



Revisione e legalità costituzionale

di Massimo Villone

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

Se uno studente di diritto costituzionale descrivesse in sede d’esame la revisione della Costituzione secondo quanto è accaduto in Senato, riceverebbe probabilmente un cortese – ma fermo – invito a tornare.

I. Consideriamo anzitutto la partecipazione del Governo ai lavori parlamentari. Anche in passato – e col centrosinistra – si è discusso se fosse corretto che il Governo svolgesse un ruolo sostanziale nel procedimento di revisione della Costituzione. Ferme restando le regole formali sulla presenza dell’esecutivo in parlamento, a mio avviso la scelta opportuna è quella di una testimonianza silente, e – all’occorrenza – di mero supporto, che non arrivi nemmeno alla presentazione di proposte dell’esecutivo. Questo perché da un lato la presentazione di una proposta di governo di per sé può provocare maggiori difficoltà nell’iter parlamentare, focalizzando sulla proposta medesima la dialettica maggioranza-opposizione, e rendendo dunque più difficile il raggiungimento di un ampio consenso. Dall’altro, il governo può agevolmente ottenere che le proprie posizioni trovino la veste di una proposta di iniziativa parlamentare. In ogni caso, anche nell’ipotesi che l’esecutivo eserciti l’iniziativa con una proposta, la concreta partecipazione del governo al lavoro parlamentare può essere rispettosa dello svolgersi del confronto tra maggioranza e opposizione.

Invece, non solo c’è stata la presentazione di una proposta del Governo (AS 2544), ma la dialettica di coalizione è entrata direttamente e pesantemente nella Commissione affari costituzionali e

nell'Aula del Senato. Il motivo di fondo di questo è nel fatto che la riforma – ed anzi lo stravolgimento – della Costituzione era stato assunto come obiettivo ideologico e di bandiera da parte di uno dei partners della coalizione, che ne aveva fatto il motivo della propria partecipazione al governo, e dunque la condizione del proprio permanere in esso: il riferimento, ovviamente, è alla Lega e alla devolution. Gli altri partners di maggioranza avevano seguito, giustapponendo istanze diverse. Ne veniva un bilanciamento perverso: alla rottura del tessuto costituzionale rappresentata dalla devolution si rispondeva con la concentrazione e personalizzazione del potere in capo al governo ed al primo ministro.

Non meraviglia, dunque, che i lavori, già in Commissione, siano stati pesantemente condizionati in molteplici occasioni dalle convulsioni di maggioranza. Abbiamo assistito a ripetute e dichiarate minacce di crisi di governo, e a formulazioni testuali ultimative e “blindate” a pena di crisi. È del tutto evidente che in questa condizione vengono meno l'interesse e la concreta possibilità di un confronto con l'opposizione tendente a sintesi ampiamente condivise, come un testo costituzionale in principio vorrebbe. E si comprende che – non appena definito l'equilibrio di coalizione e sedati i contrasti interni – la maggioranza abbia inteso contingentare i tempi del dibattito in Aula, aprendo un ulteriore e insanabile contrasto con le forze di opposizione.

II. – Sbagliato il metodo, inaccettabili i risultati. Se il testo approvato dovesse consolidarsi in una modifica della Costituzione, gli strappi sarebbero molto gravi, e per punti fondamentali: tanto da porre in dubbio il rispetto dei limiti della revisione, potere comunque costituito, e non costituente. Del resto, sarebbe sbagliato ritenere quegli strappi esclusivamente frutto di incompetenza tecnica, o di inconsapevolezza politica, o ancora di occasionali equilibri di coalizione. Va colto, invece, un indirizzo di fondo dato dall'essere al potere e al governo forze politiche che non hanno condiviso l'esperienza costituente, non hanno concorso a dare vita alla Costituzione, e che per una parte non marginale in essa non si riconoscono, o apertamente l'avversano. Nel dibattito sulla riforma è stato possibile cogliere due filosofie politiche e istituzionali, largamente coincidenti con gli schieramenti di maggioranza e di opposizione. Filosofie che riflettono una divisione che esiste nel paese, non solo nella politica, ma anche sulla tavola dei valori, e dunque anche nelle scelte tese a tradurre quei valori negli strumenti costituzionali della forma di stato e di governo.

II.A – Nella prospettiva indicata, la proposta di riforma trova un primo punto emblematico nello svuotamento della funzione di rappresentanza politica, e parallelamente, del principio di responsabilità politica.

La forma di governo si incardina sulla figura del primo ministro, eletto in sostanza direttamente, padrone del governo e ancor più della Camera politica, attraverso un potere di scioglimento anticipato rimesso alla sua decisione, e non temperato da una sfiducia costruttiva pensata per l'ineffettività. Un primo ministro "assoluto", come si è giustamente rilevato. Una Camera assoggettata al primo ministro è sede solo virtuale di una funzione efficace di rappresentanza, e non è al tempo stesso in grado di far valere alcuna responsabilità politica dell'esecutivo.

I canoni fondamentali della forma parlamentare di governo – che riscontriamo in tutti i modelli storicamente affermatasi – sono negati, e sostituiti da quelli propri di una lettura esasperata della democrazia di mandato. Il cittadino elettore vota per chi governa, assiste all'espletamento del mandato, successivamente vota di nuovo. L'elettore conta solo nel voto, ed è su di lui in quel solo momento che si incardinano gli strumenti della rappresentanza e della responsabilità. Tra le due scadenze elettorali, tutto deve essere funzionale a massimizzare l'efficienza della decisione di chi ha ricevuto dal voto popolare il mandato a governare. Per questo, la rappresentanza politica nelle assemblee elettive e la responsabilità politica dell'esecutivo verso le stesse assemblee sono meccanismi nella migliore delle ipotesi ridondanti, nella peggiore dannosi e controproducenti. Il Parlamento in sé è un fastidioso contrattempo, che va contenuto e limitato nella sua connaturata propensione – non solo e non tanto per la presenza dell'opposizione, quanto per la riottosità della maggioranza - a ritardare l'azione di governo e la realizzazione dell'indirizzo politico. Il vero rapporto tra governanti e governati si realizza attraverso i mass media.

La concentrazione di potere in capo al primo ministro assoluto è sinergica con l'indebolimento degli organi neutrali e di garanzia. Il capo dello Stato è ricondotto in ultima analisi a una possibile scelta di maggioranza, senza risolvere il problema di legittimazione nato con il passaggio al sistema elettorale maggioritario. Ed è soprattutto ricondotto ad una funzione notarile: quanto alla formazione del governo, per l'elezione sostanzialmente diretta del primo ministro; quanto alla soluzione della crisi e alla fine della legislatura, per l'attribuzione allo stesso primo ministro del potere di chiedere e

ottenere lo scioglimento anticipato, unitamente alla sfiducia costruttiva, pur soltanto virtuale. La Corte costituzionale, d'altra parte, è segnata fortemente – e indebolita nella sua legittimazione - dalla scelta di numerosi componenti da parte del Senato, ridotto ad una funzione di rappresentanza di interessi territoriali. Alle autorità indipendenti non si offre alcuna significativa copertura costituzionale.

In sintesi, prevale in modo assoluto il principio di investitura popolare a chi governa. Questa impostazione si è già ampiamente evidenziata nelle scelte di indirizzo politico e legislativo della maggioranza al governo. A livello costituzionale essa si traduce in un monismo istituzionale sbilanciato sull'esecutivo ed in specie sulla figura del primo ministro, che si allontana radicalmente dalle direttrici principali del costituzionalismo moderno, uscendo in specie dalla forma di governo parlamentare. Piuttosto che temperarle o contrastarle, asseconda con una codifica costituzionale le torsioni poste sui sistemi politici ed istituzionali dalla comunicazione di massa.

Si esprime in questo una concezione rozza e limitata dei processi politici e della democrazia, radicalmente diversa rispetto a quella sottesa alla Costituzione del 1948. Non è significativo l'argomento che questa concezione abbia già trovato espressione nelle scelte sulle forme di governo regionali e locali, e che, rispetto a questi, la proposta di riforma vorrebbe porsi in termini di continuità e di completamento. Anzitutto, non si considerano le ovvie diversità che segnano il livello istituzionale nazionale. Inoltre, non si tiene conto del fatto che le scelte in materia di governo regionale e locale sono state condizionate dalla grave crisi politica e istituzionale degli anni novanta, e sono oggi almeno in parte rimesse in discussione. Infine, proprio l'esperienza dei livelli regionali e locali dimostra, con ogni evidenza, come la concentrazione e la personalizzazione del potere non producono necessariamente una maggiore ed effettiva capacità di governo.

II.B – Anche sul Senato e sul Titolo V si è giocata una partita complessa e spesso confusa, di cui bisogna saper cogliere il filo conduttore. Possiamo individuarlo in ultima analisi nel confronto tra unità della Repubblica ed eguaglianza da un lato, egoismi territoriali e disuguaglianza dall'altro. Avrebbe potuto essere ben altro.

Andava anzitutto colta l'occasione per una correzione del titolo V vigente. Il federalismo moderno è un modello dinamico ed efficiente, in cui alla più ampia libertà degli stati membri si accompagna l'indiscusso riconoscimento allo stato federale di perseguire gli interessi ritenuti di rilievo federale, e

di porre in essere tutte le politiche pubbliche utili a tal fine. Per avvicinarsi a questo modello sarebbe stato necessario semplificare – anche radicalmente - la eccessiva complessità del riparto di competenze del titolo V, o almeno portare significative correzioni al catalogo dell'art. 117; introdurre alcune appropriate clausole generali; recuperare l'interesse nazionale; garantire più efficacemente l'eguaglianza e l'universalità dei diritti. Un sostegno significativo alla tesi di una opportuna - anche incisiva - correzione si trova nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale sul Titolo V dopo la riforma: complessa, tortuosa, e tuttavia inevitabile.

Quanto al Senato, si poteva e doveva volgere il superamento del bicameralismo paritario e la costruzione di una Camera non legata al Governo dal rapporto fiduciario verso le specificità del nostro sistema. Anzitutto evitando una scelta volta in esclusiva alla rappresentanza di interessi territoriali, secondo il modello Bundesrat. Una scelta debole, inappropriata e persino pericolosa in un sistema strutturalmente diviso come l'Italia tra un paese forte e un paese debole, e che, del resto, è oggi messa in discussione anche là dove è adottata. In questo trovava radice la proposta di composizione mista che le forze di opposizione hanno conclusivamente sostenuto, con pochi e isolati dissensi.

Su questa base si poteva radicare nel Senato una forte funzione nazionale insieme a quella di rappresentanza territoriale: coesistenza niente affatto ignota all'esperienza comparata. Si sarebbe in tal modo bilanciato - soprattutto nell'ipotesi di adozione di un sistema elettorale proporzionale - il sostanziale azzeramento della funzione di rappresentanza politica nazionale che il disegno della maggioranza produceva per la Camera. Sarebbe stato inoltre possibile e opportuno riportare sul Senato – non assoggettato al Governo e al primo ministro assoluto – le funzioni “politicamente sensibili”, che l'esperienza del maggioritario di questi anni ha dimostrato essere a rischio per la contiguità rispetto alle scelte di maggioranza e di governo. Ne sarebbe stato così rafforzato l'insieme dei *checks and balances*, evitando che l'equilibrio di sistema fosse affidato a una contrapposizione potenzialmente rischiosa tra un esecutivo onnipotente forte della diretta investitura popolare da un lato, e deboli organi neutrali e di garanzia –privi di quell'investitura – dall'altro.

Quanto alla partecipazione del Senato alla funzione legislativa, l'efficienza decisionale poteva essere assicurata configurandola per alcune materie in termini di ripensamento, per altre come codecisione paritaria. Decisiva è però la considerazione che in un sistema federale non si può sottrarre

ad una legislazione in senso proprio bicamerale - e quindi ad una codecisione paritaria delle due camere - un qualsiasi oggetto, solo perché abbia oggettivamente o nella valutazione del Governo rilievo per l'indirizzo politico. È ben vero che l'assenza in Senato di una maggioranza di governo in senso proprio e del rapporto fiduciario possono costituire una difficoltà quanto all'indirizzo politico di governo. Ma ciò deriva esattamente dal fatto che in uno stato federale la formazione e l'attuazione dell'indirizzo politico nazionale devono osservare inevitabilmente forme e modalità più complesse rispetto a quelle proprie di modello improntato al centralismo. Non si può volere ad un tempo un sistema federale e una camera territoriale priva di ogni peso sulle scelte che contano. Né un modello federale consente che si estenda alla forma di stato il monismo istituzionale esasperato che taluni vorrebbero vedere applicato alla forma di governo. E dunque non hanno sostanza, da questo punto di vista, le critiche che sono state e sono oggi tuttora volte all'eccesso di peso del Senato e alla conseguente difficoltà per l'azione di governo.

In ogni caso, quasi nulla è stato di quel che avrebbe potuto essere.

Eppure, il centrodestra aveva sempre portato forti critiche alla riforma del titolo V approvata dal centrosinistra in fine della precedente legislatura. Molteplici proposte provenienti dalle opposizioni aprivano alla possibilità che si apportassero modifiche al titolo V vigente: dalla mera correzione alla radicale rivisitazione. Dunque esisteva un terreno di possibile avvicinamento e condivisione tra maggioranza e opposizioni, secondo un modello del tutto appropriato, ed anzi necessario, in un processo di ampia revisione costituzionale. Una precisa testimonianza si trova nella presentazione di emendamenti identici, da parte di autorevoli esponenti di partiti della maggioranza e dell'opposizione. L'unico punto di contrasto frontale era sulla devolution, posta dalla Lega come questione identitaria e di bandiera.

Si assiste però ad un progressivo abbandono da parte della maggioranza di tutte le proposte emendative che avrebbero potuto correggere o limare il titolo V secondo linee condivise. La modifica di maggior rilievo al titolo V risulta, conclusivamente, essere proprio la devolution, nell'esatto testo proposto dalla Lega. Dunque, passa un testo che assume come sua base concettuale e politica l'aumento delle disuguaglianze, e comporta in ogni caso una rilettura del principio dell'unità della Repubblica. Si afferma in Costituzione un principio di egoismo territoriale, ignoto alla Costituzione del 1948, ed anzi drasticamente in contrasto con il suo impianto fondamentale.

Cade in Aula la proposta del “parlamento padano”, approvata in Commissione. Ma passa una norma che consente la frantumazione delle regioni esistenti (obiettivo: Emilia-Romagna). Tutte le altre innovazioni sono abbandonate, o definite in modo pasticciato e inefficace, come accade ad esempio per l’interesse nazionale, che la stessa Corte costituzionale ha già ricostruito in termini più concreti e significativi. L’obiettivo – tanto sbandierato - di un sistema federale forte ed efficiente, non viene nei fatti perseguito.

Lo stesso accade per il Senato. Ad esempio, l’ipotesi della composizione mista – già sostenuta dalle opposizioni – è avanzata in Aula in via di emendamento dalla stessa Lega. Ma la proposta viene poi ritirata, ed anzi contro di essa sembra condensarsi l’ennesima minaccia di crisi di governo.

Perché l’apparente paradosso di un orientamento di maggioranza che sceglie di divaricarsi progressivamente rispetto alle opposizioni, sovrapponendo al massimalismo verbale il minimalismo delle scelte più deboli, confuse, pasticciate? In questo troviamo una delle chiavi di lettura generali di quanto è accaduto. La risposta è nel ruolo svolto dalla Lega, portatrice di un duplice interesse. Da un lato, affermare che le sole e vere scelte in tema di federalismo erano quella dalla stessa Lega proposte con la devolution. Dall’altro, e dietro lo schermo di un omaggio puramente verbale e declamatorio, impedire nei fatti le scelte funzionali a una forma di stato davvero forte ed efficiente, di impianto federale. La ragione è evidente. Se fosse stato oggi – o fosse domani - possibile certificare un siffatto esito del processo riformatore, la Lega perderebbe in buona parte la sua stessa ragion d’essere.

In sintesi, nel corso dei lavori parlamentari l’obiettivo della Lega è stato per un verso piantare la bandiera della devolution, e per l’altro tenere aperta la porta per la ricorrente polemica contro lo Stato prevaricatore e “Roma ladrona”. Un impiegato federale efficiente, un Senato forte, ad un tempo rappresentativo della realtà regionale e titolare di una effettiva funzione nazionale, non dovevano nascere, perché avrebbero negato ogni spazio ai parlamenti padani odierni o futuri.

È questo il disegno imposto sotto la ricorrente minaccia leghista di aprire la crisi. Il risultato ultimo è la giustapposizione della devolution nella originaria formulazione leghista all’impianto del titolo V, senza bilanciamenti efficaci e correzioni; la costruzione di un Senato versato sulla rappresentanza di interessi territoriali e di debole vocazione nazionale; l’introduzione di norme che rendono possibile la frammentazione del sistema regionale. Così si svuota di significato il richiamo all’unità della Repubblica posto dall’art. 5 della Costituzione, si apre il sistema a un’evoluzione segnata da un

eccesso di localismo e di egoismo territoriale, si pone a rischio l'universalità di diritti fondamentali e l'effettività del principio di eguaglianza. Si accentua, al tempo stesso, il segno negativo delle scelte operate sulla forma di governo.

III. – Torniamo dunque al punto di partenza. Un testo approvato a colpi di maggioranza: e, si ricordi, una maggioranza che ha un ampio vantaggio di voti parlamentari, ma solo grazie al sistema elettorale, essendo nel consenso reale del paese minoritaria. Un testo approvato unicamente guardando agli assetti interni della coalizione di governo e sotto continue minacce di crisi, in contrasto frontale con le forze di opposizione, ed anzi in una divaricazione crescente con la proposta unitariamente avanzata da quelle forze. Un testo approvato strozzando il dibattito e il confronto, ed applicando, nel momento stesso in cui i contrasti di coalizione risultavano finalmente sedati, il contingentamento dei tempi del dibattito. Un testo che stravolge in punti relevantissimi la Costituzione repubblicana, toccando l'assetto fondamentale dello Stato, il sistema delle garanzie, il bilanciamento tra i poteri, l'unità del paese e persino diritti fondamentali. Un testo che non esprime alcuna sintesi su una tavola di valori rinnovati e condivisi, ma che al contrario pone in evidenza una profonda divaricazione. Per tutto questo, un testo che non può considerarsi una modifica nella continuità rispetto alla Costituzione vigente, la sola modifica che potrebbe legittimamente porsi in essere attraverso il procedimento di revisione: posto che tale procedimento, comunque lo si consideri, incontra certamente limiti qualitativi e quantitativi per essere in ogni caso un potere costituito, e non costituente. Un testo che si vuole imporre al paese anche per il futuro, rendendo agevole il blocco di ogni ulteriore modifica introducendo il quorum di validità per il referendum ex art. 138 nel caso di approvazione in parlamento con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti. Un testo che – per il concorso di tutti questi motivi, e per la radicalità dell'innovazione che ne deriva – avrebbe forse potuto essere il prodotto finale di una vera assemblea costituente, eletta con il sistema proporzionale, e compiutamente rappresentativa del paese. Ma, d'altra parte, una siffatta assemblea mai avrebbe approvato quel testo, sul quale non avrebbe potuto formarsi alcuna intesa costituente.

Per questo, l'approvazione definitiva della riforma senza significative modifiche darebbe luogo non già ad una revisione, ma ad una successione tra ordinamenti. Questo potrebbe ben riflettere sotto il profilo costituzionalistico il collasso del sistema politico che ha dato vita alla Carta fondamentale

del 1948, e l'ha sorretta per quasi cinquanta anni. Che oggi si approvi una simile proposta di riforma è effetto, e non causa, dell'indebolirsi del tessuto di costituzione materiale che coincideva con quel sistema politico. E mancano presupposti e condizioni per l'intesa indispensabile a un nuovo patto costituzionale.

In ogni caso, l'approvazione del testo così come è stato prodotto dal Senato ci porrebbe, dal punto di vista dell'ordinamento oggi vigente, di fronte ad una rottura della legalità costituzionale: come è stato detto, una costituzione incostituzionale. Non possiamo escludere che ciò accada: e il giurista sa che gli strumenti del diritto, e in particolare quelli del sindacato di costituzionalità – pur astrattamente disponibili – in casi siffatti hanno in genere una ben modesta effettività. Per questo, il referendum potrà e dovrà essere il vero e conclusivo passaggio in cui decidere se il nostro paese manterrà la Costituzione che ci è cara e darà ad essa nuova forza, oppure andrà ad un futuro dai contorni incerti, ma comunque lontani dai principi e dai modelli comunemente accettati nel costituzionalismo moderno e nell'esperienza dei paesi democratici.