

Cercando di ragionare pacatamente: una risposta a Carlo Fusaro

Roberto Bin *

(20 gennaio 2006)

Vorrei cogliere l'invito di Carlo Fusaro a discutere pacatamente della riforma costituzionale, cercando di esprimere però le ragioni che mi inducono a ritenere necessario opporsi duramente ad essa.

Non affronto la questione del metodo, ma solo quella di merito. Dice Carlo Fusaro: "a me pare difficile sostenere che da oltre un ventennio tutti si siano sbagliati e la parte II della Costituzione vada bene com'è". Vorrei sostenere invece che qui si è insinuato un equivoco generale, metodologico, che tormenta la maggioranza degli "studiosi" (e non solo di essi): questo equivoco nasce dalla pessima idea che esista una "costituzione materiale" affiancata alla "costituzione formale", e che le due "costituzioni" marcino affiancate, intrecciate, sovrapposte. È una pessima idea che viola la legge di Hume sulla distinzione tra "essere" e "dover essere" o, nei più usuali termini dei giuristi, tra "fatto" e "norma", tra "regolarità" e "regole". Quante volte si è detto che per *capire come funziona* la Costituzione italiana bisogna guardare alle prassi? Giustissimo! Ma per *interpretarla*, ossia per intenderne il *significato normativo*, i fatti non aiutano: essi sono l'*oggetto* di un giudizio di legittimità, non il suo *parametro*.

Questa insidiosa confusione tra i due piani - che taluno ha assunto come premessa metodologica esplicita - comporta poi una conseguenza inevitabile: che la insoddisfazione per i "fatti" - cioè per come la costituzione è applicata - diviene la premessa di un cambiamento delle "norme". Ma questo è il frutto sbagliato e insidioso di un ragionamento avvelenato! In questo *Forum* Valerio Onida ha perfettamente espresso le ragioni di questo inganno, denunciando il "mito" delle riforme: alle sue, anch'io ho unito alcune considerazioni, che perciò non starò qui a ripetere. Ma la sintesi è semplice: rilevare insoddisfacenti attuazioni della norma costituzionale non giustifica affatto l'esigenza di mutare la norma stessa; la politica ha e deve avere i suoi spazi e le sue responsabilità, e male fa la Costituzione a cercare di imbrigliarla verso comportamenti virtuosi; il che non significa che qualche intervento possa essere utile a rimuovere congegni costituzionali che operano male, che facilitano per esempio l'instabilità dell'esecutivo; ma è indebita la pretesa di "stabilizzare" la maggioranza politica attraverso congegni costituzionali.

Le mie premesse, come si vede, sono molto diverse da quelle di Carlo Fusaro. Io sono profondamente convinto che, se si vuole stabilizzare un governo, non se ne debba rafforzare *giuridicamente* il ruolo *contro* il parlamento e la "sua" maggioranza (in una democrazia un governo non può mai essere istigato a governare *contro* il parlamento!), ma si debba operare per favorire maggioranze stabili e coese: e che perciò è semmai sul sistema elettorale che si debba incidere, con particolare attenzione alla complessa (e fortemente incidente) "legislazione di contorno", nonché su altri atti "minori", come i regolamenti parlamentari. Ma ancora più importante è l'atteggiamento degli elettori, perché difficilmente si può avere un governo forte e una maggioranza stabile in un paese profondamente diviso e sostanzialmente disinteressato (e non sto sostenendo che tale sia l'Italia, comunque): proprio per questo motivo bisogna evitare cambiamenti troppo frequenti della legge elettorale, perché essi destabilizzano il sistema.

Ciò non significa, ovviamente, che non ci siano cose da modificare in costituzione: la riforma del Titolo V va evidentemente riformata, lo si sa; bene è diminuire il numero dei parlamentari (ma non dal 2016!); anche uscire dal bicameralismo "perfetto" mi sembra un'esigenza del tutto condivisibile, così come - passo ancora più importante, a mio avviso - riconoscere in costituzione il ruolo della Conferenza Stato-Regioni (anche se così formulata a ben poco serve, mentre si dovrebbe istituire piuttosto una Conferenza delle Regioni, senza l'equivoco della presidenza da parte del Governo). Sì, alcuni piccoli ritocchi andrebbero proprio bene: ma non di questo si tratta nella riforma appena approvata!

Mi piacerebbe che Carlo Fusaro rispondesse a questi tre quesiti:

a) Condivido da sempre l'esigenza di una "camera delle Regioni", ma non per ragioni di "estetica istituzionale", ma per rendere più efficiente, meno dispersivo e meno conflittuale il "governo multilivello": ma in che cosa il "Senato federale" ridisegnato dalla riforma renderebbe lo stesso più rappresentativo degli interessi regionali rispetto a quello attuale? Il fatto che lo compongono dei "notabili"? L'elezione "contestuale" (a partire da un futuro tutt'altro che prossimo)? La

dizione "federale"?

b) Come può funzionare un riparto dell'attività legislativa tra i due "forni" (la distinzione tra i procedimenti che iniziano in uno o nell'altro ramo del parlamento) basato sull'elenco di materie del 117, che non riesce a governare neppure tendenzialmente il riparto delle funzioni tra Stato e Regioni? Quale delle leggi approvate dal Parlamento negli ultimi anni avrebbe una sicura imputazione ad uno o all'altro procedimento? Come ci si comporterà con le "materie-funzione", le "materie trasversali", le "materie-obiettivo", le materie miste, le materie in cui - come la Corte di continuo sottolinea - si instaura un groviglio di competenze (ed è perciò inderogabile agire secondo "leale cooperazione")? E chi risolverà il continuo contenzioso preventivo tra le due Camere e quello successivo tra lo Stato e le Regioni, che inevitabilmente si verificherà? Già, perché se il Senato è "federale" perché rappresenta gli interessi delle Regioni, le sue attribuzioni non possono essere "trattabili" in via di compromesso e ogni loro lesione dovrà causare la integrale caducazione dell'atto legislativo!

c) Esiste anche una sola norma della riforma a cui si possa seriamente riconoscere la capacità - in quanto norma giuridica, non in quanto messaggio pubblicitario - di produrre l'effetto di rafforzare e stabilizzare il Governo? La norma che prevede, accanto alla mitologica "sfiducia costruttiva", anche la "morte costruttiva" (cioè la possibilità che la Camera designi il successore del "premier" defunto)? La norma "antiribaltone"? Ma come funzionerà una norma così assurdamente formulata, in presenza di deputati subentrati in elezioni suppletive (magari alla guida di una "lista civica" che sta fuori dagli schieramenti iniziali)? E nel caso di formazioni politiche che si dividono e riaggregano nel corso della legislatura (vedi la "diaspora" socialista, per esempio)? E nel caso di formazione di un nuovo partito (il "partito democratico", per esempio)? Ogni deputato sarà munito di un documento di "tracciabilità politica", che lo accompagnerà in ogni voto? E dei pianisti che si fa? Un calco dell'impronta digitale inserito nel documento di "tracciabilità politica"? E chi dirimerà tutto il contenzioso conseguente - contenzioso da cui dipendono le sorti del Governo e della legislatura?

d) Ha senso che il Presidente della Repubblica venga allontanato dal campo di gioco, estromesso da quelle funzioni di minimo controllo di decenza che attualmente esercita sulla nomina dei ministri, sulla presentazione dei disegni di legge, sulla valutazione dei motivi dello scioglimento? Ha senso che in un paese in cui le istituzioni politiche e i loro leader seguono sempre di più il "modello" degli ultras negli stadi, è consigliabile in questo paese allontanare l'arbitro dal campo mentre la partita infuria? E inquinare la Corte costituzionale aumentandone la componente di "nomina politica" ne migliorerà il prestigio e l'autorevolezza? Cosa accadrà quando i membri "politici" si comporteranno secondo l'esempio dei pretoriani "laici" del CSM, facendo mancare il numero legale nella deliberazione delle sentenze più scottanti? E cosa accadrà quando 8.000 comuni e 100 e passa province incominceranno a sommergere la Corte di migliaia di ricorsi contro le leggi emanate da assemblee (parlamentari o regionali) dominate da maggioranze di colore politico avverso?

No, francamente non credo che parlare pacatamente di questa riforma possa attirare un giudizio durissimo nei suoi confronti. Disegnare istituzioni inefficienti, meccanismi impossibili da far funzionare (e che riguardano parti centrali come il procedimento legislativo) o introdurre norme (mi riferisco alla c.d. *devolution*) che promettono cose che non danno, tutto questo ha un solo significato: far dimenticare che la costituzione è *legge*, è *norma giuridica* che si applica al e limita il potere politico, non uno slogan pubblicitario. Se questa maggioranza, così estesa e forte del consenso elettorale, avesse davvero voluto fare la *devolution*, perché si è accanita contro ogni tentativo delle Regioni di far valere le ragioni della loro autonomia, dando prova di uno spirito centralistico che neppure i Governi Scelba hanno manifestato? Per far funzionare a dovere la riforma del Titolo V del 2001 sarebbe bastato un comportamento virtuoso del Governo, un più intelligente uso dell'impugnazione delle leggi regionali, la ricerca di far funzionare i meccanismi di coordinamento, la soluzione del nodo della finanza. Tutto questo non si è fatto, ma la riforma costituzionale sì!

No, francamente non vedo proprio che cosa salvare di tutto ciò. Condivido - sia chiaro - quasi tutte le esigenze che Carlo Fusaro sottolinea, ma trovo che vi sia un netto salto logico tra individuare un'esigenza di cambiamento e concludere che *perciò* è necessaria una riforma costituzionale. Vorrei anzi che il tema della "riforma costituzionale" sparisse per un po' dai programmi dei partiti politici, almeno sino a quando non si siano resi conto che il problema è un altro, quello della loro "autoriforma".

* p.o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - bnb@unife.it