

Costituzionalismo.it

FASCICOLO 1 | 2013

11 giugno 2013

RIFORME COSTITUZIONALI: L'ETERNO RITORNO DEL SEMPRE UGUALE

Cinque domande su saggi e riforme.

di Massimo Villone

Ordinario di Diritto costituzionale - Università Federico II di Napoli

Il treno delle riforme è partito. Se il buon giorno si vede dal mattino, è il caso di prepararsi al peggio. L'iniziativa presenta tratti comuni con quelle del passato, insieme a considerevoli novità.

I. Scrivere, o scegliere?

Anzitutto, i saggi. Senza alcuna valutazione sulle persone – forse impropria e comunque inutile – la domanda è: perché? Dopo trent'anni di discussioni e tre bicamerali, sono agli atti centinaia di proposte presentate in entrambi i rami del Parlamento, pregevolissimi studi e dossier degli uffici studi di camera e senato, infiniti contributi della scienza giuridica. Materiali – oggi immediatamente reperibili anzitutto negli archivi parlamentari – che riempirebbero intere biblioteche. Sono stati considerati tutti i possibili modelli, in ogni variante, declinazione, sfumatura, e adattamento al sistema italiano. In questa situazione, a che servono i saggi? Cosa mai potrebbero inventarsi di nuovo e mai pensato prima? Quale mancanza di attenzione a questa o quella opzione dovrebbero mai correggere?

Da qui le forti perplessità immediatamente espresse da alcuni – io tra questi – sui saggi, prima di qualsivoglia nomina. Perché se tutto il materiale utile è già agli atti, il problema non è scrivere, ma scegliere. E questo non può e non deve essere compito di saggi, mentre può e deve essere compito della politica. E se la politica non è in grado di assolverlo, allora il momento è davvero il meno adatto a metter mano a una riforma della Costituzione, e dunque alla riscrittura delle regole fondamentali della convivenza comune.

II. Il dominus del processo riformatore: governo o Parlamento?

La ragione della proposta del governo traspare dal complesso delle regole che si vogliono scrivere, e si possono tradurre in una formula semplice: indirizzare il dibattito nella direzione voluta dal governo, nei tempi e nel contenuto. E troviamo già in questo un sostanzioso dubbio di incostituzionalità della legge. Può il governo essere motore e dominus delle riforme?

Non a caso, ha avuto risalto il concetto di un “cronoprogramma”, per le riforme. In conferenza stampa^[1], il ministro Quagliariello ha sottolineato che in base ad esso il percorso delle riforme si conclude in 18 mesi al massimo. È pensabile che a fine ottobre venga approvata questa legge, il comitato degli esperti avrà finito i lavori e consegnato la relazione al governo. I lavori di revisione del Parlamento non si sovrapporranno mai con la commissione. A fine maggio del 2014 ci dovrebbe essere la prima lettura alla Camera, per gli inizi di settembre la prima lettura al Senato, per l'ottobre del 2014 la seconda deliberazione delle Camere e poi il varo conclusivo.

Finora, l'atteggiamento dei governi in carica nel corso di dibattiti su riforme della Costituzione è stato prevalentemente nel senso che la materia era rimessa al Parlamento, e che il governo dovesse entrarci poco o nulla. Questo non per un fatto di mero galateo istituzionale, ma per una ragione politica e una ragione fondata ad un tempo nella lettera e nello spirito della Costituzione.

La ragione politica è che un eventuale contrasto sulle riforme avrebbe potuto facilmente riverberarsi sulla vita del governo, e viceversa. Cosa accadrà se Berlusconi porrà – come certo potrebbe – il tema della giustizia sul tavolo delle riforme, da fare con legge costituzionale o anche solo con legge ordinaria? Fu appunto così che naufragò la bicamerale d'Alema, cui seguì di lì a poco la caduta di Prodi. Ed è del tutto ovvio che a nulla servirebbe lo schermo dei saggi, che certo non potrebbero offrire riparo contro una tempesta politica di primaria importanza, e ne sarebbero certamente travolti.

Ma più conta la ragione di ordine costituzionalistico. L'art. 138 detta un percorso per la modifica della Costituzione che la dottrina prevalente ritiene modificabile, ma non nei suoi tratti fondamentali, e inoltre - secondo un'opinione – non per singole riforme. Mentre non condivido tale ultima posizione, tra l'altro negata dai precedenti specificamente applicabili (le leggi costituzionali n. 1 del 1993 e 1 del 1997), ritengo che la prima meriti una attenta valutazione.

Non si può dubitare che la Costituzione riconosce al Parlamento una incompressibile centralità nel processo riformatore. Non tanto perché il governo è periferico nel percorso delle riforme, in cui rientra solo come titolare, alla pari di altri soggetti, di un potere di iniziativa legislativa. Ma soprattutto perché non casualmente l'art. 138 è costruito tutto sul procedimento di formazione della legge costituzionale, con particolare attenzione a garantire – con la doppia deliberazione e i tempi minimi prescritti – una più approfondita considerazione da parte delle assemblee. La prescrizione di maggioranze più elevate – pur sminuita nella sua efficacia da meccanismi elettorali maggioritari – indica l'intento di svincolare la riforma dall'indirizzo politico di governo. Si aggiunga l'art. 72 Cost., che prescrive, non a caso, il procedimento normale in Commissione e in Assemblea come l'unico consentito per la materia costituzionale. E si consideri, ancora, in termini più generali e di sistema, che l'espressione insopprimibile e diretta della volontà del popolo sovrano si trova – piaccia o non piaccia – nelle Camere, e non nel governo.

Quindi una legge speciale volta a disegnare il percorso di una specifica riforma può toccare dettagli procedurali, ma non l'architrave del processo riformatore, posta dalla lettera e dallo spirito della Costituzione nella centralità delle assemblee rappresentative. Il Parlamento, e non il governo, deve essere *dominus* della riforma costituzionale.

III. Perché il processo riformatore disegnato dal governo non rispetta l'architettura fondamentale dell'art. 138 della Costituzione?

Per due motivi principali.

Il primo è nella idea stessa di cronoprogramma. Non è davvero un caso che l'art. 138 dispone un tempo minimo non riducibile, e non un tempo massimo. Approfondimento e ripensamento – non la massima rapidità - sono la chiave di una decisione efficiente del legislatore costituzionale. Invece, nell'impianto proposto dal governo, la velocità della decisione non solo è assunta come valore, ma è addirittura dichiarata – dallo stesso Presidente del consiglio – condizione per la sopravvivenza dell'esecutivo^[2]. Con ciò rendendo esplicito l'interesse del governo a una riforma qualsivoglia, purché nei tempi indicati. L'interesse del governo diventa un vincolo di maggioranza. Questo non può non considerarsi un esproprio della libera scelta delle Assemblee.

Se si volesse ipotizzare una scadenza, questa al più potrebbe intendersi come termine *ad quem* oltre il quale il modello procedimentale speciale posto in essere cessa di avere vigenza, per cui la mancata osservanza si deve leggere come ritorno alla regola generale.

Invece, il disegno di legge costituzionale che si propone^[3] conferisce dignità normativa al termine complessivo di diciotto mesi, e per di più lo articola assegnando un termine tassativo alla prima deliberazione, stabilito in non più di tre mesi in ciascuna Camera. Il che potrebbe mostrarsi termine assai breve per una riforma che tocca, secondo il testo approvato in Consiglio dei Ministri, “i Titoli I, II, III e V della Parte Seconda della Costituzione, afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali”. Inoltre, riduce il termine per la seconda deliberazione a un solo mese. Più che la previsione di un Comitato parlamentare che assorbe la fase referente, è questa tempistica di Aula che si mostra assai lontana dal modello posto dall’art. 138^[4]. Quel che conta è che l’istituzione Parlamento abbia – in qualsiasi forma – tempo per considerare approfonditamente il merito della riforma. Il modello referente può non essere indispensabile. Il tempo invece lo è.

Il secondo motivo di dubbio sulla costituzionalità del processo riformatore si lega strettamente al primo. La disciplina limitativa dei lavori parlamentari getta nuova luce sulla scelta di avere un comitato di saggi a supporto del governo.

Da un punto di vista tecnico, il comitato vincola sostanzialmente – non formalmente – l’iniziativa del governo. Il prodotto dei saggi sarà presumibilmente fatto proprio dal governo e riversato nel dibattito politico-parlamentare. Non poteva il governo esercitare in autonomia una iniziativa riformatrice? Certo. Ma evidentemente, pur avendo un ministro ad hoc, non riteneva di poter esprimere sulle riforme una proposta sufficientemente autorevole.

La proposta dei saggi serve al governo per dare peso alla propria azione in Parlamento. Leggendo questo in sinergia con la tempistica, risulta evidente l’intento di portare nelle Aule parlamentari una proposta da far accettare quasi a scatola chiusa, sotto la mannaia dei tempi ristretti. Per di più svincolando in apparenza il contenuto della proposta dal condizionamento di una dialettica infragovernativa e di maggioranza-opposizione, sotto il mantello della terzietà del sapere tecnico. A questo, in fondo, servono i saggi. L’obiettivo è vestire di neutralità la scelta più politica di tutte: riformare la Costituzione. Se no, a che servono?

Ma lo schermo è troppo sottile. A guardare la composizione della Commissione, per più di un segno appare che l’orientamento prevalente è nel senso di un *favor* per forme di semi- o pseudo-presidenzialismo, in una delle tante declinazioni possibili. Tra i saggi, le poche – pur ottime – voci dissonanti verranno con ogni probabilità ridotte nella scomoda posizione di apparire incapaci di incidere, e di non contare nulla. Il che ovviamente non è una censura per i singoli commissari, dal momento che la libertà nelle convinzioni e nelle scelte è bene inalienabile di ognuno. Ma è una colpa grave del governo. Se avesse voluto avanzare una propria specifica, avrebbe dovuto affidarne la stesura al proprio ministro delle riforme. Quella sarebbe stata una posizione ufficialmente imputabile al governo, assunta sotto la sua dichiarata responsabilità politica. Invece, il governo si cala nei tempi ristrettissimi dei lavori parlamentari con una proposta sostenuta dal peso di una commissione tecnica, certo, ma composta ad arte, al fine di prefigurarne già il prodotto. Non a caso, è probabile un prodotto – forse il solo – che potrebbe risultare compatibile con i difficili equilibri di un governo quanto mai eterogeneo nella sua composizione.

Solo così si ritrova un senso nella scelta di fare delle riforme un terreno primario dell’iniziativa governativa, quando voci autorevoli e autorevolissime suggeriscono che altre siano le priorità e le esigenze indifferibili. La scelta dei saggi è funzionale a dissimulare la responsabilità politica del governo per le scelte di merito. La ristrettezza dei tempi imposti assume il senso di ostacolare o evitare per quanto possibile dissensi, dubbi, perplessità sul merito. Conclusivamente, sul Parlamento si cala un duplice condizionamento, di tempi e contenuti.

Scenari di eccessivo catastrofismo? Non credo. Piuttosto, il risultato di molti anni di pensiero costituzionalistico debole, di una politica e di classi dirigenti in via di progressivo disfacimento. Una sinergia che non fa bene sperare per il paese.

Un punto rimane da considerare. Chi risponde di cosa?

Riassumiamo il circuito che si è creato. 1) il governo dichiara la necessità di riforme rapide, anzi rapidissime, come strumento per superare la crisi in cui versa il paese; 2) lega la propria sopravvivenza alle stesse riforme, con un termine dato; 3) predispone un comitato di saggi per dare alla propria azione un peso che evidentemente non ha, ma prefigurando una proposta compatibile con gli equilibri di governo; 4) disegna un percorso che comprime oltre misura il dibattito parlamentare, per assicurarsi che il prodotto predigerito trasmesso alle Camere sia accettato sostanzialmente a scatola chiusa.

Vanno sottolineati tre punti. Il primo è che il disegno del governo è fuori della legalità costituzionale, in quanto non rispetta l'architettura fondamentale dell'art. 138 della Costituzione. Il secondo è che il governo si assume la piena responsabilità politica non solo della proposta di riforma che eventualmente presenterà, ma anche del complessivo percorso riformatore, censurabile per i motivi detti. Il terzo è che se la riforma sarà nel senso prefigurato, non appena approvata si andrà inevitabilmente alle urne, quale che sia il bisogno per altro verso di avere un governo in carica e non una campagna elettorale in pieno svolgimento.

Di tutto questo risponde e risponderà il governo. Il fatto che ci siano saggi che oggi prestano il proprio sapere a costruire l'esito, nulla cambia. I saggi fanno, nel bene e nel male, il proprio mestiere. L'uso del loro sapere è rimesso al governo, e su questo cade e rimane la responsabilità.

IV. È utile la riforma che si prefigura?

Il mantra dello studioso è non innamorarsi mai di alcuna tesi, tanto meno della propria. Il dubbio sul percorso di certo non esime da una considerazione sul merito.

Assumiamo in partenza che sia vera l'ipotesi – peraltro suffragata da dichiarazioni molteplici – di un percorso diretto all'introduzione di una elezione diretta del Capo dello Stato (o forse del governo?), secondo un modello essenzialmente ispirato al semi-presidenzialismo. Si intende questa come la cura per una insuperabile debolezza dell'esecutivo. Governabilità e stabilità sono le parole, ossessivamente ripetute, alla base del processo riformatore.

È da circa trenta anni che circola l'idea di un governo debole, da rafforzare con una robusta iniezione di legittimazione popolare. Lo diceva negli anni '80 Craxi, lo dicevano Gelli e Cossiga. La grande crisi dei primi anni '90 – come oggi politica, istituzionale e finanziaria – fu contrastata anche attraverso una modifica nel senso della legittimazione diretta dei capi degli esecutivi a livello comunale e provinciale prima, regionale poi. Ancora oggi, non manca chi ritiene vincente per il paese un modello di sindaco d'Italia. Ma una riflessione si impone.

Un primo punto. È probabilmente vero che il governo sia debole. Mentre è falso che sia debole per cause inerenti al rapporto con il Parlamento. Ed è conseguentemente infondata la convinzione che possa essere rafforzato cambiando la legittimazione del capo dell'esecutivo dalla fiducia parlamentare al voto popolare.

Il governo è strutturalmente debole anzitutto per la cessione di potere all'Europa da parte degli Stati nazionali. Il principio del mercato unico e della concorrenza ha posto limiti alle politiche commerciali e industriali degli Stati. Il concetto di aiuto di Stato – escluso in principio dalla regola europea – ostacola o impedisce politiche pubbliche di riequilibrio territoriale, e il sostegno allo sviluppo di settori industriali anche strategici per il paese. Si può ritenere che questo sia giusto o sbagliato: ma in ogni caso si riduce l'ambito consentito all'azione di governo e l'area suscettibile di essere coperta da scelte di indirizzo politico. A questo esito, intrinseco già nel concetto di mercato comune, e ora consacrato nella concezione propria del Trattato di Lisbona, si aggiunge oggi la particolare condizione dei paesi più colpiti dalla crisi economica e finanziaria. Lo Stato moderno vede tra i suoi pilastri fondamentali la piena signoria sulla moneta e sulle tasse. La prima è stata formalmente affidata alla Banca Centrale Europea. La seconda è stata sostanzialmente espropriata in nome dell'aiuto necessario a rispondere all'attacco speculativo sul debito sovrano. Non a caso l'Europa decide oggi di porre termine a una procedura di infrazione per l'eccessivo livello del deficit dando suggerimenti – forse meglio si potrebbe dire, ordini – sul livello e la tipologia della imposizione fiscale. La stessa riforma della Costituzione ha visto negli orientamenti europei un

elemento decisivo. È ben vero che sono stati i governi italiani – prima quello di Berlusconi, poi Monti – a formalizzare in sede europea l'intento di modificare la Costituzione, secondo le linee poi realizzate nell'art. 81 con il pareggio obbligatorio di bilancio. Ma si può pensare che abbiano inteso conformarsi a una pressione europea in quel senso, non essendovi altra ragionevole motivazione per una riforma suscettibile di pesanti critiche. Il che, del resto, è conferma oltre ogni ragionevole dubbio di una debolezza dell'esecutivo verso l'Europa.

Il secondo motivo di debolezza strutturale del governo è nella cessione di potere vero il basso, soprattutto alle regioni. Una cifra non lontana dal cinquanta per cento delle risorse pubbliche passa oggi attraverso le istituzioni regionali e locali. Lo Stato italiano trattiene presso di sé oggi risorse inferiori a quelle di Stati federali in senso proprio. Ma soprattutto il Titolo V della Costituzione riformato nel 2001 ha indebolito lo Stato centrale nel rapporto con la periferia. La rigida separazione imposta dal metodo di elencare le competenze, l'enumerazione delle materie assegnate alla potestà legislativa statale, l'ampiezza dell'area sottoposta a potestà concorrente, la contestuale mancanza di una chiara clausola di supremazia della legislazione nazionale derivante dal grave errore commesso con la cancellazione dell'interesse nazionale, hanno gravemente indebolito la capacità dello Stato di incidere su questioni che pure possono avere una portata nazionale e incidere profondamente nella vita dei cittadini. La Corte costituzionale ha cercato qualche misura di contemperamento, ad esempio attraverso le materie cd trasversali. Ma non si può ricostruire per via giurisprudenziale, magari operando sui concetti di livelli minimi essenziali o di concorrenza, il potere dell'esecutivo di formulare e attuare un indirizzo politico di governo. Oggi, una vera politica sanitaria generale e di portata nazionale non è consentita; come non lo è una politica per la casa, o una politica di sviluppo industriale; o il sostegno a categorie in difficoltà al di fuori di una ottica emergenziale. Il federalismo fiscale si aggiunge al limite degli aiuti di Stato nell'ostacolare una redistribuzione delle risorse del paese in chiave di riequilibrio e di sviluppo dei territori economicamente più deboli. E solo con la riforma dell'art. 81 si è recuperata alla potestà esclusiva dello Stato – cancellandola dalla potestà concorrente – l'armonizzazione dei bilanci pubblici. Non era certo necessaria l'emergenza per suggerire che un'armonizzazione affidata a venti legislatori regionali era con ogni evidenza un'assurdità. Con uno Stato così, la ricostruzione che dopo la II guerra mondiale ha portato l'Italia tra le prime potenze industriali al mondo non sarebbe mai stata possibile.

Lo stesso vale per la rappresentanza politica. Chi ha fatto il parlamentare prima e dopo la riforma del Titolo V ha vissuto la riduzione sostanziale del ruolo del rappresentante politico nazionale. Una gran parte della domanda sociale a lui precedentemente rivolta si è indirizzata verso il consigliere regionale, come tramite per la giunta, l'assessore, gli uffici. È giusto e comprensibile. I cittadini portano i problemi là dove sono il potere e le risorse per dare risposta. Mentre è del tutto inutile porre interpellanze o interrogazioni a un governo nazionale, sapendo che risponderà di non poter intervenire su questioni poste nella competenza della regione.

Proprio questa considerazione ci permette di dire che non è tanto l'esecutivo ad essersi indebolito, quanto il continuum governo-Parlamento. È l'insieme delle istituzioni nazionali ad avere perso ad un tempo capacità di governo e di rappresentanza. Il che conferma da altro punto di vista che non è comprimendo le Assemblee parlamentari che si riguadagna all'esecutivo il ruolo che ha perduto.

Il terzo motivo di indebolimento dell'esecutivo sta nella tendenza alle liberalizzazioni e privatizzazioni, e più in generale nel restringersi dell'area del pubblico. È infatti il pubblico il terreno proprio di un'azione di governo e di decisione politica in senso stretto. Più avanza il privato, più si riduce il potenziale ambito di un indirizzo di governo e della rappresentanza politica. All'ampliamento del privato può al più seguire un'azione regolativa e di indirizzo, se non si apre a una pura logica di mercato. Ma anche in questa prospettiva si vede la perdita di ruolo e di peso quando si coglie che l'esigenza regolativa viene in generale affidata alla cura di autorità indipendenti, proprio perché una attività di regolazione è cosa ben diversa dalla formulazione e attuazione di un indirizzo politico. Abbiamo tra l'altro assistito a una proliferazione disordinata ed eccessiva di autorità indipendenti, anche laddove sarebbero bastate strutture dotate di competenza tecnica sul modello dell'agenzia. Probabilmente non è stato chiaro a tutti che ampliare a dismisura l'ambito coperto da siffatte autorità avrebbe fatalmente avuto effetti di sistema, indebolendo il decisore politico e aumentando l'area non già del politicamente neutrale, ma del politicamente irresponsabile. Soprattutto se – come è accaduto – l'attività regolativa delle autorità non è saldamente retta e indirizzata da una normazione primaria a maglie sufficientemente strette, adottata da un decisore politicamente responsabile nelle sedi istituzionali appropriate: che sono appunto il governo e il Parlamento.

Le cause di una strutturale debolezza del governo dunque ci sono, e molteplici. Ma derivano dal venire meno degli strumenti e dell'oggetto del governare. Basta una lettura anche superficiale degli atti parlamentari fino a dieci o quindici anni fa – ordini del giorno, interrogazioni parlamentari, risposte del governo – per vedere nel raffronto con oggi quanto si sia impoverito, nella quantità e nella qualità dei problemi trattati, il ruolo delle istituzioni nazionali.

Nulla, quindi, che nasca dal rapporto con il Parlamento, dalla necessità di un rapporto fiduciario, dalla mancanza di strumenti di gestione dei lavori parlamentari, e tanto meno dalla legittimazione popolare o meno del capo dell'esecutivo. È una debolezza strutturale che nasce dalla ridotta capacità di darsi carico dei bisogni del paese, e che è solo mascherata oggi dalla emergenza economica e finanziaria. La presenza delle istituzioni nazionali e segnatamente del governo è da anni saldamente consegnata alle politiche di riduzione del deficit, e dei conseguenti tagli della spesa. Ma se per un colpo di bacchetta magica la crisi domani sparisse, cosa sarebbe rimasto al governo da governare, e al Parlamento da rappresentare?

È questo lo scenario nel quale interrogarsi sulle riforme che alcuni vorrebbero necessarie. Certo, indicazioni su quali siano utili si traggono in senso contrario al pensiero prevalente. A che serve un'elezione diretta che non dà, né può di per sé dare, maggiore capacità effettiva di indirizzo e di governo? A che serve una Camera delle regioni, quando è evidente che il tasso di localismo del nostro sistema è già oggi troppo alto, perché la crisi e le scelte istituzionali fatte hanno frantumato le istituzioni e i partiti nazionali, che andrebbero – questi sì – rifondati e ricostruiti? A che serve superare il bicameralismo paritario quando l'esperienza dimostra che non ha affatto ostacolato l'approvazione in pochi giorni o settimane di leggi pur contestatissime, come i famigerati "lodi" o il legittimo impedimento? Dimostrando quindi che il segreto di una decisione rapida è nella politica, e non nelle regole?

V. Quali riforme per l'Italia di domani?

Questo non significa voler rimanere immobili. Ad esempio, una riduzione del numero dei parlamentari è facile e ragionevole, perché la rappresentanza politica che concretamente si esprime in Parlamento è ridotta rispetto al passato. Una scelta radicalmente monocamerale troverebbe oggi argomenti più forti che in Assemblea Costituente. Un referendum sottratto alle secche di un quorum di validità troppo alto per un paese non più affezionato al voto sarebbe una risorsa preziosa. Una riforma del Titolo V che ridesse allo Stato strumenti indispensabili all'attuazione di un indirizzo politico nazionale in materie cruciali per l'eguaglianza, i diritti, e lo sviluppo economico sarebbe un passo rilevante. Ma sulla forma di governo, che sembra considerata da molti la madre di tutte le riforme, la risposta non è semplice.

Rafforzare l'esecutivo si può, ma per vie che non sono facili da percorrere, e solo in parte sono rimesse a una nostra autonoma decisione riformatrice. Rinegoziare il rapporto con l'Europa è possibile ma non certo agevole, soprattutto per chi è in una condizione di comparativa debolezza economica e finanziaria, e deve contrapporsi a interessi più fortemente sostenuti. Una rivisitazione approfondita del Titolo V è utile, per semplificare un rapporto Stato-regioni che ha generato una conflittualità infinita davanti alla Corte costituzionale, e ridare alla sede nazionale la concreta capacità di perseguire le politiche ritenute necessarie. Ma impone di ridiscutere il rapporto centro-periferia con un popolo delle autonomie che ha oggi un peso determinante nei partiti nazionali, e che certo non favorirà una diminuzione del proprio ruolo sostanziale. Sopprimere qualche inutile autorità si può, ma non è altrettanto semplice uscire dal pensiero unico che ritiene su tutto vincente il mercato, e conseguentemente vede nella compressione della spesa pubblica – e della correlativa riduzione dell'area propria di scelte politiche e di governo – l'unica efficace via di uscita dalla crisi.

Ma un vero pensiero riformatore dovrebbe anzitutto prefigurare il paese che uscirà dalla crisi e costruire le istituzioni di cui avrà bisogno, guardando al futuro e non al passato. Secondo una analisi recente^[5], saranno necessari anni – o decenni – per recuperare anche solo in parte i danni economici e sociali arrecati dalla crisi. Per una parte di quei danni, potrebbe non esserci prospettiva di recupero. Sappiamo in realtà fin d'ora che ci troveremo in un paese più povero, più diseguale, più frammentato territorialmente, accentuandosi un processo da tempo in atto e che la crisi può solo accelerare. Le tensioni che già oggi pongono a rischio la coesione sociale e la stessa unità nazionale si acuiranno. In questo scenario il valore primario sarà non tanto una astratta rapidità di decisione, ma

una ampia condivisione di scelte difficili quanto inevitabili. È debole il pensiero per cui questo scenario si affronti con la legittimazione popolare dell'uomo al comando, per la durata del mandato. E che tutto si risolva nel ridurre gli spazi di discussione e di dissenso, per facilitare un decisionismo di governo. Invece, il punto focale di una risposta politica e istituzionale efficace è in una rappresentatività reale, non putativa, piena, e non artificiosamente ridotta per creare fittizi consensi. I più gravi momenti della storia repubblicana sono stati affrontati da governi che nel pensiero di oggi si definirebbero deboli e instabili. Governicchi, assai lontani dagli esecutivi autorevoli che si ama oggi rappresentare. Eppure, tanto più forti, e capaci di riforme economiche e sociali di grande rilievo. La chiave era nella rappresentatività delle istituzioni.

Si impone una inversione di rotta rispetto a un pensiero riformatore che tende a ridurre forzatamente la complessità, producendo artificiose omogeneità, altrettanto artificiose leadership, e numeri parlamentari non espressivi di un consenso reale nel paese. Va detto con chiarezza che questo è un percorso incompatibile con l'architettura democratica della Repubblica e con i canoni fondamentali della Costituzione, con tutto quel che ne segue. Ma soprattutto va detto che non sono le scelte utili per il Paese, oggi. Una legge elettorale, non viziata da torsioni ipermaggioritarie; una legge sui partiti che eviti i facili populismi e faciliti la costruzione di un nuovo radicamento di partiti veri e non virtuali; una forma di governo non necessariamente identica a quella vigente, ma comunque riferibile all'impianto parlamentare: questo è un mix più efficace delle proposte di cui si sente prevalentemente parlare. Qualunque passo nel senso dell'uomo solo al comando – dal sindaco d'Italia al semipresidenzialismo alla francese – è nella direzione sbagliata. Non per astratti motivi di principio, o per emotivi innamoramenti per la Costituzione vigente, ma perché si tratta di scelte disfunzionali rispetto alle esigenze.

Tra l'altro, le innovazioni istituzionali introdotte nelle regioni e negli enti locali a partire dai primi anni novanta sono complessivamente nel senso delle riforme che si vorrebbero attuare a livello nazionale, e possono dunque dare elementi utili di riflessione. Dimostrano in specie che puntare sulla legittimazione popolare e la connessa blindatura dei capi degli esecutivi per la durata del mandato ha assicurato forse stabilità, ma di certo non ha prodotto buon governo e buona amministrazione, né ha elevato la qualità del ceto politico e delle classi dirigenti. È comprensibile che sindaci e governatori dichiarino il sistema che li ha visti eletti il migliore in assoluto. Ma le relazioni della Corte dei conti e la stampa nazionale e locale offrono argomenti decisivi in senso contrario. E forse l'affluenza alle urne, ancora calata nell'ultima tornata di elezioni amministrative appena conclusa, dimostra una progressiva disaffezione – o almeno il disincanto – degli elettori verso i riti gladiatorii locali. Quando partecipa al voto poco più della metà degli aventi diritto, l'elezione diretta crea per chi vince il miraggio di una legittimazione che non c'è.

Del resto, è solo un paradosso della storia che se il cambiamento auspicato da molti riformatori in pectore fosse stato già norma vigente, sarebbero state più difficili o impossibili le scelte dagli stessi apprezzate come essenziali per la salvezza del Paese nella gravissima crisi in atto. Come anche è un paradosso che, se dovesse andare in porto la riforma volta all'elezione diretta di un Capo dello Stato con poteri più o meno ampi di governo, bisognerebbe il giorno dopo andare alle urne. Verrebbe infatti meno ogni legittimazione dell'esecutivo in carica, oltre che – ovviamente – del Presidente della Repubblica. I diciotto mesi posti dal Presidente del consiglio come termine ultimativo per le riforme, mancando le quali il governo getterebbe la spugna, sono anche il termine oltre il quale il governo non potrebbe vivere, se le riforme auspiccate si facessero. Abbiamo dunque un capo di governo che minaccia la propria dipartita, e al tempo stesso la auspica. Una battuta originale, nel copione della stabilità.

[1] <http://video.corriere.it/quagliariello-cronoprogramma-18-mesi-accellerare-riforme/ofd0237e-cead-11e2-869d-f6978a004866>

[2] Così nelle dichiarazioni programmatiche rese alla Camera il 29 aprile 2013: “ ... fra diciotto mesi verificherò se il progetto sarà avviato verso un porto sicuro. Se avrò una ragionevole certezza che il processo di revisione della Costituzione potrà avere successo, allora il nostro lavoro potrà continuare. In caso contrario, se veti e incertezze dovessero minacciare di impantanare tutto per l'ennesima volta, non avrei esitazione a trarne immediatamente le conseguenze.” <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0010&tipo=stenografico#sed0010.stenografico.tit00040>

[3] Ecco il testo (ancora provvisorio) approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 giugno 2013

“Art. 1

(Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali)

1. È istituito un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, composto di venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, tra i membri, rispettivamente, delle Commissioni permanenti competenti per gli Affari costituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati. Fanno parte di diritto del Comitato i Presidenti delle predette Commissioni parlamentari, cui è affidata congiuntamente la Presidenza del Comitato.
2. La nomina di cui al comma 1 è effettuata su designazione dei Gruppi parlamentari delle due Camere, previa intesa tra i Presidenti di Gruppo, in base alla complessiva consistenza numerica dei Gruppi e al numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili, assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo e di un rappresentante delle minoranze linguistiche. Se nei quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale uno o più Gruppi non abbiano provveduto alla predetta designazione, i Presidenti delle Camere, previa intesa, provvedono alla nomina dei componenti del Comitato sulla base dei criteri di cui al periodo precedente.
3. La prima riunione del Comitato ha luogo non oltre i trenta giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.
4. Nella prima seduta il Comitato elegge un Ufficio di Presidenza composto di due vicepresidenti, dei quali un senatore e un deputato, con voto segreto e limitato ad uno, e quattro segretari, dei quali due senatori e due deputati, con voto segreto e limitato a due. Risultano eletti rispettivamente il senatore e il deputato, e i due senatori e i due deputati che ottengono il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, risulta eletto il più anziano per età.
5. Nelle sedute delle rispettive Assemblee, i componenti del Comitato assenti, in quanto impegnati nei lavori del Comitato medesimo, non sono computati ai fini del numero legale.

Art. 2

(Competenze e lavori del Comitato)

1. Il Comitato esamina i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli dei Titoli I, II, III e V della Parte Seconda della Costituzione, afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali.
2. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati assegnano o riassegnano al Comitato i disegni e le proposte di legge costituzionale ed ordinaria relativi alle materie di cui al comma 1, presentati alle Camere a partire dall'inizio della XVII legislatura e fino alla data di conclusione dei suoi lavori.
3. Il Comitato esamina i progetti di legge ad esso assegnati in sede referente, secondo le norme della presente legge costituzionale e del regolamento della Camera dei deputati, in quanto applicabili. Il Comitato può adottare, a maggioranza assoluta dei componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori. Non sono in ogni caso ammesse questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli.
4. Il Comitato nomina uno o più senatori o deputati con funzioni di relatore. Possono essere presentate relazioni di minoranza. Il Comitato assegna un termine per la presentazione delle relazioni ed un termine entro il quale pervenire alla votazione finale.
5. Il Comitato, concluso l'esame preliminare dei progetti di legge ad esso assegnati ai sensi dell'articolo 2, comma 2, trasmette ai Presidenti delle Camere i testi dei progetti legge, ovvero i testi unificati, adottati come base per il seguito dell'esame.

6. Entro i termini fissati d'intesa tra i Presidenti delle Camere, ciascun senatore o deputato e il Governo possono presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti su ciascuno dei testi adottati ai sensi del comma 5, sui quali il Comitato si pronuncia.

7. Al fine di rispettare i termini di cui all'articolo 4, la Presidenza del Comitato ripartisce, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati relative all'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea.

Art. 3

(Lavori delle Assemblee)

1. I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge costituzionale od ordinaria all'ordine del giorno delle Assemblee e stabiliscono la data entro la quale ciascuna Camera procede alla loro votazione finale, nel rispetto dei termini di cui all'articolo 4.

2. Il Comitato è rappresentato nella discussione dinanzi alle Assemblee di ciascuna Camera da un sottocomitato formato dai Presidenti, dai relatori e da senatori e deputati in rappresentanza di tutti i Gruppi.

3. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Il voto è palese. Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possono ripresentare gli emendamenti respinti dal Comitato in sede referente e presentare gli emendamenti al testo del Comitato, in diretta correlazione con le parti modificate. Il Comitato e il Governo possono presentare emendamenti o subemendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. Agli emendamenti del Comitato e del Governo, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di un presidente di Gruppo o di almeno venti deputati o dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti.

Art. 4

(Organizzazione dei lavori)

1. I lavori parlamentari relativi ai progetti di legge di costituzionale di cui all'articolo 2, comma 1, sono organizzati in modo tale da assicurarne la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Ai fini di cui al comma 1, il Comitato, entro quattro mesi dalla data della sua prima seduta, trasmette ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale approvati in sede referente, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza. Ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico. Qualora entro il predetto termine per uno o più progetti di legge costituzionale non si pervenga all'approvazione, il Comitato trasmette comunque un progetto di legge fra quelli assegnati ai sensi dell'articolo 2, comma 2, nel testo eventualmente emendato dal Comitato stesso.

3. In prima deliberazione, l'Assemblea della Camera che procede per prima all'iscrizione del progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno ne conclude l'esame nei tre mesi successivi alla data della trasmissione di cui al comma precedente. Il progetto di legge approvato è trasmesso all'altra Camera che ne conclude l'esame entro i successivi tre mesi. I termini per la conclusione delle ulteriori fasi dell'esame delle Assemblee sono fissati d'intesa dai Presidenti delle Camere.

4. Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di un mese e sono approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

5. Il Comitato trasmette altresì ai Presidenti delle Camere uno o più progetti di legge ordinaria di cui all'articolo 2, comma 1, approvati in sede referente, corredati di relazione illustrativa e di eventuali relazioni di minoranza. I Presidenti delle Camere stabiliscono, d'intesa tra loro, i termini

di conclusione dell'esame dei progetti di legge di cui al periodo precedente, in coerenza con i termini di esame dei progetti di legge costituzionale stabiliti ai sensi del presente articolo.

Art. 5

(Referendum)

1. La legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della presente legge, sono sottoposte, quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, a referendum popolare anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al referendum siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 6

(Ambito di applicazione del procedimento)

1. Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai disegni ed alle proposte di legge assegnati al Comitato nei termini di cui all'articolo 2, comma 2.

2. Per la modificazione della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie, approvate secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme di procedura rispettivamente previste dalla Costituzione.

Art. 7

(Cessazione delle funzioni del Comitato)

1. Il Comitato cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie approvate ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

Art. 8

(Spese di funzionamento)

1. Le spese per il funzionamento del Comitato sono poste a carico, in parti eguali, del bilancio interno del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Art. 9

(Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione”.

[4] Nulla cambia per il richiamo al termine di diciotto mesi contenuto nelle mozioni di maggioranza di identico contenuto approvate in entrambe le Camere, e che hanno impegnato il Governo a presentare il disegno di legge costituzionale: AS 1-00047, Zanda, Schifani e altri, http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=00702428&part=doc_dc-allegatoa_aa-sezionetit_m&parse=no; AC 1-00056, Speranza, Brunetta e altri, http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=1529&stile=7&highlight=1&paroleContenute=%271-00056%27+%7C+%27MOZIONE%27

A parte l'ovvia considerazione che una incostituzionalità non viene in alcun modo superata da una conforme volontà parlamentare, va notato che la formula utilizzata nelle mozioni può correttamente leggersi in termini di impegno esclusivamente politico: “... con l'obiettivo di garantire che l'esame parlamentare sui disegni di legge di riforma si concluda entro 18 mesi dall'avvio ... “. Mentre si fa specifico riferimento alla garanzia per ciascun parlamentare di presentare liberamente emendamenti

sia nella fase referente che in Aula. Altra cosa è porre un termine al lavoro parlamentare come prescrizione normativa.

[5] Si tratta di uno studio dell'ufficio economico della CGIL: <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2013-06-01/studio-cgil-servono-anni-110036.shtml?uuid=AbnCkG1H>

[1]