costituzione di un popolo.

Non si tratta di provare nostalgia per un fondamento «nazionale» dell'unità politica, costruita attorno a 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 non solo contraria alle dinamiche storiche della globalizzazione, ma anche ste-

⁴ Cfr ARENDT H., *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Torino 1999 (ed. or. 1951), 502 ss.

⁵ «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» (PANIKKAR R., *I fondamenti della democrazia. Forza, debolezza, limite*, Lavoro, Roma 2000, 52).

⁶ BARCELLONA P., *L'individuo e la comunità*, Lavoro, Roma 2000, 85 s.; cfr anche RIVA F., *Dialogo e libertà. Etica, Democrazia, Socialità*, Città Aperta, Troina (EN) 2003, 29 s.

⁷ Cfr LA PIRA G., *Per una architettura cristiana dello Stato*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 1953, 215.

rile e insufficiente. Vorrebbe dire accedere a 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 scarsamente persuasiva nelle società contemporanee.

Lo Stato moderno tendeva a risolvere all'origine il problema dell'unità del popolo, essendosi esso consolidato storicamente attorno a una tendenziale (e 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 *iure 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 a indebolire quell'*ethos*, largamente condiviso e fattosi «civile», proprio di una società tradizionalmente cattolica com'era la nostra. Non a caso questioni, quali l'esposizione in luoghi pubblici del crocifisso, si pongono in modo pieno oggi, nonostante la Costituzione, con il suo portato di una laicità «bene intesa», sia in vigore da oltre 50 anni. Si può anche, sul piano politico, guardare con favore al fatto che dall'*ethos* comune tendano a retrocedere in secondo piano riferimenti trascendenti particolari, perché così esso si rende potenzialmente più accogliente, purché si ricrei un tessuto comune e i riferimenti comuni di un tempo 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 spirituali sviluppatosi attorno alla elaborazione 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 percorso si è interrotto per il fallimento del processo delle ratifiche degli Stati membri.

Il problema della Costituzione è, per riprendere un profondo dialogo tra Jürgen Habermas e Joseph Ratzinger⁸, quello di decidere «ciò che tiene unito il mondo» o, in scala ridotta, una sua porzione. A questo proposito, Habermas, in un altro 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.)⁹, ha sostenuto che

⁸ HABERMAS J., «I fondamenti morali prepolitici dello Stato liberale» e RATZINGER J., «Ciò che tiene unito il mondo», in *Humanitas*, 2 (2004), rispettivamente 239-250 e 251-260.

⁹ Cfr GRIMM D., «Una costituzione per l'Europa?» e HABERMAS J., «Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm», in ZAGREBELSKY G. – PORTINARO P. P. – LUTHER J. (edd.), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino 1996, 339-375.

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 dato di partenza, ma una finalità, da perseguire attraverso la proliferazione degli spazi pubblici di partecipazione. Ricreare omogeneità vuol dire allora favorire relazioni e, con esse, luoghi di mediazione e 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, Robert Schuman, in occasione della nascita della Comunità Europea 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 politicamente lacerato ed economicamente immiserito, hanno privilegiato come organi decisionali le istituzioni della sintesi, capaci di dar voce ai conflitti¹⁰, di assorbirli e, per 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 primo luogo 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 delle persone 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 l'identità e la libertà individuali nelle formazioni sociali; il secondo, attraverso il principio di sussidiarietà, conduce le formazioni sociali a farsi istituzioni. Non a caso, autorevoli Costituenti avrebbero voluto, già nel 1948, che il Senato fosse espressione delle for-

¹⁰ Suggestivamente R. Panikkar definisce il Parlamento come «la casa della parola» (*I fondamenti della democrazia*, cit., 14).

mazioni sociali, confermando l'idea che la democrazia prospera solo se può contare su un tessuto sociale la cui ricchezza si riflette nello spazio pubblico e 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, per rafforzare quei fattori di mediazione e sintesi «nelle» istituzioni pubbliche che sono iscritti nei principi costituzionali e non già per incentivare una decisionalità solitaria, delegata e slegata. Come anche l'etimologia insegna, l'assolutismo è assenza di legami.

Resa edotta da questi importanti precedenti, ci pare che la ricerca dell'omogeneità debba farsi «procedurale» e cioè privilegiare la costruzione di luoghi pubblici di confronto ¹¹. Una società con fondamenti deboli deve, più ancora di una società coesa, affidare le proprie decisioni a spazi il più possibile aperti, a contenitori di mediazioni e di relazioni. Non si intende dunque proporre il ricorso a una proceduralità delegante (il «decisionismo») o neutrale (il «tecnicismo»), ma, all'opposto, a una che esige partecipazione e che si svolga in un contesto pubblico, aperto e trasparente. In quest'ottica, la sussidiarietà appare un principio promettente, perché impegna a 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 dell'*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 ricostituisca uno spazio pubblico. La sussidiarietà non si coniuga quindi con la restrizione della sfera pubblica e istituzionale, ma con una sua ricostruzione che miri ad assicurarle il contatto continuo e vivificante con l'*ethos*, rendendola prossima, almeno territorialmente, e aperta alla partecipazione, anche «nelle» istituzioni, delle formazioni sociali.

L'idea che rafforza questa opzione procedurale e ne motiva le possibilità di successo è che l'omogeneità, anche quella ora persa, etnico-nazionale, ha esattamente la stessa origine relazionale, essendo il sedimento non di una natura fissa e immutabile, ma di un tessuto di relazioni che progressivamente plasma istituzioni credibili perché vive ¹². Questa strada non rappresenta un cedimento al pensiero debole o relativistico né tradisce radici e valori. Anche i valori e le radici hanno infatti origine nella relazione, sicché la pretesa di volerli riaffermare apoditticamente e 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 ispirata: essa deve muovere da un atto di

¹¹ R. Panikkar parla, in proposito, di una «democrazia delle culture» (*I fondamenti della democrazia*, cit., 46).

¹² Quanto detto chiama in causa e anzi invoca il «potere istituyente della società civile»: cfr, in proposito, l'interessante libro di MAGATTI M., *Il potere istituyente della società civile*, Laterza, Roma-Bari 2005, recensito da CORVO P., «Traghetare la democrazia oltre se stessa», in *Aggiornamenti Sociali*, 11 (2005) 760-762.

fiducia primo e indispensabile, e cioè dal riconoscimento dell'altro da sé come parte di sé, come condizione della propria stessa vita.

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

3. Il metodo di riforma della Costituzione

È ora di far planare il discorso sulla revisione costituzionale che nel novembre 2005 è stata approvata in via definitiva dal Parlamento a stretta maggioranza governativa, ora attesa da un referendum popolare confermativo, ultima tappa prima dell'entrata in vigore e, insieme, ultima occasione disponibile per fermarla¹³. Potrà sembrare che, per la critica alla revisione attuata, si sia partiti da troppo lontano, ma si voleva evidenziare come tale revisione non sia riducibile a uno scontro tra destra e sinistra, ma chiami in causa 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 possono ora affrontare i nodi essenziali della revisione costituzionale. Partiremo dall'elemento di maggiore preoccupazione che è senz'altro quello relativo alla procedura e al metodo utilizzati. Rispetto alle considerazioni sopra proposte circa l'idea di Costituzione, il processo costituente sfociato nel testo qui considerato non potrebbe infatti essere più distante. Al di là delle scelte di merito, il testo è stato 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 verso ogni logica mediativa aperta alle opposizioni/minoranze. Val forse la pena di ricordare, per uno stridente raffronto, che la Costituzione del 1948, oltre a essere il frutto di un processo di autoriflessione sociale imposto drammaticamente dalle devastazioni belliche e dalle violenze del totalitarismo nazifascista, 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 del Comitato di Liberazione Nazionale.

¹³ Secondo quanto dispone l'art. 138 Cost.: «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi». Nel caso in questione, il testo è stato approvato una prima volta dalla Camera il 15 ottobre 2004 e dal Senato il 23 marzo 2005; in seconda lettura alla Camera il 20 ottobre 2005 (317 voti favorevoli, 234 contrari, 5 astenuti) e al Senato il 16 novembre 2005 (170 voti favorevoli, 132 contrari, 3 astenuti).

L'attuale revisione costituzionale è stata invece giocata su equilibri interni alla maggioranza e si compone di istanze, spesso prive di coerenza logica, portate avanti dalle singole forze partitiche dell'alleanza di Governo. Certo — si osserverà — essa è esercizio di quella mediazione che abbiamo tanto spesso invocata e che non può ragionevolmente diventare unanime. Tuttavia, se l'unanimità non è sempre possibile, deve essere quanto meno ricercata; inoltre, più in profondità, va riaffermata una differenza fondamentale tra la mediazione (o il compromesso) e il processo che in questo caso è avvenuto.

In questo caso infatti non si è cercata 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 preselezionate, 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 affastellare priorità, tra loro divergenti, delle singole forze partitiche di maggioranza o, se questa non era l'intenzione, tale sembra però l'effetto. La Lega Nord 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 AN) si è presa la fetta più grossa, disegnando a proprio gradimento la nuova forma di governo, caratterizzata da un'accentuazione netta della posizione del Primo Ministro.

È questa verticalizzazione del potere del Capo del Governo a offrire la cifra più veritiera dell'intera revisione perché la *devolution* e l'interesse nazionale minacciano di «elidersi» vicendevolmente o di sopraffarsi a fasi alterne, mentre il premierato assoluto, pur con qualche contraddizione puntualmente rilevata dalla dottrina giuridica¹⁴, non è adeguatamente bilanciato. Ciò vuol dire che, almeno in questo, la revisione della Costituzione non fa il «mestiere» della Costituzione, perché, anziché disegnare un quadro di istituzioni e di garanzie in cui incanalare il potere, affida al processo politico delicati e incerti equilibri, e si traduce in un compromesso deteriore (perché privo di mediazione coerente) o, come è stato detto, in merce di scambio.

È chiaro che in un sistema così 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 costituzionalistica¹⁵ ha individuato tra i «paradossi» dell'innovazione costituzionale quello per cui è più facile accordarsi su una revisione ampia (se non totale) piuttosto che su revisioni singole, perché nella quantità può operare il gioco, non sempre virtuoso, delle transazioni. Con un rovesciamento tragico quanto evidente, anziché essere la

¹⁴ Cfr BIN R., *La forma di governo dello «Stato di pubblicità»*, in <www.forumcostituzionale.it>.

¹⁵ Cfr ZAGREBELSKY G., «I paradossi della riforma costituzionale», in *Politica del diritto*, 1986, 165 ss.

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 diviene così terreno di sopraffazione e di umiliazione del consenso, anziché spazio aperto di coesistenza e di dialogo.

In questo modo tutto il costituzionalismo che, in ultima analisi, è tecnica di contenimento del potere, risulta ignorato e si prepara una instabilità costituzionale, con la Costituzione coinvolta nel gioco 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, diventando 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) nella 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 come un testo di legge rivolto agli specialisti e non vissuta come riflesso e fondamento possibile di un'etica collettiva.

L'ingresso delle regole costituzionali nel «bottino» delle forze di Governo ha anche pregiudicato un accettabile funzionamento del sistema elettorale maggioritario che ora, per ragioni più attinenti a convenienze elettorali della maggioranza che a ponderati bilanci, si abbandona. Quel sistema aveva (e 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: il sistema maggioritario funziona quando è 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. Di conseguenza, 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 Parte II della Costituzione. Ormai in molti riconoscono quell'errore. Seppure quello strappo non abbia le dimensioni e la gravità di quello che ora si prospetta, è indubbio che ha contribuito alla rottura di quella pace costituzionale che è condizione anche di un aggiornamento condiviso e 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 all'eventuale referendum costituzionale confermativo.

Sempre sul piano del metodo, è importante la qualificazione della riforma attuata, se essa cioè sia una semplice revisione costituzionale o un atto francamente costituente. È davvero arduo sostenere che si tratti di una semplice revisione costituzionale: la variazione di oltre cinquanta articoli della Costituzione in una volta sola è in sostanza un processo costituente; e tuttavia la possibilità di un processo costituente non è prevista dalla Costituzione stessa e non può basarsi sulle procedure di cui all'art. 138 Cost. È 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 e istituzionale, che anima la Costituzione.

La conclusione a cui si deve dunque pervenire circa il metodo di questa revisione è che essa nasce ed è stata approvata proprio grazie a una preventiva mutilazione della mediazione.

4. La riforma della Costituzione: alcune scelte di contenuto

Il cuore del problema è nelle scelte di metodo: il contenuto della riforma ne è la naturale conseguenza. In un processo in cui la revisione costituzionale entra nell'indirizzo politico di maggioranza, non può stupire che si voglia indebolire ogni mediazione parlamentare e, ancor più, il ruolo di moderatore di conflitti svolto, fino ad oggi, dal Presidente della Repubblica. Né ci si può sorprendere 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 da non poter contaminare l'originaria purezza e autarchia della maggioranza elettorale¹⁶. La caratterizzazione più univoca di questa revisione costituzionale sta 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 per volontà di quest'ultimo.

¹⁶ Ci si riferisce a quanto disposto dal rinnovato art. 94 Cost.: il *premier* si dimette e ne viene designato uno nuovo senza ricorrere a elezioni anticipate solo in caso di mozione approvata «da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera». I voti dei deputati appartenenti alla opposizione espressa dalle elezioni non hanno alcun valore, nemmeno nel caso che parte di questi decidessero di sostenere il nuovo *premier*. Altrimenti, in caso di sfiducia e dimissioni del *premier*, è previsto come inevitabile il ricorso alle urne (in altri termini, per un deputato votare la sfiducia al *premier* significa anche votare per lo scioglimento anticipato delle Camere).

Ci riferiamo in particolare alla superiorità gerarchica che la riforma 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 nuovo art. 88 Cost. che fa dipendere troppo strettamente le sorti della Camera stessa dalle vicende personali e politiche del Primo Ministro. Anche le disposizioni antiribaltone (nuovo art. 94), pur mosse da un intento, in linea teorica condivisibile, di moralizzazione dei comportamenti politici, esigendo l'autosufficienza (come dice D'Aloia) della maggioranza della Camera dei Deputati che sostiene il Governo, rischiano di comprimere lo spazio della mediazione parlamentare e il confronto con le opposizioni.

In tantissimi hanno sollevato perplessità e preoccupazioni sulla forma di governo. Qui vorremmo aggiungere un dubbio riguardante lo stesso modello federale verso cui, pure, si vorrebbe astrattamente andare. Siamo sicuri che questa caratterizzazione decisionistica del Governo risponda al ruolo che l'evoluzione in senso federale dell'ordinamento italiano riserva allo Stato? A noi 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 provocherebbero, 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 significative (normative, di dettaglio o amministrative). Per evitare questo effetto ci parrebbe opportuno, soprattutto a livello statale, prevedere una forma di governo mediativa e dialogica. A noi pare cioè che nell'ingegneria delle forme di governo non si possa prescindere dalle diverse funzioni che, nell'ambito della Repubblica, secondo quanto sancisce 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, del modello del Sindaco.

In teoria, la revisione della forma di Stato, cioè dei rapporti tra Stato ed enti territoriali, va invece in una direzione apparentemente condivisibile. Ci riferiamo soprattutto alla 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. Tuttavia, nella soluzione concretamente proposta in questa revisione costituzionale, il Senato, pur qualificato come federale, non è disegnato in modo da poter esprimere direttamente la ricchezza dell'articolazione territoriale della Repubblica e, attraverso questa, del tessuto istituzionale e sociale. La riscrittura dell'art. 58 Cost. (art. 4 della legge di revisione) prevede infatti requisiti per l'eleggibilità a Senatore troppo

debolmente legati alle articolazioni territoriali: basta un certificato di residenza nella Regione per rientrare nell'elettorato passivo. Il Senatore deve rappresentare direttamente le istituzioni di Regioni ed enti locali, ma questo non è garantito dal semplice fatto della residenza. Un collegamento più strutturale tra Senato e articolazioni regionali e locali consentirebbe di avvicinarsi a quell'ideale, già menzionato, della Camera delle formazioni sociali, verso cui sospinge il principio personalistico, ma la cui realizzazione pratica sconta notevoli difficoltà. Tale avvicinamento starebbe nella maggiore idoneità dei rappresentanti delle istituzioni locali a incarnare e trasmettere al centro la ricchezza del tessuto sociale territoriale rispetto a 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 assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, definizione dei programmi scolastici di interesse specifico regionale e polizia amministrativa, è difficile prevederne il saldo, in termini di autonomia conquistata dalle Regioni, posta la minaccia rappresentata dal limite dell'interesse nazionale. Certamente il nuovo testo del quarto comma dell'art. 117 Cost. — che contiene le disposizioni in materia di potestà esclusiva delle Regioni — rivela una concezione, peraltro sostenuta dalla Lega Nord, di un federalismo competitivo. Tale federalismo non è però in sintonia con l'orientamento valoriale della Costituzione che, affermando 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 di riaprire i cittadini alla dimensione sintetica della politica, la quale lega, raccorda e non separa, rende solidali e interdipendenti e non lascia nella vertigine illusoria dell'autosufficienza.

La conclusione è che il contenuto di questo progetto di legge di revisione costituzionale è ispirato dall'idea di emarginazione delle istituzioni della mediazione e della sintesi, a tutto vantaggio di decisori singoli e di maggioranze autosufficienti.

5. Una conclusione sconcertante

Mettendo insieme le premesse generali sull'idea di Costituzione e sulla sua crisi e l'analisi, benché sommaria, della riforma in esame, è inevitabile, per noi, una conclusione piuttosto netta: questo progetto di revisione appare, oltre che segnato da contraddizioni interne, decisamente inadeguato, sia nel metodo praticato sia nelle soluzioni proposte, a rispondere alla evidente e preoccupante crisi di democrazia che il nostro Paese, come altri, sta vivendo. Esso pare anzi aggravarne l'involuzione verso la distruzione della sfera pubblica, che non è mera disgregazione dello Stato-apparato, ma che è, più in profondità, mortificazione del consenso e della partecipazione dei cittadini.