

Articolo uscito su “Rocca” n. 7, 1 aprile

Se prendiamo sul serio la Prima Parte della Costituzione dobbiamo approvare le riforme

di Stefano Ceccanti

1. Il criterio

Il criterio di fondo con cui valutare la riforma costituzionale e la connessa riforma elettorale dovrebbe essere il seguente: l'attuale Seconda Parte della Costituzione, sia come impostata in origine sia dopo le riforme parziali cui è stata soggetta, in particolare quella del Titolo V del 2001, è una risorsa o un ostacolo nel realizzare i Principi fondamentali della Prima Parte?

2. Il Convegno della “Lega Democratica” nel 1979

Enunciato il criterio mi permetto un ricordo personale, quello del primo convegno politico importante a cui ho partecipato all'età di 18 anni. Nel 1979 nel convegno di Arezzo della Lega Democratica su “La Terza fase e le istituzioni”, Pietro Scoppola aveva segnalato e avvisato: “Tutto il meccanismo istituzionale previsto dalla Costituzione appare inceppato. Il Parlamento legifera (poco) e amministra sempre di più; il Governo amministra come può e legifera in luogo del Parlamento quando quest'ultimo non è in grado di raggiungere la mediazione tra gli interessi in campo; la delega legislativa e il decreto legge proliferano non come strumenti di intervento più incisivo, in caso di urgenza, ma come sedi di mediazione più agili; sulla mediazione raggiunta dal Governo in sede di decreto legge il Parlamento torna a mediare in sede di ratifica”, col rischio che proseguendo così “l'ultimo capitolo della prima Repubblica italiana sarebbe già iniziato e sarebbe probabilmente un pezzo avanti nel suo svolgimento” (“Nel tunnel della crisi”, in *Appunti di cultura e di politica*, n. 11/1979, pp. 3-5). Nello stesso convegno, conseguentemente, Roberto Ruffilli proponeva: “di riprendere il lavoro lasciato interrotto dalla Costituente per l'individuazione di regole comuni del gioco politico e democratico. L'insegnamento di Moro pare essere quello di una specie di ritorno alle origini del sistema politico, un ritorno alla ‘tregua’. Non si tratta di un utopistico ritorno allo spirito della Costituente, quanto un momento di pausa per creare, o ricreare o rafforzare le regole della convivenza civile, ormai difficile” (“Il dibattito sulle istituzioni nell'Italia repubblicana”, in *Appunti di cultura e di politica*, n. 12/1979, p. 23). Non solo però un cambiamento al centro del sistema, ma anche nel rapporto centro-periferia, come delineato dalla relazione di Umberto Pototschnig, secondo il quale anche la seconda legislatura regionale, nonostante i trasferimenti di competenze amministrative sarebbe stata “non particolarmente brillante” a causa della mancanza di “un livello di raccordo” tra tutte le autonomie” (“Stato e società: il problema delle autonomie” alle pp. 25 e 26 del medesimo numero).

3. Mortati nel 1973

Se facciamo un ulteriore salto all'indietro riprendiamo alcune frasi importanti di uno dei più importanti padri della Costituzione, Costantino Mortati, nella nota intervista al periodico “Gli Stati del gennaio 1973: «Un'esatta valutazione della nostra Costituzione esige che si distingua la parte che si potrebbe chiamare sostanziale ... dall'altra dedicata all'organizzazione dei poteri ... Non mi pare contestabile che

essa, nella formulazione dei principi racchiusi nella prima parte, sia riuscita particolarmente felice, tale da porla ad un livello superiore delle altre Costituzioni emanate nello stesso periodo di tempo ... (mentre) volgendo lo sguardo ad auspicabili riforme costituzionali ... ricordo che alla Costituente io, quale relatore della parte del progetto di Costituzione riguardante il Parlamento, fui tenace sostenitore di un'integrazione della rappresentanza stessa che avrebbe dovuto affermarsi ponendo accanto alla Camera dei deputati un Senato formato su base regionale ... Una Camera che fosse rappresentativa dei nuclei regionali offrirebbe il grande vantaggio di fornire quello strumento di coordinamento fra essi e lo Stato che attualmente fa difetto, e che invece si palesa essenzialmente per conciliare le esigenze autonomistiche con quelle unitarie. Non sono da nascondere le difficoltà pratiche offerte da questo tipo di rappresentanza, ma sembra che sia in questa direzione a cui bisogna avvicinarsi per dare una ragion d'essere a una seconda Camera, che non sia, come avviene per l'attuale Senato, un inutile doppione della prima.»

4. Ritorno al presente

Come ho pertanto cercato di chiarire nel mio recente libro “La transizione è (quasi) finita” (Giappichelli, Torino, 2016, i riformatori odierni hanno in realtà inteso completare ciò che alla Costituente non si poté pienamente realizzare, agendo quindi, secondo la nota metafora di Bernardo di Chartres, come nani sulle spalle dei giganti.

La riforma ha al centro la revisione del bicameralismo paritario che sta all'incrocio tra due esigenze allora frustrate e non risolte né allora né in seguito.

La prima è la stabilizzazione del tipo di Stato nel senso di un regionalismo forte. Non era un caso se nel Progetto di Costituzione giunto in Aula, predisposto dalla Commissione dei 75, come ricorda Mortati, un terzo del Senato dovesse essere eletto dai consiglieri regionali. La regionalizzazione del Senato è la vera chiave di volta del completamento della riforma del Titolo Quinto. Per quanto infatti si possano cambiare la struttura e la stesura degli elenchi di competenza legislativa (scompare l'elenco della competenza concorrente tradizionale a favore di un ampliamento di quella esclusiva statale e di un nuovo elenco di materie a vocazione regionale) un certo grado di sovrapposizione è comunque ineliminabile. La riforma del Titolo Quinto è quindi in ultima analisi assicurata dai rappresentanti dei legislatori regionali in Senato, a cui si affiancano quelli dei sindaci della regione, percepiti come particolarmente vicini ai cittadini.

La seconda è la stabilizzazione della forma di governo, anche grazie a norme elettorali in grado di legittimare maggioranze certe e relativamente omogenee, non costrette a ricorrere a grandi coalizioni eterogenee, a transfughi o alla stampella emergenziale del Presidente della Repubblica. In questa chiave il cuore del progetto di riforma sta quindi anzitutto nella rimozione dell'irrazionalità di due Camere che danno entrambe la fiducia al Governo; irrazionalità tanto più grande dopo il 1993 quando ci si è prefissi l'obiettivo di quello che Duverger chiamava la “democrazia immediata”, ossia di una

legittimazione diretta del Governo da parte degli elettori attraverso l'elezione dei parlamentari. Del resto Costantino Mortati, nell'intervista citata in apertura, dopo aver invitato a riprendere le fila della riforma costituzionale del Senato congelata nel 1946 si diffondeva poi sull'esigenza di giungere a governi di legislatura a partire da una revisione del rigido proporzionalismo allora adottato nel contesto delle grandi divisioni della Guerra Fredda. Divisioni che si stavano progressivamente e irreversibilmente scongelando, omogeneizzando tutto il Paese sui principi della forma di Stato democratico-sociale.

Ad una lettura positiva delle trasformazioni elettorali e costituzionali in corso dovrebbe condurre anche lo scenario europeo in profonda trasformazione, con le sue opportunità e i suoi pericoli. Esso richiede indubbiamente un salto di qualità, distinguendo meglio l'integrazione politica più forte della zona Euro dalle cooperazioni ulteriori, giacché i principali problemi che ci troviamo ad affrontare non possono essere affrontati in modo efficace rinazionalizzando le politiche.

Proprio per questo, sia nella fase attuale centrata sulle dinamiche intergovernative sia anche nella successive, farà differenza il rendimento istituzionale dei vari Stati nazionali. La scissione tra politics che si svolge a livello nazionale e policies europeizzate ha portato al rigonfiamento di partiti di protesta che sono sintomi della crisi più che loro soluzioni; anzi, queste forze, portando a maggiore frammentazione, rischiano di rendere i sistemi meno efficienti, con esecutivi più deboli e di breve periodo e con crisi di governo molto lunghe anche in Paesi come, in ultimo, la Spagna che Duverger collocava nell'Europa della decisione. Per fortuna tra i grandi Paesi il Regno Unito appare difeso stabilmente dalla forza selettiva del collegio uninominale maggioritario che ha reso una parentesi il Governo di coalizione tra il 2010 e il 2015 e la Francia dal doppio meccanismo maggioritario rafforzato dal 2000 (elezione diretta del Presidente seguita un mese dopo dalle elezioni dell'Assemblea) che regge anche l'urto del partito anti-sistema, mentre la Germania trova comunque nella sua cultura politica consensuale risorse altrove sconosciute per stabilizzare il sistema, pure al prezzo di comprimere gli spazi di opposizione parlamentare.

Il fatto che il nostro Paese, proprio in questo contesto europeo, vari nel frattempo riforme ragionevoli (senza seguire chimere di impossibile perfezione assoluta o pretendere la coincidenza con teorie di singoli studiosi o di singoli esponenti politici), che lo possano collocare stabilmente nella duvergeriana "Europa della decisione", dovrebbe rappresentare un obiettivo largamente condiviso.

Lo ha del resto chiarito autorevolmente il Presidente Mattarella nel suo discorso del 21 dicembre 2015 alla alte cariche dello Stato quando ha affermato: "Non posso che augurarmi ... che questo processo giunga a compimento in questa legislatura. Non entro nel merito di scelte che appartengono alla sovranità del Parlamento e che, stando agli auspici formulati da ogni parte politica, saranno poi sottoposte a referendum popolare. Osservo soltanto che il senso di incompiutezza rischierebbe di produrre ulteriori incertezze e conflitti, oltre ad alimentare sfiducia, all'interno verso l'intera politica e all'esterno verso la capacità del Paese di superare gli ostacoli che pure si è proposto esplicitamente di rimuovere."

Parole su cui tutti dovremmo attentamente meditare anche perché nessuno dei contrappesi viene meno: né l'autonomia della magistratura e quella del Csm (il quorum per i membri laici resta sopra quello della maggioranza di Governo), né quella della Corte (i giudici di estrazione parlamentare saranno eletti 3 dalla Camera e 2 dal Senato con quorum superiori alle maggioranze, che peraltro potrebbero essere diverse), né quella del Capo dello Stato (i cui poteri restano inalterati e il cui quorum di elezione viene anche troppo innalzato), né il contropotere dei referendum (per il quale si apre ad altre forme e in ogni caso per l'abrogativo se le firme sono superiori a 800.000 il quorum scende a un potabile quorum della metà più uno dei votanti alle politiche precedenti).

Se ci allontaniamo quindi dalla pretesa di perfezione, che non è di questo mondo, e da fantasmi inconsistenti, a queste limitate ma incisive riforme va quindi dato un laico e motivato consenso.