

Commissione incostituzionale La destra e il malessere istituzionale

di Massimo Villone

Il tormentone politico di agosto ci consegna la commissione di inchiesta sulla magistratura. L'incostituzionalità è manifesta, per la violazione dei principi di separazione dei poteri, di autonomia e indipendenza della magistratura. Come contrastare una iniziativa intollerabile in un paese democratico, visto il margine di voti della maggioranza in Parlamento, e il contingentamento dei tempi che rende impossibile l'ostruzionismo?

Guardiamo alla approvazione della proposta istitutiva. Per l'art. 82 della Costituzione ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse, nominando secondo la proporzione tra i gruppi parlamentari una commissione che procede con i poteri dell'autorità giudiziaria. La prassi ha prodotto commissioni bicamerali istituite con legge. Ma, per la definizione testuale, la commissione può essere monocamerale, e istituita con atto non legislativo.

Nel caso di commissione istituita con legge, ci si può aspettare un appello al Capo dello Stato a non promulgare per la manifesta incostituzionalità. Va detto che l'opinione non è unanime sul punto che il rifiuto di promulgare possa alme no in alcune ipotesi essere definitivo – come personalmente ritengo – o debba invece cadere dopo un rinvio alle Camere con messaggio e una successiva riapprovazione. In ogni caso, basterebbe a porre fuori gioco il Capo dello Stato che la commissione fosse monocamerale. E due distinte commissioni monocamerali simultaneamente istituite potrebbero anche deliberare di procedere congiuntamente (Reg. Sen., art. 162, comma 4; Reg. Cam, art. 141, comma 3).

Per una commissione monocamerale istituita con atto non legislativo potrebbe, peraltro, aprirsi una via diversa. Se dall'atto istitutivo emergesse – cosa non improbabile, per come vanno le cose - una potenziale interferenza con poteri assegnati dalla Costituzione al CSM, questo organo potrebbe vedersi legittimato a sollevare conflitto tra i poteri davanti alla Corte costituzionale.

Consideriamo ora la nomina dei componenti. Si è proposto che i gruppi dell'opposizione si sottraggano a ogni coinvolgimento, in concreto rifiutando di designare i propri componenti ai fini della nomina. Sarebbe certo un segnale politico forte, e ritengo debba essere comunque dato. Ma vediamo il profilo giuridico.

La domanda è: i presidenti delle Camere trovano nel rifiuto un ostacolo giuridicamente insuperabile, o possono nominare i componenti dell'opposizione nella commissione anche senza designazione? Nel primo caso, si potrebbe argomentare l'impossibilità di soddisfare il requisito costituzionale della proporzione tra i gruppi, e la conseguente impossibilità di formare correttamente la commissione e avviare in concreto i lavori. Nel secondo, si potrebbe vedere nella mancata partecipazione ai lavori dei componenti dell'opposizione una scelta significativa sul piano politico, ma irrilevante ai fini della corretta composizione della commissione, e dunque per il dettato costituzionale.

Secondo una solida prassi, la nomina segue le designazioni dei gruppi. E per tutti i manuali di diritto parlamentare la prassi si affianca alla regola scritta e concorre a dare la norma applicabile. La risposta giusta è dunque che non si fanno commissioni senza l'opposizione, e nomine senza designazione. Ma questa maggioranza notoriamente i manuali non li studia. E talvolta nemmeno questi Presidenti di assemblea. Vediamo dunque se troviamo sponde ulteriori. La Costituzione non menziona un principio di previa designazione. Ma vanno considerati i regolamenti parlamentari, cui nella specie è riservata la disciplina.

Le commissioni parlamentari si dividono in permanenti, e speciali. Tra queste ultime sembra corretto far rientrare anche le commissioni di inchiesta. E per le commissioni speciali il regolamento Senato richiama esplicitamente la previa designazione (art. 24). Dunque si può ritenere la nomina senza designazione preclusa almeno al Senato. E se la commissione fosse formalmente istituita come bicamerale, l'ostacolo sulla componente Senato potrebbe investire la commissione nella sua interezza, per l'impossibilità di rispettare comunque il principio costituzionale della proporzione tra i gruppi.

Vedremo la sorte degli argomenti giuridici. Ma l'insegnamento da trarre è altro. Non a caso, il costituzionalismo moderno individua nel giudice di costituzionalità il vero argine giuridico contro le prepotenze di maggioranza. Nel political process, invece, ed in specie nella sede parlamentare – che si fonda inevitabilmente in larga parte sul principio di maggioranza – l'argine è piuttosto nel tessuto di prassi, convenzioni, valori condivisi dai soggetti politici che vivono nelle istituzioni, e che ne orientano i comportamenti: in sintesi, nella costituzione materiale. Esattamente in questo tessuto si fonda il concetto che una commissione d'inchiesta dovrebbe correttamente essere un istituto di controllo dell'opposizione sulla maggioranza, che consente all'attivazione. Certo non uno strumento con cui – come è il caso per la commissione proposta e per altre già istituite – la maggioranza fa battaglia politica contro l'opposizione con i poteri della magistratura.

Ma qui è il nocciolo del problema, che rende la commissione un vero e proprio *case study* sul nostro malessere istituzionale. La costituzione materiale che ha accompagnato un cinquantennio di esperienza repubblicana si è disgregata, attraverso una mutazione resa visibile non da mutamenti formali della Costituzione, ma dal fatto che sono al potere forze politiche che ad essa non hanno dato vita, che non la assumono a riferimento, e che anzi vogliono sovvertirne principi e valori essenziali, visti come ostacolo a cambiamenti necessari. E un effetto sinergico negativo è venuto da innovazioni di sistema, come l'introduzione del maggioritario a turno unico. Il tema era avvertito – in parte - nel 1993 da chi sosteneva che passando al maggioritario era indispensabile ripensare l'insieme delle garanzie costituzionali. Fu certo un errore non prestare l'attenzione dovuta.

Dunque, non ci si può limitare alla battaglia su questa o quella legge, o al mutamento di specifiche regole. Ad esempio, non basterebbe abbassare il quorum di approvazione per consentire all'opposizione di istituire le proprie commissioni d'inchiesta, visto che il risultato del lavoro della commissione rimarrebbe comunque nelle mani della maggioranza. E non è servito sostanzialmente a nulla - per lo stesso motivo - riservare una quota del tempo delle assemblee alle proposte dell'opposizione. Bisogna guardare ai punti che determinano le condizioni di funzionamento del sistema. Per questo è cruciale la riflessione sul ritorno a modelli di proporzionale per il sistema elettorale, sulla forma di governo e sulla forma di Stato, sulla comunicazione. E dobbiamo tener conto a fondo di quanto ci insegna l'esperienza del governo Berlusconi.