



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2015

LE TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI STATO. RAPPRESENTANZA, GOVERNABILITÀ,
PARTECIPAZIONE

Costituzionalismo e pluralismo costituzionale

di PIETRO CIARLO

COSTITUZIONALISMO E PLURALISMO COSTITUZIONALE*

di *Pietro Ciarlo*

“*Costituzionalismo.it*” è una rivista nata circa quindici anni fa su impulso di Gianni Ferrara per ribadire che democrazia e costituzionalismo sono un binomio inscindibile. Questa ispirazione iniziale è tuttora intatta. Così, peraltro, la rivista si autorappresenta, dal titolo, alla *Marianna* cioè al simbolo libertario della Rivoluzione francese. Del resto, forse mai come oggi, al tempo della liquidità imperante, le autorappresentazioni hanno un significato particolare. Darsi nomi ed emblemi significanti, senza affidarsi ad un astratto numero di stelle, è il primo passo per cercare di non essere travolti dall’ ondata della liquidità. Secondo questa concezione il costituzionalismo è uno solo. Esso è quell’ insieme di rapporti che si identifica con il contenuto essenziale della democrazia, riconoscibile nella possibilità di cambiare pacificamente i governi e nell’effettiva garanzia dei diritti, in tutte le loro declinazioni e generazioni. Civili, politici, ma anche sociali. Difficile immaginare, infatti, una democrazia priva di una qualche significativa funzione di redistribuzione della ricchezza. Immediatamente, dinanzi all’unicità del costituzionalismo, risalta il pluralismo delle costituzioni. Infatti le costituzioni adattano il costituzionalismo alle vicende e alle culture degli Stati di riferimento. Come il celeberrimo gatto, non importa di che colore esse siano, purché riescano ad assicurare un’adeguata effettiva attuazione del costituzionalismo e cioè della democrazia. Così si può arrivare al paradosso secondo cui in una delle patrie del costituzionalismo non ci sia una costituzione scritta, o che in un’altra patria del costituzionalismo, come gli Stati Uniti, la costituzione si costruisca e viva in larga misura fuori dal testo scritto. Hanno vigenza e riconoscimento costituzioni presidenzialiste e parlamentari- ste, nonché semipresidenzialiste. E ancora regionaliste, federaliste, e così via elencando. Fra le tante, vale la pena ricordare quelle monar-

* *Intervento conclusivo al Seminario di Cagliari del 25 settembre 2015 su “Riforme costituzionali e governabilità”.*

chiche o repubblicane, nonché le antimonarchiche come la nostra, che vieta espressamente qualsiasi ritorno di un re. Dunque, francamente mi sono sembrate fuori luogo alcune critiche al disegno di revisione fondate, ad esempio, su una difesa ad oltranza del bicameralismo, rappresentando questo istituto come un contenuto essenziale della democrazia. Oltre le singole costituzioni, forse ciò che conta veramente è la forza dell'idea di costituzione, dunque il costituzionalismo.

In Italia il dibattito sulla revisione della Costituzione è iniziato negli ormai lontanissimi anni '70. L'obiettivo era chiaro, ma certo non semplice da conseguire: rimuovere quelle strozzature che impedivano al nostro sistema istituzionale di essere allo stesso tempo fluido e responsabile nelle decisioni. Governabilità e superamento della democrazia bloccata. Dalla fine degli anni '80, a queste prime due tematiche se ne è aggiunta, e con essa intrecciata, una terza, quella di un riassetto radicale dei rapporti tra centro e periferia. Il dibattito si è svolto guardando molto ad altre costituzioni. Quasi tutto il catalogo dei modelli è stato esplorato. Westminster, presidenzialismo, semipresidenzialismo, cancellierato. Nonché diversi assortimenti di bicameralismo differenziato. Ma sinora l'unica ampia revisione è stata quella del Titolo V, peraltro mal riuscita. Credo che la principale ragione del sostanziale fallimento della riforma del 2001 possa essere ravvisata nel fatto che essa è intervenuta quando il regionalismo e il federalismo avevano perso capacità propulsiva. Ormai quasi nessuno ravvisa nel prevalere di opzioni radicalmente autonomistiche le *chances* di una grande trasformazione istituzionale. Dopo l'approfondimento della normativa europea, non resta spazio sostanziale per un ulteriore legislatore oltre la stessa UE e lo Stato. Tre legislatori sulle stesse materie sono troppi. La legislazione non è una *matrioska*. Peraltro, basta dare un'occhiata alla produzione legislativa dei diversi consigli regionali, anche quelli delle regioni più dinamiche, per verificare sul campo questa realtà, superando, invero, le più pessimistiche aspettative. E ciò a voler parlare solo di profili strutturali dell'ordinamento, tralasciando cioè altri argomenti, come la pochezza intrinseca e duratura del ceto politico regionale e le vicende di cronaca che ne hanno profondamente deteriorato l'immagine. Sicuramente l'avvenire delle regioni non è legislativo, forse amministrativo se riusciranno a recuperare efficienza.

Credo si possa dire che la proposta Renzi-Boschi colga certamente un punto aderente alla realtà: la fine sostanziale della regione-legislatore. Infatti, la nuova definizione del riparto delle competenze

legislative e la previsione della clausola di supremazia marginalizzano la regione-legislatore. Non è poco. Infatti, non dobbiamo dimenticare che il Paese è appena uscito da quella perniciosa ubriacatura federal-secessionista che tanti danni ha provocato all'etica pubblica, all'autorevolezza delle istituzioni e alle aree meno favorite del Paese. Né vale ad argomentare in senso contrario il riferimento alla composizione del Senato e alla previsione dell'elezione da parte di questo di due giudici costituzionali. Infatti, a parte la fumosità del comma 5 dell'art. 57, non credo che un'assemblea, in massima parte di derivazione regionale, possa segnalarsi per una sua particolare vocazione rappresentativa, data l'ormai consolidata scarsa fortuna dell'istituto regionale. Inoltre, a mio modo di vedere, mi sembra decisiva l'osservazione che il senato abbia scarse competenze, anche se alcune appaiono altisonanti. Vero è, infatti, che a norma del novellato art. 70 la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le leggi costituzionali, nonché le altre leggi elencate, ma si tratta pur sempre della configurazione del potere legislativo per un esiguo catalogo di ipotesi, mentre una delle caratteristiche del potere legislativo è la sua effettiva continuità e totalità. In definitiva quella senatoriale sarà un'assemblea solo raramente chiamata a legiferare. Mentre in tutti gli altri casi il suo potere di intervento nel procedimento legislativo sarà soverchiato dalla Camera. Questi aspetti strutturali e funzionali, unitamente al fatto che la fiducia è solo della Camera, delineano il Senato non tanto come una seconda camera bensì come una camera secondaria. Con ogni probabilità, se la riforma verrà approvata, il futuro assetto costituzionale funzionerà come un sistema sostanzialmente monocamerale. Da alcuni si lamenta che la riforma segnerebbe una torsione oligarchica della Repubblica, ma purtroppo tale torsione è già avvenuta nel corso dell'ultimo ventennio, come pure queste correnti critiche contraddittoriamente ammettono. Sono stati i partiti italiani che, divenuti oligarchici, hanno infettato le istituzioni. Non si può imputare a qualcosa ancora al di là del venire, la riforma appunto, quanto invece è già avvenuto. Né, invero, le modifiche ipotizzate sembrano spingere in tal senso. Viceversa, la riduzione del ruolo delle regioni e del numero dei parlamentari, nonché il passaggio ad una sorta di monocameralismo sostanziale, nelle condizioni date, non mi sembra che di per se stesse spingano verso l'oligarchia, anzi forse spingono alla riduzione degli oligarchi. La deriva oligarchica è dovuta alla crisi della rappresentanza

politica, del sistema dei partiti e dei partiti, nonché a sciagurate legislazioni elettorali figlie anch'esse di questa perniciosa deriva. E' la legislazione elettorale il vero dramma di questa fase.

Nella riforma non mancano contraddizioni ed ambiguità. Soprattutto, da un lato si prende atto della obsolescenza della regione-legislatore, dall'altro invece si costruisce una incerta Camera che tende a coinvolgere nella formazione della legislazione statale, sia pure sporadicamente, non solo le regioni, ma finanche i sindaci, peraltro non necessariamente dei comuni maggiori, né, tanto meno, di quelli capoluogo. Inoltre, ulteriori perplessità riguardano il metodo di elezione dei senatori, confusamente abbozzato sulla base di un compromesso politico-linguistico certamente non felice. La effettiva disciplina di questo delicatissimo aspetto dovrà essere posta dalla legge ordinaria ed è facile prevedere che sarà uno dei nodi politici e istituzionali più delicati dei prossimi anni. Ad alcuni di noi era parsa più coerente e logica una costituzionalizzazione della conferenza stato-regioni, organo già sperimentato con un significativo grado di riconoscimento, e il passaggio ad uno schietto e semplice monocameralismo, opinione questa che ho già maturato da tempo ed espresso in diverse sedi (cfr. Ciarlo-Pitruzzella, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, Commissione per le riforme costituzionali, ora anche in *Rivista AIC*, ottobre 2013). Forse la soluzione *in itinere* può essere considerata una sorta di avvicinamento a questa soluzione da noi ritenuta migliore ma, certo, si tratta di una prospettiva sostanzialmente consolatoria. Tuttavia c'è da chiedersi senza pregiudiziali ideologiche, se questo nuovo bicameralismo non sia tutto sommato preferibile a quello ormai per tante ragioni insostenibile cui siamo stati, da ultimo, costretti, soprattutto a seguito della crisi del sistema dei partiti. In definitiva non considero la riforma in atto una lesione del costituzionalismo. Credo sia invece, invariata la forma di governo, l'ennesima occasione mancata per il passaggio a quel monocameralismo che gli ambienti politici per ovvie ragioni corporative demonizzano e che troppi costituzionalisti italiani hanno in qualche modo snobbato. Ad ogni modo, al di là delle preferenze di ciascuno di noi, se la riforma dovesse superare il vaglio referendario i costituzionalisti dovranno, comunque, dare il loro contributo alla sua migliore attuazione. Se invece non dovesse superare tale vaglio, dovrebbero in ogni caso chiedersi quali conseguenze istituzionali questa evenienza possa aver comportato.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

SERGES, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)