

Osservatorio sulle fonti

A PROPOSITO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE: QUESTIONI DI LEGITTIMAZIONE E MERITO*

di *Gaetano Azzariti***

1. - Vorrei porre anzitutto una questione pregiudiziale. Chiedo se i soggetti politici che sostengono l'attuale Governo Monti siano legittimati a cambiare la Costituzione. Il dubbio si pone – è evidente – sul piano profondo e inclinato della legittimazione sostanziale, non certamente su quello rassicurante ma miope della legalità di un Parlamento che può sempre esercitare i suoi poteri, anche quelli di revisione costituzionale.

È dunque ai partiti politici, non all'organo Parlamento, che va rivolta la domanda. Amareggia finanche formulare il quesito a chi non è affetto dalla sindrome antipolitica e antipartitica assai diffusa presso l'opinione pubblica, ma proprio chi crede al ruolo dei partiti nel nostro ordinamento costituzionale non può evitare di riflettere sulle cause che hanno condotto a una così diffusa disaffezione nei confronti delle organizzazioni politiche tradizionali e a un sostanziale vuoto di rappresentanza.

Che i partiti siano delegittimati in sé e dunque – secondo l'ipotesi qui espressa – a cambiare il testo costituzionale è sinteticamente rilevabile ragionando su quattro fatti di palese evidenza.

Anzitutto due sono gli elementi di delegittimazione “originaria”, legati cioè al modo di elezione e scelta dei nostri rappresentanti. Da un lato il fatto che essi siano stati nominati dai partiti politici anziché eletti dal corpo elettorale. È troppo nota la polemica sulle liste bloccate e sugli effetti perversi indotti per dovervi ritornare. Certo è che il tasso di rappresentatività popolare dei deputati e senatori eletti esclusivamente grazie alla determinazioni dei vertici di partito nella definizione delle liste appare ben più ridotto rispetto al passato.

In secondo luogo è la manifesta incostituzionalità dell'attuale legge elettorale (“aspetti problematici” richiamati persino dalla Corte costituzionale nella sentenza 15 del 2008) che rende fragile il fondamento di legittimazione degli attuali deputati e senatori; almeno di tutti quelli eletti grazie ad un premio di maggioranza “non subordinato al raggiungimento di una soglia minima” (per riprendere le espressioni utilizzate dalla Corte).

Sarebbe, allora, necessario modificare la legge elettorale e poi andare a nuove elezioni prima di modificare un testo che richiede il massimo della legittimazione dei rappresentanti.

Vi sono poi due altre ragioni di delegittimazione, diciamo “sopravvenute”, che sconsigliano ogni intervento di revisione del testo costituzionale in questo scorcio di

* Già apparso su *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2012.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Roma La Sapienza.

Osservatorio sulle fonti

legislatura. La vicenda che ha condotto alla formazione dell'attuale Governo è certamente manifestazione di una difficoltà degli attuali partiti di esprimere essi direttamente una maggioranza politica. Sono note le ragioni di crisi della ex maggioranza, ma è nota anche l'impotenza manifestata dall'ex opposizione a formare un nuovo Governo alternativo. Mentre dunque la "politica" viene commissariata dai "tecnici" e il Governo si concentra sul risanamento economico, imponendo misure draconiane ad un Parlamento afono, i partiti per far vedere di esser vivi si accingono a cambiare la Costituzione. Viene il sospetto – ma qualcuno lo dichiara apertamente – che sia essenzialmente strumentale la ragione dell'impegno parlamentare: dovendo recuperare legittimazione agli occhi di un elettorato perduto si può richiamare l'attenzione su alcune misure certamente popolari in tempi di antipolitica, com'è la riduzione del numero dei rappresentanti.

Il calcolo in realtà sembra sbagliato se si presta fede a quel che dicono studiosi accreditati come Ivo Diamanti: la percentuale di riconoscimento nei partiti politici attualmente rappresentati in Parlamento sarebbe precipitato al 4%. Anche se non fosse così drammatica la situazione è evidente che si sta assistendo ad un accelerato processo di liquefazione di gran parte delle organizzazioni politiche parlamentari che si accingono a modificare il testo costituzionale. E questo è il quarto motivo di delegittimazione: possono partiti in estinzione o in trasformazione o di incerto futuro assumere le parti dei revisori della Costituzione?

D'altronde che non vi sia il clima politico e culturale per una discussione aperta e approfondita sulle prospettive costituzionali è dimostrato da due fattori convergenti.

Da un lato, la blindatura e l'accelerazione delle riforme costituzionali. Il precedente della modifica costituzionale in materia di pareggio di bilancio è sintomatica: approvata in tempi ristretti, senza prestare alcuna attenzione alle pur rilevanti obiezioni di molta parte della dottrina, evitando ogni reale confronto parlamentare, nel silenzio di una stampa distratta. Ora il copione sembra ripetersi. Il disegno di legge sta per essere approvato in Commissione senza nessuna reale discussione sul merito: tutti d'accordo senza vedere. D'altro lato, che le misure di modifica del testo costituzionale non siano il prodotto di una cultura o la sintesi delle diverse politiche costituzionali dei soggetti politici che la stanno per approvare è reso esplicito dal fatto che il disegno di legge non è frutto di una discussione in Parlamento, bensì di proposte predisposte da esperti di una Fondazione di studio. Può far piacere a noi costituzionalisti che la politica ci appalti la riforma della Costituzione, cionondimeno è evidentemente espressione di una debolezza del Parlamento e una deminutio delle sue prerogative sostanziali. D'altronde, ogni parallelo con esperienze del passato, che pure hanno visto proficui commistioni tra il lavoro dei "tecnici" e quello dei "politici" nella definizione delle regole costituzionali, non credo possono essere riprese. La Commissione Forti ha utilmente definito le questioni su cui lavorerà successivamente l'Assemblea costituente. Il rapporto tra Massimo Severo Giannini e Lelio Basso è alla base della scrittura del più fondamentale tra i principi costituzionali. Né i tecnici della Commissione Forti né i Maestri che hanno collaborato con i costituenti hanno però scritto il testo blindato della Costituzione, per poi farlo plebiscitare dai rappresentanti del popolo.

Osservatorio sulle fonti

2. – Se si passa a considerare il merito del disegno di legge (disattendendo dunque la pregiudiziale espressa, che dovrebbe precludere ogni ulteriore approfondimento, per passare direttamente a riflettere sul cosa fare in questa situazione: come accennerò al paragrafo successivo), la mia impressione complessiva è che si tratti di un tentativo di dare forma costituzionale alle tendenze politiche in atto. Una riforma costituzionale miope, che non riesce a vedere oltre l'orizzonte del presente. Certo – è la giustificazione fornita da molti – una riforma meno “devastante” di alcune tra quelle che abbiamo visto in tempi passati. Non riesco però a capire perché dovremmo essere sollevati dal fatto che la modifica costituzionale “peggiora, ma solo di poco” l'attuale testo costituzionale.

Che si tratti di un peggioramento legato al tentativo di dare forma costituzionale alle distorsive tendenze politiche in atto – a mio modo di vedere, s'intende – è evidenziato da tutte quelle misure che hanno come fine l'ulteriore rafforzamento del Governo a scapito degli altri organi costituzionali. Personalmente ritengo che non vi sia alcun bisogno di proseguire su questa strada. Se oggi c'è un potere che deve essere limitato questo è il Governo. So bene di esprimere un'opinione del tutto in controtendenza, ma su alcuni fatti dovremo pur ragionare. Il “premierato assoluto” paventato da Elia ai tempi di un'altra proposta di riforma costituzionale a me sembra essersi in gran parte realizzato, prima con il Governo presieduto dall'on. Berlusconi, ora e ancor più con il Governo del sen. Monti. La successione dei decreti legge sulle fondamentali questioni non solo economiche e la centralità (recte: dominio) del Governo in Parlamento hanno sbilanciato tutti gli equilibri della nostra forma di governo parlamentare. Era sempre Elia a richiamare l'attenzione (soprattutto negli ultimi tempi) sul problema di fondo delle forme di governo: sono gli “equilibri” che devono essere preservati se non si vogliono rischiare pericolose degenerazioni. A me pare che – nonostante le contrarie dichiarazioni formulate – lo sbilanciamento a favore di un ulteriore rafforzamento del Governo sia la chiave di lettura dell'attuale proposta di riforma costituzionale.

Uno squilibrio che rischia di sovraesporre persino alcune misure che potrebbero (in un diverso contesto) essere considerate positivamente. Così la sfiducia costruttiva o la revoca dei Ministri: due disposizioni idonee a garantire stabilità ai Governi e a razionalizzare il rapporto di questo con il Parlamento; senonché esse pretenderebbero un Parlamento dotato di forte autonomia e poteri di controllo sull'esecutivo. Se introdotte assieme a misure idonee a rafforzare il Parlamento sono utili, se inserite in un pacchetto che – come tra un attimo meglio vedremo – riducono ulteriormente la già debole capacità del Parlamento di esercitare un suo ruolo autonomo rischiano solo di favorire le tendenze in atto di affrancamento del Governo dal controllo parlamentare e rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio.

Anche il sistema proposto di doppia fiducia - prima al solo presidente del Consiglio, poi all'intero Governo – appare scontare l'attuale situazione del sistema politico italiano, e tende a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio. Temo, però, si sottovaluti un dato che vale a distinguere la nostra esperienza costituzionale da pressoché ogni altra. Un dato che neppure le forzature di un ventennio di bipolarismo coatto sono riuscite a sradicare. I nostri governi continuano a essere governi di

Osservatorio sulle fonti

coalizione, forse coalizioni di schieramento (ma il fenomeno del transfugismo dei parlamentari e le rotture dell'ultimo Governo Berlusconi dimostrano che non è affatto detto), ma la cui composizione appare comunque determinante per la definizione dell'effettivo indirizzo politico espresso dal Governo e dalla sua maggioranza parlamentare. Nel nostro Paese (diversamente che in altri) votare la fiducia a un Premier senza ancora conoscere gli accordi politici, le forze che lo sosterranno e il programma appare un'avventatezza ovvero solo un modo per rafforzare ulteriormente il Capo del governo. Tanto più che il voto al Premier prima che sia composto il Governo indebolisce fortemente il potere mediatorio del Presidente della Repubblica, provocando un ulteriore squilibrio a favore del Governo (del suo Presidente) e a scapito del garante della Costituzione.

Ma sono due le misure che più delle altre appaiono temibili favorendo l'indebolimento dei poteri del Parlamento e favore del Governo. La richiesta di scioglimento del Parlamento o anche di una sola Camera da parte del Presidente del Consiglio qualora il primo respinga una proposta su cui il Governo ha posto la questione di fiducia e il voto bloccato.

Nel primo caso, il "ricatto" al Parlamento è evidente e non sarà la possibilità (del tutto improbabile) data al Parlamento in seduta comune di indicare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera entro venti giorni un nuovo Presidente del Consiglio a ridurre il danno o attenuare la minaccia. Tanto più che anche in questo caso viene meno il potere mediatorio del Presidente della Repubblica, escludendo che questi possa opporsi alla richiesta di scioglimento (fatti salvi i casi che possano coinvolgere la responsabilità ex art. 90).

Nel secondo caso, il voto bloccato, per come è stato congegnato, appare in parte inutile e in parte dannoso. "Inutile" perché già ora esistono "corsie preferenziali" per i disegni di legge d'interesse governativo. Se proprio si vuole perfezionare il sistema possono modificarsi i regolamenti parlamentari senza bisogno di modifiche costituzionali. "Dannoso" perché uccide il confronto parlamentare. Fosse il nostro un Parlamento che unicamente discute senza decidere mai (come una vulgata continua a ripetere) si potrebbe pensare ad alcune forzature o limitazioni della dialettica parlamentare. Ma la realtà, ben conosciuta, è che il nostro Parlamento non discute, né decide. Una lunga stagione essenzialmente collegata alle modifiche dei regolamenti parlamentari ha fatto strame della discussione parlamentare (è qui inutile richiamare la prassi dei maxi emendamenti, i tempi contingentati, l'abuso della decretazione d'urgenza, l'abuso dell'istituto della questione di fiducia), senza peraltro migliorare la sua capacità decidente (almeno quella di origine parlamentare, non così invece per quella d'origine governativa). Che bisogno c'è di continuare su questa strada? Meglio sarebbe ripensare agli equilibri tra un Parlamento che si riappropria del suo ruolo di legislatore e controllore del Governo e un esecutivo che può ottenere tempi certi per alcuni suoi provvedimenti ritenuti essenziali all'attività di governo.

Sull'esigenza di riformare il bicameralismo perfetto c'è un'unanimità di giudizio. I problemi sorgono – ovviamente – sui modi per realizzare questo obiettivo, da molto tempo auspicato, ma mai realizzato. Il modo prescelto dal disegno di legge

Osservatorio sulle fonti

costituzionale sconta – a mio parere – la debolezza della fase politica che stiamo vivendo. Qui – a dimostrazione di come la questione sia di legittimazione (come espresso al paragrafo precedente) e di contenuto (come espresso in questo paragrafo) e non di sottovalutazione della crisi costituzionale che stiamo vivendo – bisognerebbe essere ben più radicali. Se si volesse superare il bicameralismo perfetto e, al contempo, dare una forma di tipo federale al nostro Stato è ben noto quel che si richiede: la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni. Né più né meno. Poi, su questo nuovo impianto istituzionale, definire le funzioni dei due rami del Parlamento. Da tempo se ne parla, l'occasione è stata perduta quando si volle riformare il Titolo V, ma si evitò di assumere ogni decisione in merito alla composizione delle Camere. Fallimentari le ipotesi di istituire Commissioni paritetiche per le questioni regionali in seno al Senato, che invece vengono ancora riesumate. Oggi, la debolezza della politica e l'istinto di conservazione dei senatori rendono ben più arduo ipotizzare una riforma tanto profonda. Ma l'alternativa alla impossibilità di far bene non è quella di far peggio pur di non restar fermi. Un riparto funzionale basato su un confuso articolo 117 (che dovrebbe quantomeno essere semplificato: ecco un'altra misura che non c'è), con poteri decisori di ultima istanza rimessi ai Presidenti dei due rami del Parlamento, ostacolati da una Commissione ibrida che può solo esprimere pareri e che non ha nessuna chiara legittimazione propriamente federale, non può che farci passare da un bicameralismo perfetto ad un bicameralismo confuso. Non mi sembra un gran passo avanti.

Rimane la riduzione del numero dei parlamentari. Non se ne può che parlar bene. Non tanto perché in tal modo si dà risposta all'antipolitica montante, ma per la ragione di fondo che un organo legislativo più ridotto potrebbe acquisire maggiore autorevolezza e la scelta dei nostri rappresentanti avvenire con maggior capacità di selezione. E tutti dovremmo auspicare un Parlamento più autorevole e un ceto politico meglio selezionato. Soprattutto di questi tempi.

Certo rimane poco chiaro perché la riduzione nel numero dei parlamentari non abbia portato anche a sanare l'errore commesso da una precedente improvvida misura di revisione: i collegi esteri che hanno dato pessima prova. Conservarli, riducendone il numero, vuol dire confermarne la validità di principio. Non credo che qualcuno lo pensi, ma chi può saperlo, nel silenzio assordante che circonda la riforma annunciata.

3. – Dunque, sia ragioni di delegittimazione dei soggetti politici sia ragioni di merito sconsiglierebbero di dare seguito al disegno di legge costituzionale attualmente in discussione dal Senato. Ciò non vuol dire però non far nulla aspettando le prossime elezioni che si preannunciano burrascose.

Soprattutto le forze politiche presenti in Parlamento dovrebbero mostrare di essere in grado di risalire la china, se non vogliono farsi travolgere dalla prevedibile disaffezione dei propri elettori. Ma l'idea di rilegittimarsi cambiando la costituzione è la peggiore. Per salvarsi essi hanno una strada già indicata e immediata: riformino se stessi approvando buone leggi ordinarie sui partiti e i loro finanziamenti, e – soprattutto – cambino la legge elettorale restituendo dignità al voto. Dopo, nella prossima legislatura,

Osservatorio sulle fonti

se emergeranno un ceto e formazioni politiche rappresentative degli interessi sociali reali, questi potranno riprendere il discorso sulle modifiche istituzionali e costituzionali.