



LA BELLEZZA PERDUTA DELLA COSTITUZIONE

Luca Baccelli

Jura Gentium propone questo articolo come contributo di riflessione per aprire una discussione sulla riforma costituzionale. Invitiamo che ci legge a inviare contributi [\[1\]](#).

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma.

.

Questo è solo il primo periodo del “nuovo” articolo 70 della Costituzione. Salta all’occhio la sproporzione: quello che per i costituenti del 1946-47 si poteva stabilire in una riga (“La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”), oggi richiede a un mega-articolo di 433 parole distribuite in sette commi.



Si dirà che è così per forza: se nella “vecchia” costituzione vige(va) il bicameralismo perfetto, qui si tratta di superarlo e definire le competenze dei due rami del parlamento richiede spazio. Certo, ma nel testo di una legge fondamentale i complicatissimi riferimenti interni danno un grande fastidio. È smarrita la sobria eleganza della Costituzione del 1948, che spicca su un testo coevo come la *Grundgesetz* tedesca (peraltro infarcita di riferimenti a Dio e alla ‘legge morale’ che la nostra si risparmia). L’articolo 70 non sembra il testo di una costituzione, ma quello di una qualsiasi legge finanziaria, di una delle tante leggi-provvedimento, di un milleproroghe. E forse il punto è proprio questo.

Ci hanno insegnato che il dopoguerra ha segnato una svolta nella storia del costituzionalismo, con l’introduzione nei paesi liberati dal fascismo delle costituzioni “lunghe” e “rigide”, che incorporano una serie di principi sostantivi e sono chiaramente sovraordinate rispetto alla legislazione ordinaria: per modificarle occorrono procedure “aggravate” e le corti costituzionali cassano le disposizioni legislative che le contraddicono. “Lunghe”, verrebbe da dire, con giudizio, senza mai perdere la misura e la solennità di un documento che definisce le norme del vivere associato di una comunità politica – di una *repubblica* in senso pieno – e senza complicazioni tali da rendere oggettivamente ardua la comprensione. Tanto da poter essere capite da ogni cittadino, lette in pubblico, insegnate nelle scuole.

Non credo, ovviamente, che si tratti di un risultato voluto; tuttavia, forse questo è un sintomo di qualcosa di molto significativo. La storia della Repubblica, fino dall’epoca della Costituente, è stata accompagnata da una lunga serie tentativi di stravolgerne l’impianto, riducendo i poteri del parlamento e introducendo forme di potere personale. C’è un filo nero che si è dipanato nel modo più inquietante nelle trame eversive degli anni sessanta e settanta, fino ai progetti presidenzialisti della P2. E proprio all’indomani di una stagione di lotte sociali e di innovazioni



legislative che hanno finalmente permesso di attuare la Costituzione in molti ambiti (dallo Statuto dei lavoratori al divorzio, dal diritto di famiglia al Servizio sanitario nazionale) è iniziata l'epoca della pressione per cambiare la Costituzione. La parola d'ordine è governabilità. Le proposte di politologi conservatori sono fatte proprie da partiti e governi – si pensi alla stagione di Craxi – e fanno breccia anche nella sinistra.

Con il passare degli anni si assiste ai primi tentativi di riforma organica attraverso commissioni bilaterali, dalla Bozzi alla D'Alema; falliscono, ma intanto si introducono forzature interpretative (si pensi all'articolo 11, a cominciare dalla partecipazione italiana alla Guerra del Golfo nel 1991). Negli anni novanta si consuma il passaggio al sistema elettorale maggioritario, cui non corrisponde alcun rafforzamento dei contrappesi istituzionali. Il centrodestra di governo tenta a più riprese di introdurre cambiamenti in senso presidenziale, ma incontra una significativa resistenza che unisce giuristi, intellettuali, forze politiche, fino alla clamorosa vittoria nel referendum del 2006. Tuttavia gli interventi su parti costituzionalmente sensibili dell'ordinamento continuano (come il Decreto Sacconi [138 / 2011, art. 8] che permette ai contratti aziendali e territoriali di derogare le norme legislative del diritto del lavoro). E gli anni dieci del nuovo millennio vedono alcune delle ferite più gravi; in particolare, nel 2012 l'introduzione del cosiddetto pareggio di bilancio, con la sostituzione dell'art. 81 e l'emendamento articoli 97, 117 e 119; a oggi la modifica più importante della Costituzione del 1948, tale da mutare gli equilibri fra il principio dell'uguaglianza sostanziale, i diritti sociali e le istanze dell'efficienza economica e della compatibilità finanziaria. Tale modifica è stata presentata come la pronta risposta dell'Italia alle indicazioni contenute nella lettera inviata da Trichet e Draghi nell'agosto 2011. È stata attuata mentre era in carica un governo "tecnico" ma in linea con i suggerimenti appaiono anche i provvedimenti di successivi governi "politici",



fino al *Jobs Act* e alla *Buona scuola*. D'altra parte, nello stesso 2012, la ministra del welfare aveva dichiarato al *Wall Street Journal* che i giovani “need to know a job isn't something you obtain by right but something you conquer, struggle for”. Nel frattempo si è assistito a un'espansione del potere del Presidente della Repubblica. Napolitano ha esercitato una forte influenza sulla formazione dei governi – fino a non affidare l'incarico al leader designato dalla coalizione maggioritaria – e indirizzato le politiche pubbliche e le stesse riforme istituzionali.

È difficile allontanare l'impressione che ci sia un elemento costante: l'idea che le procedure democratiche e l'assetto dello Stato democratico e sociale di diritto siano un “lusso” che non ci si può più permettere. In particolare l'esigenza di velocizzare le decisioni a fronte di una complessità crescente dei sistemi sociali e politici si è incontrata con gli imperativi derivanti dalla modalità in cui si è sviluppato il processo di integrazione europea, dalla competizione globale, dalla crisi della politica e dalla retorica dell'antipolitica. Il contesto è quello della colossale redistribuzione di reddito, potere, risorse, diritti cui hanno contribuito l'azione dei governi di destra e in varia misura le “terze vie” dei “nuovi” partiti di centrosinistra, per non dire delle direttive dell'UE, e che trova il suo referente ideologico nel pensiero unico neoliberale. D'altra parte, che occorresse limitare la democrazia era già stato affermato nel 1975 dalla Trilateral Commission. E nel 2013 un report della banca JP Morgan ha ammonito che “I sistemi politici dei paesi del sud [Europa], e in particolare le loro costituzioni, adottate in seguito alla caduta del fascismo, presentano una serie di caratteristiche che appaiono inadatte a favorire la maggiore integrazione dell'area europea”.

Qui non c'è spazio per affrontare le perverse specificità di questa riforma “concepita male e scritta peggio” (parole di uno dei più autorevoli esponenti del fronte del sì, Massimo Cacciari): dai tempi strettissimi concessi al nuovo Senato per formulare le sue



proposte al fatto che non è più eletto dai cittadini né “rappresenta la nazione” – diviene una camera di sindaci e consiglieri regionali che dovrebbero trovare il modo, nel tempo libero, di fiondarsi a Roma per svolgere delicati compiti di controllo e garanzia, nei termini ristrettissimi imposti dall’art. 70 –; all’aumento, checché ne dica Renzi, dei poteri dell’esecutivo, con la corsia preferenziale superveloce per i disegni di legge che il governo indica come essenziali per l’attuazione del suo programma (art. 72); alla ridefinizione in senso centralistico dei rapporti fra Stato e Regioni. Né c’è spazio per approfondire il legame perverso della riforma costituzionale con la nuova disciplina ipermaggioritaria, in base alla quale il 54% dei parlamentari può essere l’espressione del 20% dei votanti, molto blandamente monitorata da un Senato a sua volta espresso da consigli regionali eletti con sistema maggioritario: “si punta a dare tutti i poteri al Capo” (ancora Cacciari). Tutto ciò ad opera di un parlamento formato in base a una legge elettorale incostituzionale (C. Cost. 1 / 2014), egemonizzato da un governo frutto di ambivalenti riposizionamenti rispetto alle coalizioni e ai programmi votati dai cittadini: tutto meno che una legislatura tale da pretendere un legittimo mandato costituente. Fino al paradosso che il referendum confermativo è richiesto dalla maggioranza parlamentare e legato alle sorti del governo dallo stesso presidente del Consiglio, rovesciando un diritto dell’opposizione e dei cittadini in un plebiscito confermativo.

Con ciò non voglio sostenere che non si possano differenziare le funzioni delle camere né che quello della governabilità non sia anche un problema reale. Certo, la decisione politica non si può ridurre a “pigiare un tasto e sapere che succede qualcosa”, come ha sostenuto il presidente del Consiglio con una rozzezza che non testimonia a favore della sua statura politica, né fa onore alla laurea in Giurisprudenza. Ma è intrinseco alle procedure democratiche e alle garanzie costituzionali la dialettica, o il dilemma, fra apertura della partecipazione e decisione tempestiva, fra i ritmi



lenti della deliberazione e la temporalità breve dell'efficienza, fra quello che Habermas chiama “mantenimento controdirettivo della complessità” e l'esigenza di giungere all'implementazione di politiche efficaci in tempi ragionevoli. Di più: di fronte alla crisi della politica, che perde potere e capacità di controllo rispetto all'economia finanziarizzata, è di vitale importanza rafforzarne la capacità di attuare soluzioni efficaci, la sua presa sull'effettività. Proprio per garantire un livello accettabile di democraticità delle scelte e di tutela dei diritti (le “leggi del più debole”, come scrive Ferrajoli).

Il punto è che in Italia di fronte alla complessità di questi temi si è ritenuto di trovare una soluzione a portata di mano in un certo tipo di riforme istituzionali, costituzionali in primo luogo. La narrazione nuovista ha coinvolto pressoché tutto lo schieramento politico, con esiti e tentativi a volte chiaramente neoautoritari, altre volte pericolosamente ambivalenti. Insomma l'impressione visiva da cui siamo partiti, il disagio estetico che si prova, sono l'effetto di una visione soggiacente: l'idea che la Costituzione è a disposizione, è una delle carte nel gioco politico per la ricerca del consenso. E allora si tratta di riprendere il filo della resistenza costituzionale. Di trasformare il plebiscito su Renzi in un referendum per restituire alla Costituzione la sua bellezza perduta.

[1] La prima versione di questo articolo è su *Il senso della repubblica nel XXI secolo* https://issuu.com/heos.it/docs/sr_giugno_16/1?e=0
Ringraziamo il direttore Sauro Mattarelli per aver autorizzato la ripubblicazione.