

Le prospettive dell'assetto costituzionale

di Leopoldo Elia*

Per tracciare qualche linea di prospettiva sulla situazione costituzionale italiana nei prossimi anni è opportuno partire da una constatazione di Angelo Panebianco, insospettabile di incomprendimento od ostilità nei confronti dell'attuale maggioranza:

"La posizione italiana [in Europa] resta assai debole. Restano deboli le sue istituzioni, e fortissime le sue divisioni interne" (Corriere della sera, 10 gennaio 2002) .

In realtà è il funzionamento - o meglio la qualità - dell'alternanza in Italia che desta serie preoccupazioni, per il restringersi (anziché l'espandersi) di quell'area di convinzione condivise su che cosa debba intendersi per democrazia maggioritaria.

Nel momento in cui sembra chiudersi la infinita transizione italiana, ricongiungendosi (in quella che appare una evoluzione naturale della forma di governo verso il neoparlamentarismo di tipo medio europeo) la figura del Premier con quella del Leader della maggioranza, si affacciano fondati timori sulla stessa sopravvivenza della forma di Stato democratica quale emerge dalla interpretazione cinquantennale della Costituzione repubblicana. Ciò spiega quella fortissima "divisione interna" di cui parla Panebianco, divisione che a tratti appare persino più aspra di quella verificatasi in alcuni periodi della guerra fredda. Al dato della separazione ideologica (che in parte si ripresenta ancora, sebbene sempre più artificialmente) subentra un mix di questione morale e di questione costituzionale. Naturalmente, in questa sede, prevale la necessità di chiarire questo secondo aspetto, senza peraltro dimenticare il rilievo che può assumere alla lunga la controversia sull'etica pubblica.

E' preminente la preoccupazione che si dia del principio maggioritario una interpretazione incompatibile con la concezione di democrazia accolta dal costituzionalismo occidentale: mentre quest'ultimo prevede robusti argini e contrappesi al potere della maggioranza, esso verrebbe invece inteso dai vincitori come illimitato e insofferente di ogni vincolo. A riprova si cita l'esperienza parlamentare dei famosi primi cento giorni, risolta in una legislazione *sibi et suis* in materia di giustizia, di trattamento fiscale delle successioni e di rientro dei capitali esportati. Si aggiunga il conflitto con una parte non secondaria della magistratura, come hanno dimostrato le manifestazioni di dissenso durante le cerimonie per l'apertura dell'anno giudiziario, fondate anche su una protesta contro la fuga dal processo organizzata dalla difesa di alcuni politici imputati in procedimenti nei quali si è superata ogni "ragionevole" durata. *Last but not least* mancherebbe la volontà di affrontare in termini seri la annosa questione del conflitto di interessi del Premier e di singoli ministri, peraltro colpevolmente non risolta dal centro sinistra nella XIII legislatura.

In conclusione farebbe difetto la ricerca autentica di quei compromessi (in senso kelseniano) che caratterizzano le democrazie parlamentari, anche quelle maggioritarie.

E la democrazia non è mai soltanto decisione ma è anche deliberazione, e come tale richiede una disciplina della partecipazione ai procedimenti deliberativi che implica, perciò, *"una disaggregazione del potere fra i soggetti che a quei procedimenti sono chiamati a partecipare"* (così Bartole, voce *Democrazia maggioritaria* nel V vol. aggiornamento *Enc. dir.* pag. 352).

D'altra parte *"il concetto di democrazia maggioritaria, se portato alle sue ultime conseguenze, sembra collidere con il principio della divisione e separazione dei poteri, e quindi con uno dei tratti irrinunciabili del moderno costituzionalismo: pertanto il principio maggioritario deve convivere con altri e diversi principi, in primis - appunto - quello della divisione dei poteri"* (così, da ultimo, S. Bartole ed. loco pag. 354) . Questa collisione si è già verificata in primo luogo nel conflitto (in senso atecnico) con la magistratura in una sua parte rilevante, in via tendenziale con alcune alte autorità e da ultimo con le fondazioni bancarie riassoggettate a maggioranze politiche per il tramite degli enti locali.

In definitiva il tipo di democrazia instaurato nella XIV legislatura si caratterizzerebbe quasi esclusivamente come democrazia di investitura anziché come democrazia d'indirizzo, sostenuta quest'ultima dalla partecipazione di un partito, quello di maggioranza, con una organizzazione o metodo interno sicuramente democratico: nel caso nostro l'assenza di

tale prerequisito è anche essa surrogata dal consenso elettorale (sulla distinzione tra questi tipi di democrazia vedi già Elia, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo: Proposta per un riordino istituzionale possibile*, Edizione Cinque Lune, Roma, 1988). Questa situazione si caratterizza inoltre per la mancanza di uno statuto dell'opposizione, che la tuteli contro abusi del potere maggioritario anche all'interno del Parlamento, statuto non adottato tempestivamente per un'altra censurabile omissione del centro-sinistra nella passata legislatura.

Più in generale è l'erosione dei principi solidaristico e lavorista, affermati nella prima parte della Costituzione, a minacciare non solo la coesione della società, realizzata soprattutto a partire dal 1993, ma il modello stesso economico-sociale quale emerse dalle scelte dei costituenti.

C'è dunque il pericolo che la democrazia maggioritaria degeneri in dittatura maggioritaria e che un certo esercizio del potere (favorito dalla concentrazione senza precedenti delle sue varie forme: economico, mediatico-culturale, politico) alteri la stessa forma di Stato. Auguriamoci naturalmente che ciò non avvenga. Ma sarebbe impossibile oggi discutere di riforme istituzionali senza riflettere innanzitutto sul "costituzionalismo sostenibile" nel quadro di una democrazia divenuta pienamente maggioritaria.

Le future riforme riguardano in primo luogo i rapporti tra lo Stato e l'Unione europea, con particolare riguardo ai progetti di integrazione in un soggetto politico autorevole. Nella "Convention" e poi nella conferenza intergovernativa l'Italia (o meglio il suo governo) dovrà chiarire quali conclusioni propositive risultano dalla duplice affermazione che il Presidente del Consiglio suole affiancare: conferma dell'impegno europeista da parte del nostro Stato "sovrano" e accettazione della formula Chirac, secondo cui gli Stati-nazione dovranno gestire in comune quote di sovranità conferite all'Unione. In altre parole, che cosa si deve fare perché la "Federazione di Stati-nazione" non si risolva in un ossimoro, sinonimo di impotenza?

Dentro lo Stato si deve affrontare e risolvere il problema della leale attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione approvato il 7 ottobre 2001 dal corpo elettorale. Bisogna farlo senza espropriare il Parlamento dei poteri che la nuova normativa costituzionale (a regime e in fase transitoria) gli attribuisce, addirittura con riserva di Assemblea e la traduzione in norme legislative delle scelte accolte nel Titolo novellato deve essere fedele al testo della revisione, senza di che la riforma diventerebbe un motivo di illegalità costituzionali e di sfiducia nelle istituzioni. È evidente che tra i compiti più difficili da affrontare con soluzioni equilibrate emergono la definizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente e l'attuazione del nuovo art. 119 sul sistema fiscale

Quanto alla forma di governo dovranno essere sciolte le ambivalenze contenute nel discorso di investitura del Presidente del Consiglio, poi ripetute in alcune dichiarazioni di fine anno. Come un fiume carsico il tema ritorna di tanto in tanto in superficie con queste caratteristiche: si prospetta l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, dotandolo dei poteri di governo, o l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, prendendo in considerazione anche una modifica in senso proporzionalista delle leggi elettorali; la seconda caratteristica riguarda i tempi della riforma, sempre previsti non prima del quarto anno della legislatura. Ora è evidente che il Premier abbia interesse a non realizzare troppo presto le riforme, da cui potrebbe derivare la spinta ad una abbreviazione del quinquennio di legislatura, data l'ampia maggioranza di cui gode a seguito del voto del 13 maggio. Tuttavia bisogna sottolineare i gravi inconvenienti che questa situazione di incertezza non può mancare di produrre; i due organi custodi della Costituzione, il Presidente della Repubblica e, per altri motivi, la Corte Costituzionale (immissione di giudici di estrazione regionale) sono posti in uno stato di provvisorietà e in una condizione che un giornalista riguardoso ha chiamato "sotto avvertimento" e che il sen. Cossiga, notoriamente meno riguardoso, sintetizza in una espressione più pesante. Sarebbe bene, comunque che le vere intenzioni del leader-Premier fossero chiarite con un forte anticipo rispetto al termine previsto, in modo che ciascuno possa prendere posizione rispetto ad una proposta definita e, possibilmente, motivata, magari con la convenzione, accettata da tutti, che la riforma avrà una certa decorrenza tale da non ridurre la durata della legislatura. La mia propensione, come è noto, è da tempo indirizzata verso una formula tedesco-spagnola e comunque aliena da ogni imitazione del semipresidenzialismo francese, che tende sempre a risolversi (anche fuori dalla coabitazione vera e propria) in diarchie che annebbiano ancora di più la responsabilità politica da far ricadere sul Presidente o sul Primo Ministro. Del resto, l'elezione di Ciampi, per le sue modalità di straordinario consenso, sembrava avesse consolidato la scelta a favore di una presidenza di garanzia. Se mai restavano aperti alcuni problemi circa i poteri del Premier in ordine alla stabilizzazione e alla efficienza (non da caserma) della sua maggioranza. Quanto alla legge elettorale si può discutere, anche in base ai risultati del 13 maggio e alle proposte da ultimo discusse nella prima Commissione del Senato nella tredicesima legislatura (testo Franceschini - Villone), circa soluzioni più equilibrate, che però non pongano in pericolo la scelta di una maggioranza di governo realizzata già tre volte con il Mattarellum. Quanto alla Corte costituzionale, ho sempre sostenuto che non ci possono essere giudici rappresentanti delle regioni ed eletti

direttamente da esponenti regionali ma soltanto giudici eletti da una Camera federale rappresentativa delle autonomie.

Naturalmente sull'esito e sulla qualità dei tentativi di riforme peserà anche la capacità delle opposizioni di proporre progetti persuasivi ed incidenti se non sulle iniziative delle maggioranze almeno su settori significativi dell'opinione pubblica. L'opposizione più forte (o meno debole) dovrebbe riscattarsi dai molti gravi errori compiuti in materia istituzionale durante la XIII legislatura: l'incapacità di risolvere il problema del sistema radiotelevisivo è un esempio tra i molti che spicca per la sua rilevanza.

Per concludere, è necessario evitare i pericoli della deriva plebiscitaria (con conseguente dittatura della maggioranza e del suo leader) ma è anche necessario che l'opposizione faccia la sua parte con serietà di proposte e con la formazione di un personale politico in grado di competere.

* Presidente emerito della Corte Costituzionale (Questo articolo in corso di stampa nella "Rassegna parlamentare", n.1., 2002)

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali