

A proposito di riforme costituzionali

VINCENZO SATTA

Ricercatore di Diritto costituzionale e docente di Legislazione scolastica all'Università Cattolica del Sacro Cuore, vicepresidente di «Città dell'uomo»

► Le riforme dopo il dicembre 2016

C'era da aspettarsi che prima o poi, dopo il *referendum* del 4 dicembre 2016, la questione istituzionale sarebbe rientrata nell'agenda politica.

Nel nostro paese, in tempi e modi diversi, il ripensamento delle dinamiche istituzionali, la ridefinizione della struttura organica dell'apparato statale, la riallocazione delle funzioni pubbliche, sembrano ormai costituire il tentativo della politica di recuperare nell'ambito giuridico una legittimazione che sembra smarrita.

La trasformazione istituzionale diventa un percorso obbligato, nella misura in cui al sistema esistente e alla sua disciplina costituzionale la politica imputa l'incapacità di rendersi funzionale alle esigenze del presente.

Già, il presente. Quello che risponde perfettamente alla logica del «tutto e subito» ha plasmato una nuova antropologia in cui l'uomo sceglie di schiacciarsi – o è indotto a farlo – su un tempo circolare, non più lineare. Un tempo non costruito su un pas-

sato né vissuto nel presente, meno che mai proiettato verso il futuro, bensì segmentato in brevissime frazioni infinite, che precipitano ognuno, più o meno consapevolmente, nel vortice di una nuova forma di schiavitù: il presentismo¹, che pervade tanto il privato delle persone quanto lo spazio pubblico, dunque, fatalmente, anche la politica. Ecco, anche la politica delle istituzioni è affetta da questo male pernicioso; le colpe della politica non sono esattamente sue – così racconta la vulgata – ma delle istituzioni, superate, dunque inadeguate: si riformi la Costituzione! Così, ciclicamente, si prova a riallacciare il filo della revisione costituzionale, catarsi forfettaria di ogni responsabilità politica, presunta o reale che sia.

Eppure, la postulata obsolescenza dell'organizzazione costituzionale e delle norme che la disciplinano non ha impedito che si sia assistito a ripetute fluttuazioni – per dire

¹ Come di recente è stato scritto da G. De Rita, A. Galdo, *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*, Einaudi Editore, Torino 2018.

così – della forma di governo, nella sostanza costantemente in trasformazione.

Ne forniscono prova abbastanza evidente due dati.

Innanzitutto, il cangiante ruolo del capo dello Stato, il quale, pur dovendo *stricto sensu*, secondo Costituzione, operare da presidente «garante», non si può fare a meno di osservare come in delicate, anche recenti, circostanze, abbia piuttosto funzionato da presidente «governante». Non ha importanza chi nello specifico sia investito dell'ufficio, per quanto il profilo personale di colui che di volta in volta si trovi a ricoprire la carica incida sicuramente sulle modalità di esercizio della funzione. È significativo, invece, sottolineare il fatto che la curvatura impressa alla posizione del presidente della Repubblica sia spesso riconducibile alla oggettiva difficoltà della politica di proiettare gli obiettivi dell'azione di governo sul tempo lineare, sul lungo periodo, rimanendo essa piegata e soggiogata dalla pervasività della contingenza, cioè del presente e dell'immanente. In questa condizione, diventa finanche normale che il capo dello Stato eserciti le proprie prerogative costituzionali per additare fini e scopi che fisiologicamente dovrebbero essere oggetto di una compiuta proposta politica di governo, sostenuta da una maggioranza parlamentare, piuttosto che orientare le medesime attribuzioni al controllo sulla regolarità delle procedure disciplinate da Costituzione.

In secondo luogo, l'accentuazione della governabilità, che importa lo spostamento del baricentro decisionale dal Parlamento al governo, principalmente attraverso l'incremento parossistico della decretazione d'urgenza, combinato con il ricorso pressoché

generalizzato alla questione di fiducia. Tale procedura, com'è noto, preclude lo sviluppo della discussione parlamentare incentrata sul fisiologico confronto tra maggioranza e opposizione.

Ora, è pacifico che, nell'ottica della difesa di una concezione formale del diritto costituzionale, gli scostamenti appena segnalati (ma altri, e non pochi, e forse più seri, se ne potrebbero rammentare) tra norma positiva e evoluzione della dinamica politica e istituzionale possano tranquillamente essere ritenuti addirittura forme più o meno larvate di illecito, nel senso della legalità costituzionale.

Tuttavia, non si può fare a meno di pensare che l'apertura e talora il carattere necessariamente generale delle disposizioni costituzionali renda possibile il mutamento di cui si diceva.

Evidentemente il discorso si farebbe complesso e, probabilmente, insidioso, ma tali osservazioni vogliono solo tentare di dimostrare come i processi di trasformazione non necessariamente richiedono o presuppongono interventi riformatori sull'impianto della Costituzione. E quest'idea, del resto, non sembri particolarmente originale, considerato che si colloca in prossimità alle teorie della Costituzione in senso materiale².

► Una Costituzione antiquata?

Molte volte, magari con sfumature differenti, la comunità dei costituzionalisti italiani ha esortato a riflettere sul carattere necessa-

² Su cui, ovviamente, si veda C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè Editore, Milano 1998.

riamente ultimativo della revisione costituzionale, non già per elevare la Carta costituzionale al rango di *totem* dell'intoccabilità, ma per evidenziare l'opportunità di adottare in prima battuta atti di diritto pubblico subcostituzionali (ad esempio, le modifiche dei regolamenti parlamentari) per configurare soluzioni alle problematiche poste dall'evoluzione del contesto istituzionale e della struttura sociale.

Semmai, in nome dell'immanenza, si tende a giustificare l'esigenza di adattare la Costituzione a quelle trasformazioni, così che, per paradosso, la politica, anziché conformare le proposte al quadro costituzionale di riferimento e proiettarsi su un orizzonte prospettico avanzato nel tempo, affonda (e talora sprofonda) nell'*hic et nunc*, finendo per dismettere la capacità di identificare scopi, prospettive e visioni cui agganciare l'azione di governo.

In questo quadro, rimane anche sullo sfondo uno dei nodi irrisolti dalla politica del diritto costituzionale, vale a dire la questione dell'attuazione della Costituzione, cioè il processo di compimento del disegno complessivo desumibile dalla Carta costituzionale del 1948. Anzi, se possibile, la frattura tra quanto il legislatore ordinario dispone e quello che la Costituzione impone sembra allargarsi smisuratamente, se si pensa soltanto alla regressione delle politiche in materia di Stato sociale, oppure al ruolo, divenuto ormai ancillare, dello Stato nel governo dell'economia. Si può seriamente sospettare che si stia consumando, ad opera di coloro che sostengono una cultura intrinsecamente massimalista e onnicomprensiva delle dinamiche di mercato, uno svuotamento epocale dell'idea stessa di sovranità, elemento sostanziale della nozione di Sta-

to, sintesi e mediazione storica tra politica e diritto³.

Proprio sul terreno dell'attuazione costituzionale, sembrava che si stesse addensando una certa convergenza sull'esigenza di dare seguito al contenuto dell'art. 116, ultimo comma, della Costituzione in tema di regionalismo differenziato. La norma, introdotta nel 2001 dalla legge costituzionale n. 3, ammette che ogni regione ad autonomia ordinaria possa candidarsi a ottenere «ulteriori forme e condizioni di autonomia», solo sulle materie specificamente indicate dalla disposizione stessa, mediante legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei membri, «sulla base di intesa tra lo Stato e la regione interessata». In ragione di tale facoltà, tre regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto), due delle quali dopo la celebrazione di un apposito – ancorché non necessario – *referendum* consultivo, hanno trattato e sottoscritto con il governo Gentiloni tre distinti accordi preliminari, in vista della definizione dell'intesa e del conseguente avvio dell'*iter* di formazione della legge rinforzata. Allo stato attuale, risulta l'avvenuta approvazione in consiglio dei Ministri delle intese riguardanti le tre predette regioni, mentre consta che siano pervenute al ministro per gli Affari regionali le richieste di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania⁴.

³ Sugli attacchi del neoliberalismo alla sovranità statale come carattere essenziale dello Stato moderno, cfr. C. Galli, *Sovranità*, il Mulino, Bologna 2019, in particolare pp. 110 ss.

⁴ Per documentarsi sui procedimenti concernenti il regionalismo differenziato, si possono consultare i *dossier* del Servizio Studi della Camera dei deputati, che vengono periodicamente aggiornati, all'indirizzo: <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104705.pdf>

Ma complici le contraddizioni emerse all'interno della maggioranza sulla questione regionale, oscillante tra le spinte (a oggi solo asseritamente) autonomiste riconducibili alla Lega, e le preoccupazioni di incremento ulteriore delle diseguaglianze tra le diverse aree del paese, non irragionevolmente paventate dal Movimento 5 Stelle, il processo di differenziazione appare rallentato. Né può sottacersi il pericolo che si finisca per intraprendere del tutto inutilmente il crinale dell'omologazione, così che si avveri il monito gattopardesco sul cambiamento drastico che prelude all'immutabilità.

Comunque sia, sembrano restare insoluti gli interrogativi di fondo, cioè quelli che dovrebbero rappresentare il presupposto per ogni intervento legislativo sull'autonomia regionale, sia pure attuativo dei precetti costituzionali. Cosa si vuole che siano le regioni? Se ne riconosce davvero la natura di enti politici? Oppure, al contrario, le si preferisce mantenere confinate all'amministrazione? In che termini e a quali condizioni dovrebbero partecipare alla politica nazionale? Problemi che ciclicamente ritornano e che si pretende di fronteggiare con riforme costituzionali, senza però – o almeno così sembra – individuare il senso e la *ratio* profondi delle modifiche.

► Il dibattito in corso

Poi ci sono le iniziative di legge costituzionale, alcune già approvate in prima deliberazione secondo quanto dispone l'art. 138 della Costituzione, altre ancora in discussione nei due rami del Parlamento.

Una proposta di legge costituzionale approvata dalla Camera introdurrebbe una proce-

dura rinforzata volta ad assistere l'iniziativa legislativa popolare, già prevista in Costituzione (art. 71), eventualmente con la possibilità di ricorrere, a determinate condizioni, allo svolgimento di un *referendum*, che assumerebbe carattere propositivo. Contemporaneamente, mediante la modifica dell'art. 75 della Costituzione, verrebbe (inspiegabilmente) ridotto il *quorum* di validità del *referendum* abrogativo, facendo perdere efficacia formale alla scelta del cittadino di non partecipare al voto, dunque di manifestare il proprio dissenso rispetto all'iniziativa referendaria in quanto tale.

Con diverso progetto di legge di revisione costituzionale vorrebbe disporsi la riduzione del numero dei parlamentari, con il passaggio dagli attuali 945 elettivi a 600 (400 deputati e 200 senatori).

Infine, è calendarizzata all'esame della commissione Affari costituzionali del Senato la proposta di abrogazione dell'art. 99 della Costituzione, recante – è noto – la disciplina del Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro).

Lo stato di avanzamento dei procedimenti, ancora *in fieri*, permette solo qualche rapida considerazione.

Non si deve cadere nella trappola di leggere nell'ipotesi di rafforzamento dell'iniziativa di legge popolare il tentativo di innescare un conflitto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Una tentazione alimentata dal contestuale progetto di taglio del numero dei parlamentari. Non si può, infatti, dimenticare che le manifestazioni della libertà politica sono sempre riconducibili all'esercizio del voto da parte del cittadino. A ciò la Costituzione ricongiunge effetti diversi: l'elezione di un candidato, l'abrogazione di una legge (o di una parte

di essa), la conferma o il rigetto di una proposta di revisione costituzionale, l'espressione di un parere. Ma la radice rimane sempre e comunque la libertà del voto, cioè la libertà politica, sostanza della sovranità popolare, vale a dire, in ultima analisi, della democrazia (art. 1, comma 2, Cost.).

Pertanto, a ogni tentativo di armonizzare e coordinare le due forme di implementazione del principio democratico si può riconoscere una sua logica. Infatti, chi potrebbe negare l'utilità di ulteriori garanzie di partecipazione e controllo del cittadino sulle scelte politiche dei rappresentanti? Si sa quale sorte sia sempre stata riservata alle proposte di legge di iniziativa popolare, una volta varcata la soglia delle aule parlamentari: l'accantonamento. Di per sé, non pare dunque priva di senso la preoccupazione di potenziare l'iniziativa legislativa del popolo. La vera domanda è se questa scelta richieda l'intervento sull'art. 71 della Costituzione, tramite l'aggiunta di un procedimento deliberativo parlamentare che, in realtà, altro non sembra che il prologo del tutto formale a un *referendum* propositivo. Sembrerebbe quasi che il Parlamento, una volta ricevuta la proposta di legge, sia quasi obbligato non ad assicurarne l'esame, la discussione e la votazione, ma ad approvarla senz'altro, pena l'avvio necessitato della procedura referendaria.

Dinnanzi a tali opzioni del legislatore costituzionale è tutt'altro che chiaro come esse si possano legare a quanto dispone l'art. 50 Cost. in materia di diritto dei cittadini di «rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti di legge o esporre comuni necessità».

È viceversa lecito domandarsi se l'introduzione del *referendum* propositivo, associata

con la riduzione del numero dei parlamentari, non contribuisca ad attizzare l'ostilità nei confronti delle istituzioni rappresentative e pertanto a irrobustire una certa cultura che saluta con eccessivo trasporto i processi di disintermediazione politica e sociale.

Ci si dovrebbe invece domandare se la garanzia di una maggiore attenzione – diciamo così – nei confronti delle iniziative del popolo, non debba innanzitutto passare attraverso un percorso di riqualificazione dell'etica della politica (problema politico-culturale), da cui far discendere – ad esempio – la definizione dell'organizzazione dei lavori parlamentari, in modo da rendere certo l'esame della proposta popolare, mediante apposite disposizioni dei regolamenti di ciascuna Camera (problema giuridico)⁵.

Senza neanche troppo mal celare l'invettiva sottostante, il messaggio che rischia di trapelare è il ripudio del paradigma della rappresentanza politica, il quale è vero che, in concreto, ha troppo spesso mostrato i segni della sua involuzione autoreferenziale e autorigenerativa, ma resta l'architrave nello sviluppo dello Stato costituzionale postbellico e prima ancora della concezione moderna della democrazia. Sarebbe esiziale dare quel modello per superato e perciò da archiviarsi.

Alla fine, si ritorna all'inizio. Riforme costituzionali? *Con juicio!*

⁵ Al Senato, per altro, a seguito dell'approvazione della riforma regolamentare del 20 dicembre 2017, è previsto che l'esame in Commissione di tali progetti di legge debba essere concluso entro tre mesi dall'assegnazione, decorsi i quali il disegno di legge viene iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea. È inoltre stabilita una procedura accelerata per l'inizio dell'esame nelle commissioni: esse debbono avviare l'esame dei progetti di iniziativa popolare entro un mese dal deferimento.