

Di nuovo sul mito delle riforme costituzionali

di Domenico Argondizzo

(18 gennaio 2006)

Mi permetto di muovere alcuni sommessi rilievi ad un intervento, in questo *forum*, del 21/12/2005 sull'approvazione in seconda lettura della riforma costituzionale. Incenterò la mia attenzione prevalentemente sul metodo. La dottrina costituzionale e in generale il diritto costituzionale devono muoversi su di un piano diverso da quello della contemporaneità politica e devono anzi predisporre degli strumenti per indirizzarla e guidarla lungo la linea dei valori e principi generali dell'ordinamento costituzionale. L'unico limite a questa funzione materna del diritto costituzionale verso la politica, si imporrebbe, in via di fatto, di fronte ad una rottura costituzionale operata ovviamente *extra ordinem*. Detto questo, vedo una certa incoerenza prima nel dire che gli strumenti costituzionali non dovrebbero ingessare la realtà politica (a proposito di un innalzamento delle maggioranze previste dall'art. 138 Cost.) e poi nell'affermare, all'opposto, che, in un quadro politico mutato per via della legge elettorale (spiegherò più avanti perché non vedo questa mutazione), è "ancora più necessario predisporre qualche stampella costituzionale che valga a favorire un più idoneo funzionamento del parlamentarismo" di fronte alle supposte redivive "potenzialità restauratrici del modo di interpretare il governo parlamentare di coalizione proprio degli anni pre trasizione". Evidentemente, se sono ammissibili alcune rigidità nell'architettura della forma di governo, lo sarebbero a maggior ragione, nel quadro a tinte fosche tratteggiato, sugli strumenti che consentono la modifica di quella architettura, come del complessivo sistema costituzionale (salvi i principi fondamentali). Come cercherò di spiegare di seguito, questa prospettata maggiore severità della procedura dell'art. 138 Cost. non sarebbe poi comunque tale da ingessare la Costituzione.

Ma cominciamo con ordine dall'inizio: uno dei fondamenti del costituzionalismo, dato dalle esperienze storiche negative, cioè che una eccessiva rigidità delle costituzioni è un pericolo per la tenuta del sistema liberaldemocratico, non autorizza ad opporsi ad un innalzamento delle maggioranze attualmente previste dall'art. 138 Cost.. E la prova fattuale è che maggioranze di tre quinti (dei componenti o dei votanti) possono, non pregiudicando la funzionalità degli istituti per i quali sono previste (vedi rispettivamente le elezioni dei membri della Corte costituzionale o del CSM), costringere il sistema politico ad una virtuosa prassi di codecisione su materie non afferenti il programma di governo e comunque esterne e superiori alla dialettica maggioranza/opposizione (*rectius* minoranze). E la pratica concreta di queste elezioni, con la loro faticosa realizzazione, provano oltre ogni evidenza proprio la necessità di soglie così alte, per l'im maturità della nostra società politica "vecchia, stanca e pur bambina". E quale materia è per definizione più estranea al programma dei vari governi che si succedono in una liberaldemocrazia, di quanto non sia la fondazione e la stessa riforma della costituzione? Invece, da quanto traspare anche dalle tesi del recente intervento, è oggi penetrata anche nel mondo della dottrina una concezione volgarizzata della costituzione. Facendo un taglia/incolla dallo stesso intervento, desumo il seguente concetto: è certo auspicabile una codecisione su questa materia..., ma se non c'è, onde non "riconoscere alle minoranze un potere di veto", l'opposizione "può influenzare, correggere, attenuare o accentuare l'indirizzo della maggioranza, non può pretendere di invertirlo". A questo concetto obietto che non può e non deve esserci un indirizzo di maggioranza in materia di costituzione! Questa idea della costituzione, preda del vincitore delle elezioni, è assai lontana da quello che mi pare essermi stato insegnato.

Per questa stessa ragione è assai auspicabile un innalzamento sia delle maggioranze previste dall'art. 138 Cost., sia delle maggioranze necessarie per eleggere gli organi di garanzia, ove fossero solo assolute (Presidente della Repubblica, Presidenti delle Camere).

Per ciò che concerne il merito di questa riforma mi limito a rinviare alle osservazioni numerose ed autorevoli che sono state manifestate (ultima, cronologicamente, quella del professor Bin su questo *forum*). Mi limito solo ad accennare ad un macroscopico *deficit* di attenzione verso due questioni.

1) La prima è un nodo che attanaglia la funzionalità del Parlamento da diverse legislature: quello dello *smaltimento* della normazione di emanazione governativa, e, nell'ambito di questa, specialmente della manovra finanziaria. Parafrasando il neologismo coniato dal professor Bin ("Stato di pubblicità"), si può dire che assistiamo ad un nuovo figurino di governo: quello del "vediamo l'effetto che fa" ovvero del "ripensamento reiterato". Mi riferisco alla prassi dei vari governi di stravolgere il testo della legge finanziaria con maxi emendamenti che giungono dopo il laborioso e faticoso vaglio delle commissioni e/o delle Assemblee. In questo modo il Governo, con l'argomento della ristrettezza dei tempi, della

complessità della manovra finanziaria, della lungaggine dei lavori parlamentari, si preconstituisce il diritto di fare approvare dal Parlamento un nuovo testo che contiene nuove materie, e che non è stato oggetto del vaglio delle Camere, ma che lo è solo in ultima battuta, senza vera discussione e con il voto di fiducia, a poche ore di distanza dalla presentazione. Sarebbe il caso, invece, di:

a) innanzitutto anticipare i termini di presentazione dei documenti che compongono la complessiva manovra;

b) rendere automatica la questione di fiducia sul respingimento degli emendamenti non accettati dal Governo;

c) limitare la possibilità del Governo di modificare il testo da lui stesso presentato a quelle parti toccate dall'eventuale approvazione di emendamenti di origine parlamentare (in questa logica, da lui preventivamente accettati). Una obiezione che prevengo è la seguente: si potrebbe allora assistere alla prassi elusiva di maxi subemendamenti del Governo, previo il surrettizio accordo con la maggioranza per la approvazione di emendamenti *ponte* che diano la stura alla sua furia iconoclasta. Ma confido che una tale prospettiva possa essere fugata dal miglioramento complessivo di un meccanismo così configurato e dal fatto che un subemendamento è comunque assai più vincolato e ristretto nella materia e non può prestarsi ad una ipertrofia come l'emendamento.

Con tali accorgimenti si potrebbe ottenere il risultato di rendere il Governo più responsabile ed attento a presentare inizialmente il testo della manovra e congiuntamente il Parlamento potrebbe avere un ruolo reale nella preparazione del testo finale giacché il lavoro parlamentare sarebbe finalizzato ad emendarlo veramente.

Diversamente, questo modo di fare snatura la il governo parlamentare e relega i parlamentari (indipendentemente dall'appartenere alla maggioranza o all'opposizione) a commentatori della normazione in divenire, senza alcun potere di incidere sul suo esito. Non voglio addentrarmi troppo su un tema che apre una voragine di teorizzazioni della dottrina, sin dal secolo XIX, sul rapporto tra Parlamento, Governo e Burocrazia (e, per suo tramite, gruppi di potere economici), ma questo accenno svela come è assai *risibile* la soluzione del passare o meno da un bicameralismo perfetto ad uno differenziato ed ineguale. A tale prassi anticostituzionale nel rapporto tra Esecutivo e Camere, è indifferente il diverso riparto di competenze tra queste. Al contrario, con un reale funzionamento dell'istruttoria legislativa in Parlamento, e con una sua contemporanea riacquisizione della propria autorevolezza come luogo della mediazione politica degli interessi (come diceva il professor Bin, anche attraverso un ritorno del ruolo centrale dei partiti nella società), sarebbe allora il caso di valutare la reale esigenza ed il verso di un superamento del bicameralismo attuale verso uno che abbia un "senso costituzionale".

2) La seconda questione tocca il fondamento della liberaldemocrazia governata dai partiti, cioè la garanzia della democrazia interna ai singoli partiti. Questo è il tema di sempre e la sua dimenticanza, in dottrina ed in prassi, è una delle fondamentali cause lontane della attuale deriva autocratica. Questa va rintracciata nel mancato controllo costituzionale del rispetto di regole interne agli statuti dei partiti, che tutelino la corretta formazione delle maggioranze e quindi la possibilità di un cambiamento delle stesse. L'ingessatura delle maggioranze ha infatti come portato la costituzione in oligarchie dei vertici delle stesse e la trasformazione dei partiti in strutture che amministrano le carriere dei *professionisti della politica*. Così i partiti politici, che nel disegno del nostro Costituente, dovevano essere centri motori della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, sono creature morte ai fini della rappresentatività politica della società, giacché in mano ad *élites* che alimentano sé stesse per endogenesi, invece di venire sostituite da altre che precedentemente erano la loro opposizione interna al partito.

Comunque, sul tema della democrazia governata dai partiti e sul suo rapporto con la democrazia all'interno degli stessi, rinvio ad un approfondimento che mi richiederebbe troppo spazio se fatto in questa sede.

E veniamo alla questione del *referendum* confermativo. Tal istituto era stato previsto dai costituenti come una garanzia nel caso le forze politiche non si fossero accordate sulle riforme costituzionali. Quindi il suo funzionamento è già sintomatico di una criticità del sistema politico. La previsione poi, nel nuovo testo costituzionale, del ricorso al referendum anche nel caso di approvazione con la maggioranza dei due terzi, è indicativa proprio dello "Stato di pubblicità", che preferisce istituti giuridici più facilmente manipolabili con la demagogia del *battage* pubblicitario, piuttosto che un innalzamento delle maggioranze necessarie in Parlamento.

Per quanto riguarda il supposto ritorno, con la legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza, ad un *abitate* favorevole alla ricostituzione della forma di governo parlamentare di coalizione propria degli "anni pre 1993", c'è da osservare che: se si fosse trattato di una legge elettorale ben fatta (ossia con un premio unico a livello nazionale e con

delle soglie di sbarramento adeguate, cioè il 5%), questi rilievi sarebbe risultati infondati. Infatti tale sistema elettorale è il più rispondente alle esigenze del bipolarismo (come ho già cercato di dire apoditticamente su questo *forum*). Probabilmente non rientrerò nella categoria degli studiosi di buona volontà (non perché mi manchi la buona volontà), ma non vedo così nitide le necessità oggettive di riforme, su quei *temi* ed in *quella* direzione (1. superamento del bicameralismo paritario ed indifferenziato; 2. rafforzamento dell'Esecutivo; 3. messa a punto della riforma del titolo V).

Ho bensì accennato a temi *altri* (1. rapporto tra Parlamento e Governo in sede di normazione e reale esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento attraverso una seria istruttoria legislativa; 2. democrazia interna ai partiti per restituirli alla vita ed anche al fine del recupero di autorevolezza degli stessi come protagonisti della mediazione degli interessi) che andrebbero affrontati una buona volta anche a livello costituzionale (sul secondo punto semplicemente applicando ed integrando l'art. 49 Cost.), anche perché la quasi assenza di una normativa ordinaria è testimonianza essa stessa che sono temi che toccano le strutture portanti del sistema costituzionale.

E su questi temi fondamentali che qualificano la realtà di un governo parlamentare in una democrazia liberaldemocratica, sono abbastanza ininfluenti e secondari i succitati temi che affronta la riforma costituzione:

I) perché il tema centrale non è il rafforzamento dell'Esecutivo rispetto alla coalizione che lo sostiene. Questo si ottiene *bonificando* il sistema politico con una buona legge proporzionale che dia, se necessario, un premio di maggioranza e cancelli, con lo sbarramento del 5%, i partitini, fonte dell'instabilità dei governi, e che sono l'apoteosi della deriva oligarchica che si afferma - più o meno incontrastata - in genere all'interno dei partiti, in assenza di una tutela, a livello costituzionale, della loro democrazia interna. Infatti tale deriva è tanto più forte quanto minore è la cerchia di persone che il partito rappresenta. A ciò si aggiunga che i leader dei vari partitini sono portati a porre questioni marginali o, quando non marginali, dissonanti dal sentire comune della grande maggioranza dell'elettorato dei partiti più grandi delle coalizioni cui partecipano (di governo o di opposizione), per marcare una loro ragione di esistenza e legittimare il procrastinare la loro scomparsa.

Il tema centrale è la restituzione della funzione legislativa in capo al Parlamento (monocamerale o bicamerale), che vuol dire anche restituzione alla politica, nell'ambito dell'Organo assembleare, del ruolo di mediazione degli interessi, espropriato nei fatti dai vertici dei singoli dicasteri e dalle ristrette cerchie dei gabinetti.

II) perché l'alternativa ad una seconda camera paritaria è o una camera federale e delle autonomie o una camera corporativa. Dimostrata sin dal Kelsen la superiorità della mediazione politica rispetto alla mediazione corporativa, resta il tema del federalismo. Su ciò non mi pronuncio in assoluto perché ho un debito di conoscenza che devo ancora colmare, ma sono ancora a dir poco assai perplesso dell'utilità del passaggio da uno Stato unitario a forte decentramento amministrativo (quale poteva e stava diventando il nostro paese con la piena applicazione delle leggi Bassanini) ad uno Stato federale più o meno all'acqua di rose. Dirò di più, sono fortemente critico verso l'essenza del federalismo, che non è solo creazione di centri separati di responsabilità amministrativa, ma anche (e questo è il punto) di centri *separati* di produzione normativa. Ma che senso ha moltiplicare, regione per regione, la normazione su materia assai più rilevanti che non quelle del vecchio 117 Cost., ricostituendo la situazione italiana preunitaria? A parte l'assurdità di questo fare antistorico (e non mi si venga a dire che con l'Unione europea si devono spezzettare gli stati unitari, perché questo è un modo surrettizio di piegare la sussidiarietà ad uno scopo diverso da quello per cui è stata concepita in sede europea...), quale è la garanzia che un legislatore *prossimo* al cittadino sappia valutare e ponderare gli interessi meglio di quanto uno sito in Roma o a Strasburgo? In verità la moltiplicazione dei legislatori (*esclusivi* o *residuali*) e la conseguente differenziazione delle legislazioni fondamentali, basandosi su una interpretazione del liberalismo che lo appiattisce sul liberismo (negando la necessaria funzione regolatrice dello stato sul mercato), è contro i valori dello stato sociale di diritto, infatti crea per definizione diversità in base al diverso sviluppo del paese. Questo mio discorso presuppone ovviamente che il federalismo in Italia non nasca per unificare stati diversi ma che, come in questo caso, nasca per dividere uno Stato già esistente il quale:

a) ha un Meridione che è ancora tale;

b) deve mantenere accentrata la sua funzione redistributiva attraverso la leva fiscale (salvo, in un futuro augurabile, passarla a livello europeo).

Il borsellino deve rimanere unico per ragioni di giustizia sociale, che è prima di tutto efficienza del mercato. Infatti la redistribuzione del reddito, attraverso la spesa pubblica e la crescita salariale dei lavoratori pubblici e privati (in misura tale che non intacchi l'interesse dei detentori di capitale ad investire), sottrae la ricchezza dall'area dove l'utilità

marginale (per il complessivo sistema economico) è minore (cioè dall'area della rendita, che non si trasforma in profittevole capacità di consumo, ma semmai solo in consumo di beni di lusso), spostandola dove l'utilità marginale è più alta (sempre per il complessivo sistema economico), cioè nelle tasche dei consumatori di beni di massa, così incrementando la capacità del mercato di assorbire gli incrementi di produttività del sistema e stimolandola essa stessa. Infatti, fa "girare l'economia", secondo un simpatico *refrain* pubblicitario del Governo uscente, di meno l'acquisto di una maserati quattroporte che l'acquisto di un numero meno che proporzionale (rispetto al valore di mercato) di fiat panda.

E se il borsellino deve rimanere unico, unico deve rimanere il legislatore sulle materie fondamentali (ovvero *esclusivo* o *residuale*), potendo invece esserci diversi centri di responsabilità amministrativa.

Tornando alla legge elettorale, non penso, per inciso, che il doppio turno risolva quelli che sono i problemi di governabilità e rappresentatività propri del maggioritario con collegio uninominale (quali ho già cercato di esprimere su questo *forum*).

Comunque sia, anche se il premio al Senato è stato spezzettato (per una interpretazione miope e non evolutiva dell'art. 57 Cost. (e in fondo chi ha detto che l'art. 57 Cost. sia imm modificabile?), la affezione dell'elettorato al sistema bipolare, all'alternanza al governo, alla scelta del programma di governo tra le due alternative proposte, supererà questa sbavatura del legislatore ordinario e darà una maggioranza certa anche al Senato. Alla prossima Legislatura (attraverso un accordo tra i grandi partiti delle due coalizioni) sarà poi affidato il compito di perfezionare la legge elettorale proporzionale attraverso l'introduzione di un premio di maggioranza eventuale ed unico anche al Senato e di un reale sbarramento (5%) in entrambe le Camere.

In conclusione, evidentemente la forma di governo non si indirizza *naturaliter* verso sbocchi virtuosi, ma certo non lo sono quelli prospettati da questa riforma costituzionale.

Il *referendum* confermativo farà il suo mestiere, bene o male, di istituto di garanzia, che tutela il mantenimento dell'equilibrio dell'ordinamento costituzionale nel caso in cui l'accordo tra le forze politiche sia mancato in Parlamento (come è il caso di specie).

* Documentarista del Senato della Repubblica