Valerio Onida

**Riforme istituzionali: rafforzare la rigidità della Costituzione,
salvaguardare la flessibilità del modello parlamentare***

Tre punti: due di metodo e uno di merito. Sul metodo, ribadisco in primo luogo che secondo me la riforma dell'Art. 138 deve essere pregiudiziale. Oggi vi è una quasi unanimità di opinioni sul punto che le riforme costituzionali vanno approvate a larga maggioranza, col concorso di entrambi gli schieramenti. La conseguenza logica necessaria di quest'atteggiamento dovrebbe essere quella secondo cui l'art. 138 della Costituzione - il quale consente invece anche l'approvazione di modifiche costituzionali con la maggioranza assoluta, salvo l'eventuale referendum - deve essere rafforzato prevedendo la necessità in ogni caso di una maggioranza qualificata, per esempio dei due terzi. Se è vero che tutti concordano che le riforme costituzionali vanno fatte solo a larga maggioranza, i gruppi politici che condividono quest'opinione dovrebbero concordare preliminarmente su questa modifica dell'art. 138. Invece ciò non accade, anzi sembra che si registrino parecchie resistenze od obiezioni a questa idea. Mi domando se tale apparente contraddizione non nasconda una sorta di riserva mentale di qualcuno circa l'opportunità di varare riforme anche a maggioranza, qualora non risultasse possibile raggiungere una intesa. Questo dubbio si rafforza se si osserva che le uniche riforme costituzionali di ampia portata giunte all'approvazione parlamentare nell'ultimo periodo - quella del 2001 (convalidata dal referendum) e quella del 2005 (respinta invece dal referendum) - sono state approvate in Parlamento dalla sola maggioranza che sosteneva il Governo rispettivamente in carica. Anche recenti prese di posizione da parte del Presidente del Consiglio fanno pensare che l'idea di riforme a maggioranza non sia tramontata. Quindi credo che, proprio perché questo rappresenta a mio avviso un pericolo, occorra insistere sulla riforma preliminare dell'Art. 138: si tratterebbe, paradossalmente, dell'unica riforma che potrebbe essere approvata anche con la sola maggioranza assoluta, appunto perché

* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008. Il documento di base del Seminario, al quale l'intervento fa riferimento, si trova in Astrid Rassegna n. 75 del 14 luglio 2008.

tenderebbe a garantire che ogni altra riforma si faccia d'accordo fra maggioranza e opposizione.

A questa tesi sono state opposte delle obiezioni, anche nell'ambito delle discussioni preliminari a questo Seminario, in particolare da parte di Luciano Violante. Si obietta che rafforzare l'art. 138 imponendo una maggioranza dei due terzi comporterebbe un maggiore rischio di riforme "di scambio" fra maggioranza e opposizione, che potrebbero non preoccuparsi del complessivo funzionamento del sistema. Ma a me pare, in primo luogo, che questo rischio delle riforme di scambio, cioè di una negoziazione che dia luogo a un disegno poi alla fine incoerente, vi sia anche nel contesto attuale, e dipenda dalla possibile prevalenza nelle forze politiche dell'interesse a specifiche modifiche anche a prezzo dell'incoerenza dell'insieme; e che questa tentazione possa presentarsi anche nel caso di approvazione a maggioranza solo assoluta, poiché pure nell'ambito della stessa maggioranza non vi sono interessi e vedute in tutto convergenti. L'elevazione del quorum nel 138 non aumenterebbe questo rischio, ma ne eviterebbe un altro, quello cioè che vengano varate riforme a maggioranza peggiori di quelle che potrebbero emergere da una concertazione fra tutti i gruppi politici. Inoltre, se si prevedesse, come si prevede in alcuni progetti di riforma dell'art. 138, e come credo sia necessario prevedere, la possibilità di richiedere sempre il referendum, anche di fronte a una riforma approvata a maggioranza qualificata, questa sarebbe la vera garanzia contro eventuali riforme di scambio, approvate con una larga maggioranza parlamentare ma suscettibili di non incontrare il favore della maggioranza dei votanti nel referendum. Oggi invece c'è l'obiettivo rischio che riforme "di scambio" siano approvate con la maggioranza dei due terzi, e così non possano essere sottoposte al giudizio del corpo elettorale. Il referendum costituzionale rappresenta e deve rappresentare a mio avviso una garanzia ultima destinata a valere sempre. Non vi è il pericolo di una delegittimazione del Parlamento, poiché il responso del referendum riguarda pur sempre singole decisioni delle assemblee, non la loro legittimazione in generale.

Aggiungo, per concludere su questo punto, che la riforma del 138 dovrebbe riguardare tutti i processi di riforma costituzionale: non credo possibile né utile distinguere fra norme costituzionali modificabili solo con la maggioranza dei due terzi, e altre norme pure costituzionali modificabili invece anche con la maggioranza assoluta come previsto oggi. Sui rapporti fra prima e seconda parte della Costituzione già si è detto e scritto moltissimo, ma ciò che a mio avviso è incontrovertibile è l'impossibilità di distinguere fra di esse dal punto di vista della "rigidità" (fermo restando che per i principi supremi e per il nucleo

essenziale dei diritti inviolabili vale la superiore garanzia dell'immodificabilità): la Costituzione deve essere tutta egualmente "rigida", e lo stesso deve valere per qualsiasi norma di livello costituzionale, anche per quelle delle leggi costituzionali previste dalla stessa Costituzione. Infatti, se si ritenesse più utile demandare una materia o un oggetto a decisioni di maggioranza, la via giusta sarebbe quella di decostituzionalizzarlo, ammettendone la disciplina per legge ordinaria, non certo quella di prevedere un procedimento di revisione diverso e più debole rispetto a quello previsto dall'art. 138 rafforzato.

Un'ulteriore questione riguarda l'auspicabile pluralità di leggi costituzionali di riforma della Costituzione, rinunciando all'idea di una riforma unica onnicomprensiva. Se ogni progetto riguardasse un singolo argomento o argomenti fra loro strettamente connessi, sarebbe possibile dedicare a ciascun argomento l'attenzione che merita: spesso infatti si rischia che gli argomenti più controversi o più "popolari" o più mediaticamente interessanti finiscano per oscurarne altri, che vengono discussi e decisi con la stessa legge, senza adeguato approfondimento. In tal modo, inoltre, si ridurrebbe il rischio dello scambio tra cattive riforme. In terzo luogo, ancor più importante, si consentirebbe che l'eventuale referendum costituzionale abbia un oggetto omogeneo.

Secondo punto di metodo: l'agenda delle riforme. Premetto che sono largamente d'accordo sulla impostazione e sul contenuto del "position paper" di Astrid. Credo però che dovremmo fare attenzione a non concentrarci pressoché esclusivamente su quegli argomenti di riforma costituzionale che vengono messi all'ordine del giorno dal Governo o dalla maggioranza, mettendo in sott'ordine o oscurando l'importanza di altre riforme che non stanno oggi nell'agenda della maggioranza delle forze politiche e soprattutto della maggioranza governativa. Oltre al tema del Senato delle Regioni o delle autonomie, che sta un po' sullo sfondo del dibattito, e non so con quanta convinzione oggi venga considerato, mentre dovrebbe essere un punto centrale, vorrei fare due esempi. Il primo è il contenzioso elettorale politico. Com'è noto, in base all'art. 66 della Costituzione, come è stato interpretato, noi non abbiamo oggi un vero giudice delle controversie elettorali concernenti le elezioni politiche. Non c'è un giudice, perché per tale si deve intendere, anche in base alla convenzione europea dei diritti, un giudice terzo, mentre le assemblee parlamentari, cui oggi spetta il giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei propri membri, non rappresentano per definizione un giudice imparziale. Questo dovrebbe probabilmente essere individuato, in ultima istanza, nel Giudice Costituzionale, secondo un modello ben conosciuto, seguito per esempio dalla Francia con il Conseil Constitutionnel.

Secondo esempio: la necessità di apprestare maggiori garanzie contro violazioni della Costituzione riguardanti aspetti procedurali, particolarmente per quanto riguarda il procedimento legislativo. Oggi assistiamo a vere e proprie degenerazioni della prassi, che sono violazioni della Costituzione: ad esempio, si viola l'art. 77 della Costituzione quando si usa il decreto legge per qualsiasi argomento, anche non assistito da straordinarie ragioni di necessità e di urgenza (e la Corte Costituzionale ha di recente riaffermato il controllo di costituzionalità su questo aspetto, anche dopo la conversione, ma si tratta di un controllo che può intervenire solo a posteriori). O, ancora, si viola l'art. 72 della Costituzione quando si impone l'approvazione di una serie di disposizioni del tutto eterogenee fra di loro con un unico voto, su un articolo unico (anche di conversione di un decreto legge), magari ponendo la questione di fiducia. Queste violazioni della Costituzione sono oggi difficilmente contrastabili per mancanza di una garanzia giurisdizionale adeguata e tempestiva. Non si può pretendere che sia la Corte costituzionale adita in via incidentale a porvi rimedio, perché ciò può avvenire solo a mesi se non anni di distanza, e vi è inoltre il rischio di coinvolgere nella dichiarazione di incostituzionalità numerosissime disposizioni anche non censurabili nel merito (si pensi alle leggi finanziarie), portando lo scompiglio nel sistema legislativo. Sarebbe invece possibile e probabilmente auspicabile ammettere la possibilità di ricorrere subito alla Corte Costituzionale, in sede preventiva, cioè quando la violazione procedurale si manifesta, ad iniziativa di una significativa minoranza parlamentare. Vorrei ricordare anche a questo proposito l'esempio positivo del Giudice costituzionale francese: il Conseil Constitutionnel interviene e interviene con rigore anche sulle violazioni procedurali, per esempio dichiarando incostituzionali disposizioni introdotte nelle leggi con emendamenti parlamentari, ma estranei all'oggetto del progetto; e da questo punto di vista la Costituzione francese non è molto diversa dalla nostra. Ecco una riforma che oggi non è all'ordine del giorno, ma che potrebbe essere importante invece mettere all'ordine del giorno.

Il punto di merito che vorrei accennare è uno solo, e riguarda una condizione a mio avviso preliminare e irrinunciabile per rendere accettabile qualsiasi revisione della forma di governo attuale. Questa condizione vale sia per le possibili modifiche costituzionali della forma di governo, sia anche per le riforme elettorali, perché come è noto negli ultimi anni si è usata molto la legislazione elettorale per cercare di modificare in modo surrettizio la forma di governo nella direzione del cosiddetto premierato. Ciò che ad esempio ha scritto in questi giorni in una lettera al "Corriere della Sera" Giovanni Pellegrino mi è parso da questo punto di vista stupefacente: egli sostiene che sarebbe cambiata la Costituzione per

effetto delle nuove leggi elettorali. No, non è cambiata la Costituzione. La vigente legge elettorale ha cercato, a mio avviso, di forzare il sistema costituzionale, ma questo è ancora quello che si trova nella Costituzione vigente. Ciò che a mio giudizio è irrinunciabile perché rappresenta il nucleo essenziale del sistema parlamentare, pur compatibile con ogni misura di correzione o di stabilizzazione dell'esecutivo, è il rifiuto di qualsiasi disciplina costituzionale o elettorale che tenda a conferire al Presidente del Consiglio, non già una posizione di guida e di preminenza nell'esecutivo, perché questa gli spetta, già sulla base dell'attuale art. 95 della Costituzione, ma una legittimazione rappresentativa autonoma e prevalente rispetto a quella stessa della maggioranza che sostiene il Governo. Questo è il punto chiave, quando si discute della posizione costituzionale del Premier, dei suoi poteri, dei suoi rapporti con gli altri membri del Governo e con il Parlamento, o dello scioglimento delle Camere, ma anche quando si discute dei sistemi elettorali. Se si tentasse di configurare un sistema nel quale il Premier non sia più l'espressione della maggioranza parlamentare, bensì un soggetto che gode di una sua autonoma e prevalente legittimazione rappresentativa, prevalente perché facente capo ad una carica monocratica e quindi tale da trascinare con sé l'intero sistema rappresentativo, avremmo uno stravolgimento della forma di governo parlamentare. Il sistema parlamentare ha un pregio essenziale, ed è la flessibilità. Flessibilità vuol dire capacità di funzionare anche in condizioni politiche profondamente diverse. Molti dei propositi di riforma che oggi vengono portati avanti nascono invece dal desiderio di codificare e di irrigidire un certo modo di essere del sistema politico, o una certa fase di sviluppo del sistema politico. Si può essere più o meno d'accordo nel giudicare buono o meno buono questo modo di essere o questa fase di sviluppo; ma è sbagliato cercare di irrigidirli, di tradurli in norme costituzionali. Il regime parlamentare, appunto perché flessibile, più flessibile di ogni altro, può funzionare bene con un sistema nettamente bipartitico, e può funzionare altrettanto bene con un sistema pluripartitico; può funzionare con un sistema elettorale tendenzialmente proporzionalistico, e altrettanto con un sistema prevalentemente maggioritario: purché non venga meno quella condizione, preliminare appunto, che consiste nel fatto che l'esecutivo ed il suo capo sono espressione della maggioranza e della sua legittimazione rappresentativa. Non rinunciamo a questo pregio del nostro sistema costituzionale.