



Se si “politicizza” la Costituzione...

di Antonio Baldassarre

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

Nel nostro Paese si discute molto del declino che da una decina di anni caratterizzerebbe in misura progressiva l'economia italiana, ma nessuna parola viene spesa sull'ancor più evidente declino sociale, anche in termini culturali, e sull'assolutamente patologico rapporto tra società e politica (peraltro strettamente legato all'altro fenomeno), che le note vicende dei primi anni '90 hanno potentemente accelerato.

Senza pretendere di entrare in un discorso troppo complesso in relazione alla brevità dell'intervento, mi limito a ricordare che gli sconvolgimenti politici dei primi anni '90, oltre alla distruzione totale di una classe politica (che, per quanto in aperta crisi, svolgeva in qualche modo un ruolo, persino eccessivo, di moderazione), hanno prodotto una pericolosissima miscela, alimentata da due processi distinti che, tuttavia, si rafforzano a vicenda e conferiscono al movimento complessivo un senso nel quale prevalgono i fattori degenerativi.

Da un lato, infatti, la demolizione, a sinistra, al centro e a destra, dei partiti di massa ha contribuito a rafforzare – e, forse, a rendere irreversibile (almeno nel medio periodo) – una deriva populistica, che ha introdotto nel funzionamento del sistema politico potenti elementi di plebiscitarismo. Dall'altro lato, la caduta di quasi tutti i meccanismi di mediazione politica (partiti efficienti, leadership riconosciute, classi dirigenti, etc.) ha evidenziato, o fatto esplodere, un male tradizionale della nostra società, che è stato storicamente ed è tuttora alla base delle note difficoltà nel processo di identità nazionale, cioè la scarsa coesione sociale e la carente condivisione di valori comuni: abbandonati a se stessi da una politica incapace di strutturare il consenso e da una cultura priva di una propria identità, i vari ceti sociali hanno preferito ricercare un'illusione di sicurezza nelle «piccole identità» e dare espressione politica a queste piuttosto che avviare un faticoso processo di riconoscimento reciproco delle rispettive esigenze e di coinvolgimento comune nella

necessaria opera di ricostruzione di un tessuto politico-istituzionale profondamente lacerato e, comunque, da adeguare alla nuova situazione.

La risultante complessiva di questi processi è data, sul piano strutturale, da una crescente *frammentazione* sociale che uno sciagurato sistema elettorale e la mancanza di meccanismi adeguati di mediazione politica e/o istituzionale trasferiscono *telle quelle* al livello politico. Mentre, sul piano funzionale, regna sovrano un *radicalismo*, davvero inconsueto nelle esperienze democratiche occidentali, che alla lunga non può non deteriorare il funzionamento della democrazia nel nostro Paese, poiché una democrazia altamente conflittuale è semplicemente una contraddizione in termini. Venendo a operare in un sistema sociale caratterizzato da ceti medi deboli, in quanto privi di una loro specifica identità collettiva e storicamente divisi tra una funzione di supporto a una fragile borghesia e una funzione di guida intellettuale rivolta ai ceti più poveri ed emarginati, il plebiscitarismo “democratico” italiano, anziché governare “dall’alto” le non-mediabili dinamiche sociali (come ci si attende che faccia), ricorre ai temi più forti e a politiche radicali nel tentativo di surrogare così la carenza di progettualità politica e di dar forma (apparente) alle (inconsistenti) leadership.

Insomma, il processo che Giovanni Sartori vedeva negli anni '70 come caratteristico del sistema politico italiano, che in realtà era allora impedito ed efficacemente contrastato da un ancor efficiente sistema dei partiti, sembra dispiegarsi pienamente proprio ora dopo il crollo dei partiti e dei più comuni meccanismi di mediazione politica: il sistema sembra esprimere una *forza centrifuga*, che tende a premiare le forze estreme e a rendere immoderata e irrazionale la politica nazionale. A farne le spese sono soprattutto gli stessi ceti medi, che oscillano tra disincanto e opportunismo – esattamente come gli intellettuali, che, in fin dei conti, ne sono una propaggine – e che non sono più in grado di svolgere il loro ruolo di elemento connettivo fra le contrapposte parti sociali, un ruolo essenziale per il buon funzionamento della democrazia pluralista.

In una situazione del genere tutto funziona a caso, tanto che è difficile – e, forse, vano – cercare di trovare una logica nel funzionamento del sistema. Da un lato, infatti, la politica perde ogni valenza progettuale e di guida collettiva e si riduce totalmente a *politique politiciante*, a tattica per la mera aggregazione/disaggregazione di spezzoni politico-partitici, a lotte personali fini a se stesse: il berlusconismo diviene l’elemento aggregatore per la destra, l’antiberlusconismo quello della sinistra. Dall’altro lato, poiché i problemi lasciati irrisolti dalla politica si scaricano su quella che la teoria della democrazia pluralista ipotizza essere la sfera della neutralità e della garanzia, cioè sulle istituzioni *super partes* (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Magistratura),

queste, per lo più loro malgrado, vengono trascinate, talora stratonate, sul terreno per esse più infido e delegittimante, sul terreno della *politique politiquante*.

Ogni volta che la politica invoca a proprio sostegno un'istituzione di garanzia, nel vano tentativo di ricercare altrove una legittimazione che non ha in sé, non fa bene a se stessa e nuoce gravemente al sistema democratico nel suo complesso. Questa regola semplice, e tuttavia fondamentale, viene continuamente violata in Italia ed ha superato ogni limite tollerabile nell'uso politico di quella che è «la garanzia delle garanzie», la Costituzione. Quando la lotta politica degenera in «lotta per la Costituzione», per riprendere una espressione usata a proposito di Weimar, vuol dire che si è arrivati a un punto nel quale, ove non si torni a una seria riflessione sulle condizioni e sui presupposti della democrazia pluralista, si rischia di causare a quest'ultima ferite gravi e irreversibili.

Purtroppo questo irrazionale e irresponsabile uso politico della Costituzione non è un episodio recente nel non semplice cammino dell'Italia sulla via della democrazia. Tuttavia, nella c.d. Seconda Repubblica esso si è espresso in modo formale, aperto, e perciò con effetti ancor più devastanti. La “Bicamerale”, pur adottando un metodo corretto comportante un confronto fra tutte le parti politiche alla ricerca di motivi unificanti, è nata per motivi prevalentemente politici, ha funzionato secondo logiche essenzialmente politiche ed è fallita per ragioni esclusivamente politiche. La revisione delle autonomie regionali fatta dalla maggioranza di sinistra sul finire della passata legislatura è stata un modo assolutamente improprio con il quale s'è aperta la campagna elettorale delle forze politiche allora al governo. L'attuale progetto di riforma costituzionale approvato dal Senato è anch'esso un modo assolutamente improprio di risolvere i problemi politici immediati di una maggioranza – stavolta quella di destra – rissosa e conflittuale, oltreché un modo altrettanto improprio di by-passare le difficoltà politiche che impediscono l'instaurazione di un rapporto «normale» tra maggioranza e opposizione.

La politicizzazione del processo costituzionale può soltanto dare frutti che, considerati dal punto di vista della funzione (unificante) che sono chiamati ad assolvere, si rivelano poveri, confusi, incoerenti e, non di rado, sgrammaticati. L'elemento più negativo di tale fenomeno è tuttavia dato da un complessivo effetto di *de-costituzionalizzazione* del sistema, che produce a catena pericolose conseguenze degenerative.

Un esempio fra i tanti possibili. La revisione costituzionale del Titolo V° approvata nel 2001, eliminando l'interesse nazionale come limite alla legislazione regionale, ha creato un sistema di decentramento politico unico al mondo – lo ha sottolineato anche la Corte costituzionale – nel quale

manca del tutto una clausola che permetta agli organi politici centrali (Governo, Parlamento) di far valere interessi unitari così stringenti da indurre a superare, almeno per il caso considerato, la ripartizione costituzionale delle competenze. Quello dell'interesse nazionale, o di altri analoghi principi che hanno la loro progenitrice nella *supremacy clause* americana, è uno strumento essenziale per ogni sistema federale, o politicamente decentrato, poiché serve a conferire flessibilità alla rigida divisione delle competenze. L'eliminazione di tale elemento – che il conformismo, o l'opportunismo, di taluni costituzionalisti ha indotto a scambiare per originalità anziché considerarlo per quello che realmente è, cioè un errore grossolano – ha “costretto” la Corte costituzionale (sent. 303/2003) a utilizzare come suo surrogato il distinto principio di sussidiarietà e a “procedimentalizzare” ciò (interesse nazionale) che, per definizione, non è procedimentalizzabile, prevedendo addirittura un'«intesa» tra chi (Stato) deve far valere un interesse superiore alle parti, perché unitario, e la parte stessa (regione) che, se ha legiferato in materia, evidentemente non lo considera tale. Mi domando: in quale Paese è possibile un compromesso, una trattativa, sull'interesse nazionale?

Questo «errore» - in onore al proverbio che dice che è peggiore la pezza del buco – viene addirittura dilatato dal progetto di revisione costituzionale approvato nel marzo scorso dal Senato, che in modo assolutamente maldestro cerca di porvi rimedio. Gli errori, per quanto possa apparire incredibile, vengono addirittura moltiplicati nel proposto art. 127 Cost.. Il primo è addirittura un errore di comprensione (*ignoratio elenchi*): l'interesse nazionale viene concepito soltanto come qualcosa che può essere violato dalle leggi regionali, cioè come qualcosa di statico e di negativo, mentre esso è anche un principio attivo, che autorizza pure interventi positivi da parte dello Stato (o, della Federazione). In secondo luogo, giudice della violazione è, nella Proposta, il «Senato federale», l'istanza rappresentativa regionalistica, vale a dire un'istanza che, non essendo istituzionalmente portatrice degli interessi unitari, è la meno idonea a esprimere il relativo giudizio. Infine, si prevede un ineffabile potere di annullamento delle leggi nelle mani del Presidente della Repubblica: qui non c'è spazio per le opinioni giuridiche, perché stiamo di fronte a un problema di grammatica giuridica, a un incredibile svarione.

Tuttavia, la continuità – invero in senso peggiorativo – con la riforma del 2001 non riguarda soltanto la grammatica o la sintassi giuridica, ma la sostanza. Nel progetto in esame si ritrovano un pericoloso squilibrio a favore delle Regioni e la cancellazione di tutti i contrappesi unitari. Di questo squilibrio resta anche vittima la Corte costituzionale, che, nella proposta del nuovo art. 135 Cost., vede premiata la componente regionalistica, considerato che sette componenti su quindici

dovrebbero essere eletti dal Senato federale (con totale esclusione della Camera dei deputati) mentre soltanto quattro ciascuno dal Presidente della Repubblica e dalle Supreme Magistrature «ordinaria e amministrativa». Per quanto ne so, non esiste sistema al mondo così sbilanciato in senso regionalistico o federale. Oltretutto c'è anche un problema di coerenza costituzionale: come si accordano queste proposte con l'art. 5 Cost., il quale riconosce le autonomie, le esalta anzi, ma nel quadro della unità e indivisibilità della Repubblica?

Voglio essere chiaro. Io sono favorevole al più ampio decentramento politico. Mi sono sempre battuto in suo favore, anche all'interno della Corte, dove non di rado, in perfetta solitudine, mi sono trovato a criticare l'abuso fatto dalle leggi e dalla stessa giurisprudenza riguardo all'interesse nazionale come *passé partout* anti regionalistico. Mi sono battuto e mi batto per un autentico «federalismo fiscale», nel quale, come insegna la teoria e la pratica (americane) di questo principio (enunciato per la prima volta dagli economisti friedmaniani di Chicago), alla responsabilità della spesa pubblica deve accompagnarsi una corrispondente responsabilità delle entrate fiscali. Ritengo, infine, che l'autogoverno locale, come ci è stato insegnato dal pensiero democratico-pluralistico (da Tocqueville a Dahl), rientra nell'essenza della democrazia. Ma la mia domanda (retorica) è: che cosa a che fare con tutto ciò l'abolizione dell'interesse nazionale o il suo totale fraintendimento se non a testimoniare l'approssimazione culturale dei novelli “costituenti”?

Questo regionalismo/federalismo squilibrato – e perciò unico al mondo – riflette la sua ombra su tutto il Progetto di revisione costituzionale. Esso si ritrova anche nel «bicameralismo diseguale» nel quale la bilancia pende irragionevolmente dalla parte del Senato federale: per somma di poteri, quest'organo diviene il vero fulcro del sistema rappresentativo. E lo diviene a tal punto che, persino in un aspetto secondario, come la supplenza del Capo dello Stato, viene preferito il Presidente del Senato (regionalistico) a quello della Camera, pur se quest'ultimo nel Progetto esprime più direttamente le istanze unitarie.

In generale, c'è nel Progetto una sottovalutazione dell'importanza per la democrazia dei «*checks and balances*», dei «controlli e bilanciamenti», in una parola, delle «garanzie». Il legato di James Madison, il fondatore pratico della moderna democrazia liberale, viene dimenticato del tutto. Questo aspetto appare evidente anche nella parte relativa alla forma di governo. Non voglio qui discutere se il «premierato» sia il modo migliore per superare i tradizionali problemi di stabilità delle maggioranze (da sempre in Italia il «trasformismo» viene giudicato un' «abile politica», e non, come realmente è, un malcostume politico) e i nuovi problemi di coesione delle maggioranze. Personalmente non lo ritengo tale. Ma, pur ammettendo che lo sia, e pur concedendo che sia un

passaggio obbligato per favorire l'evoluzione del sistema verso un corretto modello di bipartitismo, esso non può essere esteso fino al punto di eliminare qualsiasi forma di bilanciamento o di controllo.

Perciò non condivido il senso della proposta relativa al nuovo art. 88 Cost., che ha l'unico significato di eliminare qualsivoglia valutazione discrezionale del Presidente della Repubblica quando a richiedere lo scioglimento della Camera dei deputati sia il Primo Ministro (salva la possibilità della maggioranza parlamentare di "smentire" lo stesso Primo Ministro). L'ipotesi dell'«autoscioglimento» c'è già oggi fra le varie possibilità, ma, poiché lo scioglimento delle Camere è un atto «duale» (così ritiene la migliore e più diffusa dottrina), sussiste, in funzione di garanzia, il «filtro» del Capo dello Stato, il quale si può opporre ove ritenga che la richiesta del Presidente del Consiglio non abbia un'adeguata rispondenza nella maggioranza parlamentare.

Questa garanzia è importante poiché è un freno all'uso eccessivamente politico dello scioglimento: ed è un freno oggi particolarmente importante se corrispondono al vero le analisi illustrate in precedenza sulla eccessiva politicizzazione dei processi costituzionali e su una crescente tendenza alla de-costituzionalizzazione del sistema politico. A dire il vero nell'attuale maggioranza c'è chi dice che l'articolo considerato mira ad evitare la ripetizione del «precedente Scalfaro» del 1994. Ma chi parla così dimentica che quell'episodio non sarebbe accaduto se la Lega non fosse passata allora da una parte all'altra dello schieramento politico.

Tra l'altro, agli attuali «costituenti» sembra sfuggire che un articolo come il proposto art. 88 non è ben ricordato con il proposto art. 94, terzo comma, Cost., dove, a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia, si prevedono le dimissioni del Primo Ministro (senza che la maggioranza parlamentare in tal caso possa indicare un nuovo Primo Ministro, come invece ammettono sia il ricordato art. 88, sia l'art. 92 della Proposta) e si configura lo scioglimento come atto esclusivamente presidenziale, se pure «dovuto».

Nel Disegno di legge costituzionale approvato dal Senato il 25 marzo scorso vi sono ulteriori aspetti assai discutibili dal punto di vista del diritto costituzionale. Ho semplicemente toccato in questo intervento quelli che a me sembrano i più rilevanti. Mi auguro che i costituzionalisti, la cui missione professionale è quella di vigilare sulla coerenza delle riforme costituzionali rispetto ai principi supremi e inviolabili della Costituzione democratica e repubblicana, facciano sentire la loro voce superando le loro divisioni politiche ed evitando di ripercorrere l'imbarazzante (o eloquente) silenzio tenuto di fronte alla revisione costituzionale del 2001.