

Le riforme costituzionali: un "mito" fuorviante

di Roberto Bin

1. Condivido in pieno le tesi e gli argomenti che Valerio Onida ha illustrato nel suo intervento e mi sento perciò in qualche modo coinvolto dalle obiezioni mossegli da Marco Cammelli (*Le riforme costituzionali, un "mito" necessario*, in *Il Mulino* 1/2004, 30 ss.) e da Paolo Pombeni in questo "Forum".

Accetterò per il momento la proposta di Cammelli di tenere separate le questioni della "necessità" delle riforme da quella della qualità dei riformatori, e mi concentrerò sulla prima (ma, alla fine, sarà inevitabile affrontare anche la seconda e verificare se davvero sia separabile dalla prima). Ci sono infatti alcune affermazioni che vorrei cortesemente contestare.

2. La prima affermazione è di Pombeni: la nostra costituzione regolerebbe troppo nel dettaglio gli istituti politici che "incarnano" i principi costituzionali; ciò impedirebbe il continuo adeguamento della costituzione al cambiamento del contesto politico e sociale, dal quale perciò il testo costituzionale sarebbe ormai scollegato, e renderebbe oltretutto *"quanto meno arduo qualsiasi lavoro di «evoluzione interpretativa», non solo per la rigidità (eccessiva) che si è finito per conferire alla lettera del testo (ma senza questa rigidità come sarebbe possibile una sede «giurisdizionale»?), ma per la necessità di fissare comunque «nel dettaglio» ogni configurazione degli istituti politici che sono non la applicazione, ma la incarnazione dei principi costituzionali"*. Ora a me sembra che questa affermazione travisi la realtà, non corrisponda affatto a quello che è la costituzione italiana: davvero il testo della costituzione del 1948 definisce così rigidamente i particolari della forma di governo, è frutto di *"una tecnica costituzionale che ha inteso scendere molto nel dettaglio"*? A me sembra proprio di no; vorrei portare alcuni esempi:

a) le norme sulla nomina del Presidente del Consiglio dei ministri sono estremamente elastiche, salvo fissare la competenza del Presidente della Repubblica all'atto e l'obbligo di instaurare il rapporto di fiducia, obbligo che accomuna tutte le forme di governo. Tutto il resto (consultazioni, incarico, scioglimento della riserva, scelta dei ministri ecc.) è prassi ed infatti sta lentamente cambiando (con vischiosità in parte incomprensibili, in parte dovute alle esigenze dell'instaurando governo di guadagnare tempo nel venire a capo degli accordi tra i gruppi della coalizione che ha vinto le elezioni);

b) le norme sui poteri del Presidente del Consiglio dei ministri sono assolutamente vaghe e consentono soluzioni diverse. Solo la dottrina, e neppure compatta (non sono certo l'unico a dissentire), ha sostenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia il potere di rimuovere i ministri. Il "caso Mancuso" ha dimostrato che tale potere in qualche modo è configurabile, anche se la Corte costituzionale - a mio avviso sbagliando - ha evitato di riconoscere apertamente tale potere (preferendo - a mio avviso sbagliando - accordare alla sfiducia individuale effetti giuridici "esterni" alla camera che la ha votata);

c) lo stesso "bicameralismo perfetto" non è una soluzione obbligata dalla costituzione. Sono sempre stato convinto che nulla vieta che le Camere vedano differenziarsi progressivamente le loro funzioni solamente in forza di modifiche e ritocchi apportati da norme dei regolamenti interni e dalla prassi (per es., combinando una prassi relativa all'ordine di presentazione dei disegni di legge con una forte semplificazione delle procedure di approvazione in seconda battuta delle leggi già approvate dalla prima Camera);

d) gli stessi regolamenti parlamentari sono stati sufficienti a modificare profondamente i modi di approvazione delle proposte governative, scavando rapide corsie preferenziali, consentendo pesanti contingentamenti dei tempi ecc.;

e) il "principio proporzionalistico" fa capolino in costituzione solo come regola di formazione della commissione in sede deliberante (ci mancherebbe!) e della commissione d'inchiesta (probabilmente un errore: a proposito, perché non riformare l'art. 82?): per il resto le camere sarebbero *giuridicamente* libere di organizzare diversamente le commissioni, la loro formazione, il modo in cui votano ecc. (il *Comitato per la legislazione* è la dimostrazione empirica della validità di questo assunto).

L'elenco potrebbe continuare e potrebbe essere affiancato da un secondo elenco, certo molto più breve, di casi in cui la

"rigidità" delle previsioni costituzionali è stata "minata" dall'interpretazione: l'esempio più eclatante è quello della controfirma ministeriale degli atti del Presidente della Repubblica, a cui la dottrina ha attribuito significati a seconda delle diverse tipologie di atti", screditando la chiara lettera della costituzione, che parla di "ministro proponente" e non di "ministro competente". Ciò si è fatto soprattutto per rendere compatibile la regola della controfirma con principi costituzionali non scritti (e con le regole di "buona costruzione" del sistema architettonico costituzionale) in relazione alla nomina della quota presidenziale di giudici costituzionali, allentando il vincolo della "proposta" pur mantenendo il principio della assunzione della responsabilità politica in capo all'esecutivo, principio che è comune a tutte le forme di governo parlamentare. Per il resto, gli "scostamenti" della prassi dal testo sono minimi o non ci sono affatto: perché che il governo si dimetta fuori dal parlamento non contraddice alcuna regola costituzionale, così come non la contraddicono la prassi delle consultazioni presidenziali in vista del conferimento dell'incarico di formare il governo, l'inserimento di figure ulteriori integrative della composizione del governo o la questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio dei ministri. Insomma, di vincoli insormontabili per eccesso di dettaglio della previsione costituzionale ce ne sono davvero pochi: il che significa che non sarebbe affatto male incominciare a riconoscere la saggezza dei costituenti del 1948, piuttosto che biasimarli per le incrostazioni che il sistema ha subito in seguito per ragioni che non sono affatto imputabili al testo che essi hanno scritto. Distinguere le tubature dalle incrostazioni è una buona norma per l'idraulico, perché differenti sono gli strumenti che deve impiegare per operare con le une o con le altre.

3. Diversa è l'affermazione di Marco Cammelli per cui le *"dinamiche avviate da tempo"* sono ormai fuori dal controllo del testo costituzionale, *"ed è dunque urgente fissare in materia dei punti di riferimento senza i quali l'adattamento fattuale scade, più semplicemente, nella navigazione al buio"*. Non si critica la costituzione vigente perché ha maglie troppo strette, ma perché la realtà è cresciuta fuori della sua capacità di regolazione. Gli esempi che Cammelli indica sono convincenti: la cessione di sovranità all'ordinamento comunitario, il problema della guerra, la costituzione economica. Sarei del tutto convinto che qualche intervento sul testo della costituzione si renda opportuno per questi come per alcuni altri problemi. Per esempio, trovo poco decoroso che l'Italia non abbia mai sentito il bisogno di includere l'integrazione europea nell'ambito della costituzione, soprattutto per garantire il ruolo del parlamento (il c.d. "deficit democratico" dell'Unione europea si forma soprattutto a Roma e in molte altre capitali europee, per l'estromissione del sistema rappresentativo nazionale dalle decisioni che i governi nazionali prendono a Bruxelles): ma questa è la prosecuzione di una totale disattenzione per la politica estera, per l'adeguamento dell'ordinamento ai trattati internazionali, per il controllo sui trattati in forma semplificata, sulle decisioni assunte nelle sedi e nelle organizzazioni internazionali ecc. Il parlamento si fa esautorare senza preoccuparsi di recuperare *sul piano costituzionale* le garanzie del proprio ruolo e quindi si trova ad esercitare un ruolo marginale quando si tratta di questioni così vitali come la guerra e la pace.

Ma qui non si tratterebbe di affrontare le "riforme costituzionali", espressione che evoca ben più estesi mutamenti dell'assetto attuale: si tratta piuttosto di una ben più normale lavoro di "manutenzione" del Testo, includendovi quelle regole che appaiono necessarie a "fissare" la soluzione adeguata ai "punti di crisi istituzionale" che si aprono. Non capisco però perché, per affrontare questi compiti, si importanti e delicati, ma circoscritti, sia necessario tirare in ballo l'"identità" della nazione, per *"(ri)trovare le ragioni di un sentire comune su punti che ognuno percepisce come determinanti"*. Questa "identità" entra in ballo nel caso in cui si pretenda di riscrivere l'intero testo costituzionale, non quando si debbano affrontare compiti di manutenzione, sia pure "straordinaria": per fissare in costituzione gli obblighi che il governo ha nei confronti del parlamento su questioni di politica estera o di politica europea non entra in gioco l'identità nazionale, ma una seria riflessione su come va corretto efficacemente il funzionamento dei circuiti decisionali; e altrettanto si può dire se si tratta di introdurre in costituzione alcune regole dell'economia di mercato (sempre che si sia davvero convinti della loro necessità). Non servono nuovi principi; servono regole che "incarnano" i principi costituzionali vigenti, quelli che strutturano l'idea di un'equilibrata divisione dei poteri. L'idraulico, per svolgere il suo compito, ha da rompere quel tanto di muro che serve per innestare qualche metro di nuova tubazione: non occorre buttare giù tutto, né serve che l'architetto prenda in mano la sua visionaria matita.

Ma le proposte di Cammelli convincerebbero poi Pombeni? Sarebbe egli d'accordo ad inserire queste nuove regole nel testo costituzionale? Non si rischierebbe di provocarne un irrigidimento ulteriore, un'ulteriore "incarnazione" dei principi in regole di dettaglio? Non avremmo innalzato nuovi ostacoli all'adattamento spontaneo e all'evoluzione interpretativa? Qui forse bisogna affrontare un nodo piuttosto intricato: a che cosa servano la costituzione e le leggi volte a riformarla.

4. Il primo passo che mi sembra necessario compiere muove dalla fondamentale distinzione tra potere costituente e potere di revisione costituzionale. Non voglio riproporre la solita tiritera filosofica: anzi vorrei affrontarla come una questione pratica, che non si eleva più di un palmo da terra. La differenza fondamentale è che il potere costituente nasce da un conflitto vero, per lo più armato, che si chiude con dei vincitori e dei vinti. La vittoria di alcuni su altri

produce una drastica riduzione della complessità sociale e richiede la definizione della nuova "identità nazionale" e la scrittura di una costituzione che la rappresenti e ne trascriva i principi. Nessun ricorso al potere costituente è possibile restando nel quadro del potere costituito (con le procedure della revisione costituzionale, per intenderci) e senza uno spargimento di sangue (anche solo simbolico) che segni un'ulteriore fase di dura (e, per il "vecchio" potere costituito, sempre illegittima) riduzione della complessità attraverso la sconfitta di una componente sociale. Per questo non mi sembra affatto convincente una seconda affermazione di Marco Cammelli, che saluta con favore l'ipotesi di una profonda revisione costituzionale quale strategia (cui esplicitamente s'ispirava il tentativo della commissione D'Alema) di legittimazione della "nuova" classe politica. A parte ogni considerazione sulla "novità" dell'attuale classe politica (allevata tutta nella *nursery*, nel *boudoir* o nel buio delle cucine della vecchia classe politica), non mi sembra credibile che la riforma della costituzione possa compiersi con "*un processo vitale di legittimazione propria e degli avversari*": una vittoria senza vinti, a che serve?

Esaurita la fase costituente, la costituzione, più o meno inclusiva e pluralista sul piano dei principi (la nostra lo è in massimo grado, per fortuna), fissa poi una serie di paletti, di punti fermi che irrigidiscono alcuni tratti del confine immaginario tra ciò che è possibile (legittimo) e ciò che è impossibile (illegittimo) che venga realizzato nel corso dell'ordinario gioco della politica: per lo più sono fissati nelle zone di confine su cui si è di recente combattuto, in senso non sempre figurato, e in cui i vincitori vogliono issare il proprio vessillo stabilendo un confine certo, riconoscibile, permanente, irriducibile. Varie tecniche di manutenzione del confine sono conosciute: alcune operano con strumenti "tecnici" (la giurisprudenza costituzionale è appunto un sistema di costante manutenzione "punto per punto" dei confini in base ai principi costituzionali), altre con strumenti politici, quali le prassi, le convenzioni, i regolamenti parlamentari e le leggi ordinarie. Talvolta è necessario ricorrere alla legge di revisione costituzionale, ma si tratta di una scelta che non richiede affatto di evocare l'"identità nazionale"; anzi, tutto all'opposto, è bene che non lo faccia mai: l'identità nazionale bisogna evocarla per chiamare alle armi contro un nemico comune, ma in questo caso quale sarebbe il nemico? Se si esclude qualche ipotesi - drammatica e purtroppo sempre meno scolastica - di aggressione proveniente dall'esterno (del paese o del sistema), per definizione (*rectius*, per lo stesso fatto che c'è un potere costituito) non vi sono nemici interni da battere e vittorie da santificare in costituzione: la revisione costituzionale non può sconvolgere l'assetto condiviso, non può incidere sui principi fondamentali, non può preludere - proprio in un regime costituzionale come il nostro, fortemente ispirato al pluralismo - a semplificazioni unilaterali della complessità sociale e politica.

Ad una prima conclusione mi sembra quindi di poter arrivare: riforme costituzionali si possono e forse si devono fare, ma senza appelli all'identità nazionale e badando bene a farle solo quando è strettamente necessario a superare difficoltà e crepature dell'equilibrio costituzionale. Userei quanto Pombeni scrive in chiave descrittiva, trasformandolo in una prescrizione: badi il "revisore costituzionale" a non irrigidire ulteriormente il testo costituzionale se ciò non è strettamente necessario (le conseguenze possono essere gravi, e talvolta tragicomiche: si pensi alla geniale modifica dell'art. 79 Cost. che ha reso più difficile emanare una legge ordinaria di amnistia e indulto piuttosto che una legge costituzionale che modifichi lo stesso art. 79!).

5. Ho un altro motivo di dissenso rispetto alle tesi sostenute da Pombeni. "*Se è vero - egli si chiede - che la vigente costituzione non è stata ostacolo alla trasformazione, se ne può dedurre che essa sia anche riuscita ad incanalare e ad inquadrare questo cambiamento?*" La risposta è ovviamente negativa e genera una preoccupazione: che gli istituti costituzionali possano prodursi "*anche «fuori» e «sopra» la costituzione*", sviluppandosi liberi da vincoli costituzionali ed anzi approfittando dei privilegi che la costituzione predispone per essi.

Il mio dissenso sta nel modo di concepire la funzione della costituzione. Io non credo che il suo compito sia di "incanalare" il mutamento, se 'incanalare' implica una direzione di marcia precisa che dovrebbe guidare il cambiamento; né credo che essa debba "inquadrarlo", se con questo termine si intende conferire al cambiamento un "forma" interamente definita, chiusa. Questa è stata una concezione della costituzione che ha avuto fortuna in passato, ma non mi sembra sia oggi in auge e, comunque, non mi sembra costituire il modo più produttivo di concepire la costituzione stessa.

A me sembra più promettente optare per una concezione "negativa" della costituzione, intesa come una serie di limiti oltre i quali il gioco della politica non può andare; un insieme di regole che il gioco della politica deve rispettare. Poco può dire la costituzione su ciò che i politici *devono fare*, mentre molto può dire su ciò che la politica *non può fare*. Non si tratta solo di un'opzione metodologica che assumo come "interprete" della costituzione: ritengo che sia il modo più corretto anche di scrivere (oltre che di intendere) la costituzione, quello che meglio ne preserva la funzione. Potrei dire che la considero una regola di "buona costruzione" delle costituzioni, che risponde a ragioni "fisiche" di tenuta della costruzione stessa. Per questa stessa ragione sono anch'io indotto a ritenere, come Valerio Onida, che le riforme

costituzionali siano un "mito", frutto di una visione distorta di ciò che la costituzione e le sue leggi possono essere: una visione per cui attraverso le riforme costituzionali si possano produrre conseguenze tali, sul piano del funzionamento delle istituzioni, da risolvere tramite esse molti dei problemi che impediscono al sistema politico di funzionare a dovere. È proprio questa visione ad ispirare le proposte di "grandi riforme" di intere parti della costituzione, a partire dalla forma di governo. Lo definirei con Popper un errore "costruttivista", a cui opporrei proprio il popperiano "*piecemeal approach*". Costituzioni "olistiche", prodotte a tavolino da "ingegneri costituzionali", come quella di De Gaulle, hanno sistematicamente prodotto risultati assai lontani da quelli messi nell'obiettivo: si sa, gli ingegneri amano il cemento, ma i muri di cemento sono molto meno capaci di reggere alla pressione dell'acqua dei vecchi muri a secco, capaci di deformarsi, adattarsi e far defluire la pioggia. Pombeni ha perfettamente ragione a preferire una costituzione a maglia larga (anche se sbaglia - a mio avviso - a non considerare tale la nostra): proprio perciò bisogna pensarci più volte prima di introdurre altre regole. E poi quali regole?

Dall'inizio dei lavori della commissione D'Alema in poi il dibattito continua a girare attorno ad un equivoco: che sia utile mettere mano ad una riforma della "forma di governo". Proprio di questo, invece, a me sembrerebbe meglio che i nostri politici smettessero di occuparsi. Non dico che *nell'ambito della forma di governo* non vi siano specifiche norme da cambiare o da aggiungere: per esempio, come si accennava in precedenza, il ruolo del parlamento (e delle opposizioni in parlamento) andrebbe tutelato con specifiche regole sul controllo della politica estera, della politica comunitaria, della politica finanziaria e di bilancio. Ma quello che trovo davvero inutile è mirare a risolvere i problemi di funzionalità del nostro sistema politico attraverso regole costituzionali. Inutile, fuorviante e dannoso, come sarebbe cementare le fessure del muro a secco per evitare che passi l'acqua. Se il problema della politica italiana è di avere un sistema partitico frammentato, coalizioni raccogliatrici e perennemente costrette al litigio (costrette, perché se un leader non si distingue dal capo della coalizione - non assicura la sua "visibilità", come si dice in gergo - è condannato a sparire, a perdere la sua dignità di leader), la cura non è rafforzare i poteri "giuridici", costituzionali, del Presidente del Consiglio dei ministri: questa cura ammazza la democrazia, rende inutile il dibattito politico, svuota il parlamento e le sedi collegiali, peggiora perciò la qualità delle decisioni, ma non risolve affatto il problema. I cani che non possono mordere, abbaiano di più e, appena possono, si vendicano.

I problemi della politica devono essere risolti dalla politica, con i suoi strumenti (per esempio, con un migliore uso del voto da parte dei cittadini: oh, lo volesse il cielo!): non li può risolvere alcuna norma costituzionale. Le regole costituzionali stanno alla politica esattamente come le norme del codice civile sul matrimonio stanno all'amore. Questo tutti lo sanno. I primi a saperlo sono gli stessi politici: infatti, se non fossero perfettamente consapevoli dell'inutilità delle regole che si apprestano a proporre e a votare, perché lo farebbero? Perché qualcuno di loro dovrebbe sacrificarsi in nome della semplificazione del quadro politico generale. O se ne sottovaluta l'intelligenza, o se ne sopravvaluta la generosità!

6. Come si vede è difficile praticare ciò che Marco Cammelli suggerisce, cioè tenere distinto il problema della qualità delle riforme da quello della qualità dei riformatori. E non si tratta soltanto del "fattore B", come suggerisce Cammelli, perché il problema è assai più generale. Sono stato tra i pochi che hanno incrociato le dita sperando che il "progetto Bicamerale" fallisse, per le stesse ragioni per cui spero che fallisca quello attualmente in discussione. Non mi piace l'uso strumentale delle riforme costituzionali e sono profondamente contrario all'uso simbolico delle riforme quale surrogato alla soluzione semplice e diretta dei problemi. Perché le soluzioni ci sono, volendole trovare, e sono praticabili con strumenti assai meno "costosi" delle riforme costituzionali. Vorrei che qualcuno mi spiegasse quale dei problemi reali del sistema istituzionale italiano sarebbe stato risolto dalla riforma licenziata dalla Commissione D'Alema o dal testo attualmente in discussione alle Camere. Vorrei che mi si dicesse quale problema effettivo verrebbe risolto con l'elezione diretta del "premier", che cosa effettivamente cambierebbe rispetto ad ora. Vorrei che mi si dicesse quale dei problemi relativi alle relazioni tra Stato e regioni verrebbe risolto dall'attuale nuova riforma. E vorrei trovare qualcuno che avesse il coraggio di negare che larghissima parte dei problemi che effettivamente ci sono tra Stato e regioni (causati per lo più dalla scrittura che potrei benevolmente definire "affrettata" della riforma del 2001) non sarebbero bel che risolti da un atteggiamento meno ostruzionistico, centralistico e prepotente da parte di quello stesso governo che ha proposto il nuovo disegno di riforma "in senso federale" del Titolo V. Serve davvero proclamare la "potestà legislativa esclusiva" delle regioni in materie sanitaria, scolastica o di polizia locale, o forse sarebbe bastato fare una legge ordinaria, un'intesa o anche semplicemente adottare un comportamento più comprensivo nei confronti del (per altro pigro) legislatore regionale? Quanti dei problemi lasciati aperti dalla riforma del 2001 hanno davvero bisogno di un nuovo intervento costituzionale?

Le riforme costituzionali non sono solo un "mito", sono un alibi, un modo per fingere di affrontare con determinazione problemi che in realtà non si vogliono risolvere davvero o non si è capaci di farlo (perché il precario equilibrio delle

alleanze politiche non lo consente). Questo vale per questa maggioranza, ma è vero anche per quella che l'ha preceduta. E credo che sia grave colpa della dottrina pubblicistica aver plaudito, accompagnato e collaborato a tutto ciò. Un'intera generazione di giovani giuristi è cresciuta in questo clima, attratta verso falsi obiettivi, allevata nella convinzione della profonda insufficienza della costituzione del 1948, del bisogno di superarla, coinvolta nell'elaborazione di migliaia e migliaia di pagine di commento o di corredo di questo o quel progetto. Valerio Onida ha il merito di aver detto che il re è nudo, che le riforme non è affatto scontato che esse siano necessarie e persino che servano a qualcosa. Forse anzi sono dannose.

Se insinuo che sia persino dannose, non è per l'attaccamento affettivo alla "vecchia" costituzione o per il naturale conservatorismo dei giuristi. Sarebbe bene riflettere invece su quale sia il risultato di una lunga stagione di riforme proposte, discusse e qualche volta approvate. Il risultato complessivo è che è stato screditato il valore della costituzione. Certo ha ragione Pombeni nell'affermare che è molto ingenuo *"supporre che sia con una legge, per quanto rigida, che si può ingabbiare la dialettica politica"*. Quello che sembra sfuggirgli però è che il sistema dello stato costituzionale di diritto si regge in base ad un sistema di presupposti la cui chiave di volta è la convinzione che se la Corte dice che un determinato comportamento (sia una legge od un atto compiuto da qualcuna delle massime autorità politiche) è "costituzionalmente illegittimo", esso debba essere cancellato. La Corte costituzionale non ha armi, esercito o polizia a disposizione per rendere "esecutive" le proprie sentenze: esse sono eseguite spontaneamente dagli attori istituzionali perché prese in nome dell'autorità della costituzione. Incrinare l'autorità della costituzione, perciò, non è cosa da poco, che si rifletta soltanto sulla emotiva sensibilità di alcuni giuristi nostalgici. Significa esattamente questo: togliere, più o meno inconsapevolmente, la chiave di volta della costruzione, con gli esiti conseguenti. Le riforme avventate, scritte in modo sciatto e allusivo, poco "tecniche" e molto spregiudicate nel fissare "principi" rivoluzionari senza dotarli di alcuna strumentazione coerente, che si succedono con ritmi incalzanti, che incarnano non la "identità nazionale" e spesso neppure un indirizzo politico preciso, ma solo l'occasionale mediazione, un po' truffaldina, tra interessi piccoli di piccoli politici, che pretendono di rimediare alle "lacune", agli anacronismi e agli errori del testo originale senza valutare l'adeguatezza tecnica delle soluzioni apprestate, che prestano il fianco ad interpretazioni avventurose e a prassi applicative assolutamente devianti: tutte questi fenomeni, che da un po' di anni si registrano in Italia, tendono a produrre un solo risultato, convincere la collettività che le regole costituzionali sono obsolete e inadeguate, che hanno perso autorità, e perciò che è bene liberare le mani della politica dai lacci del diritto, dalle regole, dal controllo democratico sul rispetto delle regole. È proprio così che si esce dallo Stato di diritto.

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