

I

Intervento al *forum* su Tra Costituzione, diritto e politica *

Prima domanda: *Si è parlato molto di bicameralismo paritario e di bicameralismo imperfetto. Il bicameralismo paritario previsto dall'art. 70 della Costituzione del 1948 ("La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere"), sarebbe stato del tutto stravolto dall'art. 70 proposto dal progetto di revisione costituzionale "Renzi-Boschi". Il superamento del bicameralismo paritario è giustificato, per lo più, da ragioni di celerità del procedimento legislativo. D'altronde addurre motivazioni per le quali le democrazie europee sono, per la maggior parte, strutturate in sistemi monocamerali o bicamerali imperfetti, porta inevitabilmente il discorso a cadere in una fallacia descrittivistica. Il nodo centrale della questione rimane il seguente: una democrazia può funzionare pienamente anche attraverso un Parlamento composto da due Camere con uguali competenze?*

Risposta: Non vi è alcun automatismo nel rapporto tra la democrazia e la articolazione in una o due Camere del Parlamento, come pure nel carattere perfetto ovvero imperfetto del sistema bicamerale, laddove accolto. La struttura del Parlamento, al pari di ogni altro istituto costituzionale, è figlia del tempo e del luogo (e, dunque, della storia) di un ordinamento dato. E non occorre qui rammentare che il bicameralismo inglese ha rinvenuto giustificazione nel modo di essere della società, cui ha inteso fare da specchio rappresentando il delicato, sofferto

* In www.ordines.it, 1/2017, 1° agosto 2017, p. 437 ss.

equilibrio tra la vecchia classe nobiliare, peraltro in progressivo declino, e la nuova classe emergente (dapprima la borghesia, poi anche il proletariato), mentre – per fare solo un esempio tra i più emblematici – il bicameralismo negli Stati Uniti d’America ha risposto al fine di dar voce, in modo paritario, nel Senato agli Stati membri e, dunque, di rappresentare il nuovo modello di organizzazione federale dello Stato, “inventato” principalmente allo scopo di dar modo alle ex colonie inglesi riscattatesi dal giogo della madrepatria di difendersi dall’eventuale ritorno di quest’ultima in armi sul suolo nordamericano.

Il problema organizzatorio non può, perciò, essere visto in astratto, *in vitro*, ma va contestualizzato.

D’altro canto, come si sa, un medesimo istituto costituzionale, calato in contesti diversi, può acquisire un volto parimenti diverso.

Se ci si chiede – come traspare dalla domanda che ci è stata posta – se un dato istituto può, o no, “funzionare”, ci si deve necessariamente chiedere quali siano le condizioni complessive di contesto in cui l’istituto stesso s’iscrive ed opera. Andando al cuore della questione, il Parlamento può “funzionare” se si danno le condizioni politiche perché ciò si realizzi, il che vale come chiedersi quale sia il sistema dei partiti, se la maggioranza che sostiene il Governo è, o no, coesa, se i Governi possono nutrire fondatamente l’aspettativa di durare almeno per un certo tempo, ecc.

Tutto ciò posto, poi, è ovvio che anche le regole giuridiche (costituzionali e non) possono, e devono, fare fino in fondo la loro parte, concorrendo all’obiettivo della “funzionalità” delle Camere e dei meccanismi istituzionali in genere; e, dunque, occorre che si abbia (specie ad opera dei regolamenti camerale) una disciplina adeguata dei procedimenti di formazione della volontà parlamentare, ad oggi troppo farraginosi e mal strutturati, ecc.

Seconda domanda: *In democrazia ci sono due importanti valori che possono entrare spesso in conflitto, o almeno così sembra: la rappresentatività e la governabilità. L’ultimo tentativo di revisione costituzionale, se letto insieme alla legge elettorale “Italicum”, appariva sacrificare sull’altare della gover-*

nabilità il valore della rappresentatività. Governi forti esigono maggioranze forti in Parlamento, non facili da ottenere nella complessità della società civile, se non attraverso correttivi, come i cosiddetti “premi” di maggioranza. Per di più, oggi, la tecnocrazia dell’Unione Europea e l’oligarchia del mondo delle finanze hanno poco interesse per la rappresentatività democratica e chiedono agli Stati nazionali prima di tutto governi stabili. Ma per assicurare la governabilità è sempre necessario sacrificare la rappresentatività?

Risposta: Mi pare che occorra fare chiarezza sui termini posti nella domanda.

Comincio dalla “rappresentatività”. Ho la sensazione che essa sia qui intesa come sinonimo di “rappresentanza proporzionale”. Preferisco distinguere tra una *rappresentanza in senso formale* ed una *in senso sostanziale*. La prima si ha comunque, per il mero fatto delle elezioni e quale che sia il sistema adottato di traduzione dei voti in seggi, per effetto della quale viene comunque a costituirsi il rapporto di rappresentanza; la seconda rimanda invece al tipo di sistema stesso, al fine di stabilire se esso sia in grado, o no, e, se sì, in che misura, di assicurare una rappresentazione il più possibile fedele nelle assemblee elettive della geografia politica della società.

L’una e l’altra specie di rappresentanza, comunque, non hanno nulla a che fare con la “rappresentatività”, nella sua ristretta e propria accezione che denota l’attitudine dei rappresentanti a farsi carico delle aspettative dei rappresentati, dandovi quindi il seguito conseguente a mezzo dell’attività di governo (in senso lato).

E qui viene in rilievo la “governabilità”, che – per una tesi largamente diffusa – sarebbe appagata col fatto stesso della stabilità dei Governi e delle maggioranze che li sostengono.

Il politologo potrà contentarsi di siffatta accezione; il costituzionalista invece, a mia opinione, no. La “governabilità”, nella densa accezione con cui la intendo, non si risolve riduttivamente nella mera durata del Governo. Piuttosto, si ha alla sola condizione che le attività di direzione politica, poste in essere nei Paesi a regime parlamentare dal *tandem* Parlamento-Governo, non soltanto rispondano nel massimo grado possibile (al-

le condizioni oggettive di contesto) alle attese dei governati ma – qui è il punto – si orientino e conformino ai fini-valori iscritti nella Carta e, quindi, diano voce a quell’etica pubblica repubblicana che si specchia nei valori stessi e che ha senso solo se riesce ad affermarsi attraverso le pratiche diffuse non soltanto dei rappresentanti ma anche, e in primo luogo, degli stessi rappresentati.

Come si vede, il filo del ragionamento ci porta al cuore della questione costituzionale, che è quello in cui si verifica la “rappresentatività” degli stessi ... *rappresentati*. Non dobbiamo infatti dimenticare che i rappresentanti non vengono da un altro pianeta ma sono estratti dalla stessa società che sono chiamati a rappresentare. Perché allora meravigliarsi se il marcio che c’è in quest’ultima si riproduce e rispecchia anche al piano alto in cui siedono i rappresentanti?

Tutto ciò posto, si tratta quindi di chiedersi se possano darsi dei rimedi alle storture e complessive carenze tanto della “rappresentanza” che della “governabilità”. Una questione, questa, micidiale, da far tremare le vene e i polsi, come diceva il Poeta. Per ciò che qui se ne può, con la massima sintesi, dire, a me pare che occorra contemporaneamente “lavorare” sia al piano delle *regole giuridiche* che a quello delle *regolarità della politica*, nella consapevolezza che entrambe possono variamente condizionarsi a vicenda.

All’un piano, si rendono indispensabili interventi correttivi a partire dall’alto, dalla Costituzione, e quindi nella legislazione, specie, ma non solo, in quella elettorale: ad es., occorre far luogo ad un’adeguata, seppur contenuta, disciplina delle dinamiche interne ai partiti, tale comunque da non ingabbiare e soffocare l’autodeterminazione di questi (su ciò, subito *infra*). Infine, è necessario far luogo ad una complessiva ridefinizione dei meccanismi di funzionamento delle Camere, attraverso un congruo aggiornamento della disciplina dei regolamenti parlamentari che porti ad una sostanziale revisione dei procedimenti (in primo luogo di quello legislativo, ma non solo di questo). Il Parlamento è il grande malato del sistema istituzionale, perché è in esso che più direttamente arriva il contagio della malattia di cui sono afflitti i partiti, e la legge – come mi è venuto di dire in altri luoghi – è, per molti versi, un ferro arrugginito, inadeguato a far

fronte ad un impegno imponente di regolazione sollecitato non soltanto dalle domande crescenti che vengono dalla società ma anche da vincoli aventi origine esterna (nell'Unione europea e nella Comunità internazionale). Il rifacimento dei meccanismi parlamentari è, dunque, urgente perché dal loro funzionamento dipende il rendimento complessivo del sistema e, perciò, la realizzazione in apprezzabile misura di "governabilità" e "rappresentatività".

Fare buone regole, tuttavia, non basta. Perché le regole stesse possono spingersi solo fino ad un certo punto, oltre il quale il campo è (e dev'essere) rimesso alla coltivazione delle *regolarità* della politica, vale a dire a pratiche e, prima ancora, metodi di fare politica congrui rispetto ai bisogni manifestati dalla società e conformi – come si diceva – ai fini-valori iscritti nella Carta costituzionale.

La questione della "rappresentatività" dei rappresentanti, nondimeno, rimane assai complessa e problematicamente risolvibile in modo complessivamente appagante. La riforma elettorale – com'è chiaro – assume al riguardo centrale rilievo ma non merita di essere sovraccaricata di eccessive aspettative e valenze. E ciò per plurime ragioni, la più rilevante delle quali è data – a me pare – dal fatto che, nel presente contesto segnato da una integrazione sovranazionale avanzata e dall'infiltrarsi dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale, i rappresentanti sono chiamati a tener conto non soltanto delle domande che vengono da coloro che li hanno eletti ma anche di quelle poste da chi non partecipa al fatto elettorale, quali gli stranieri stabilmente residenti e gli immigrati irregolari, nonché (e in considerevole misura) dei *partners* europei, dei mercati internazionali, ecc.

La rappresentatività, insomma, ha da essere quanto più possibile "inclusiva", riuscendo a mediare efficacemente tra aspettative di regolazione normativa e di governo in genere che possono anche sensibilmente divergere tra di loro o, diciamo pure, entrare in irriducibile contrasto. La qual cosa si è sempre di più resa evidente, particolarmente con la crescita dell'influenza dei processi economici nei riguardi dei processi politici. Basti solo, al riguardo, rammentare che, nel momento in cui la crisi si è fatta più acuta, molti Governi, tra i quali da noi il Governo Berlu-

sconi, nell'eurozona hanno dovuto gettare la spugna, proprio perché non adeguatamente ... *rappresentativi*: a conferma del fatto che il Governo, nella Costituzione vivente e tanto più in situazioni di crisi economica, è tenuto a godere non soltanto della fiducia delle Camere ma anche, appunto, di quella dei mercati e dei *partners* europei.

Dunque, le misure adottate in ambito interno, al piano delle regole come pure a quello delle regolarità, possono valere solo fino ad un certo punto. Finita la stagione dello Stato nazionale, i condizionamenti che vengono *ab extra* risultano essere sempre più incisivi, sollecitando rappresentanti e rappresentati ad un impegno viepiù gravoso ma anche gratificante, laddove riesca a farsi apprezzare in prospettiva assiologicamente orientata.

Terza domanda: *Nel progetto di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” lo stato di guerra (art. 78 cost.) è deliberato, a maggioranza assoluta, solo dalla Camera dei deputati, invece che dal Parlamento in seduta comune. Si è discusso poco in questi mesi del punto in questione, in quanto l’istituto previsto dall’art. 78 Cost. non è mai stato utilizzato in circa settant’anni di vita repubblicana e la discussione ai più appare rilevante solo da un punto di vista teorico. In realtà, ad una più attenta analisi, soprattutto nel clima di paura e di sconforto che gli attentati terroristici hanno gettato sull’Europa occidentale e nel quadro di instabilità politica del Medioriente, la dichiarazione di “stato di guerra” può essere uno strumento nelle mani di un governo che voglia rafforzare i suoi poteri all’interno di uno “stato d’eccezione”; tutto ciò sarebbe stato reso più semplice dalla previsione della deliberazione di una sola Camera a maggioranza assoluta, per un governo con una forte maggioranza in Parlamento, determinata peraltro dal testo vigente della legge elettorale n. 52 del 2015. Abbiamo assistito, ancora una volta, al tentativo di rafforzare l’Esecutivo?*

Risposta: In primo luogo, tengo a chiarire che secondo il dettato costituzionale in vigore lo stato di guerra non è deliberato dal Parlamento in seduta comune ma con decisione conforme adottata da ciascuna Camera. È, poi, vero che negli accessi e non

sempre vigilati dibattiti sulla riforma “Renzi-Boschi” il disposto dell’art. 78 è rimasto nell’ombra, forse a motivo della diffusa e fiduciosa credenza che ci saranno risparmi – com’è, ovviamente, augurabile – le occasioni perché se ne faccia utilizzo. La estromissione del nuovo Senato da questa come pure da altre competenze a me è parsa subito inopportuna, specie se si conviene che la Repubblica si costruisce – come suol dirsi – dal basso e che un fatto così grave, quale l’entrata in guerra, interessa tutti e coinvolge la Repubblica stessa in ciascuna delle sue articolazioni istituzionali. La estromissione stessa, nondimeno, può apparire coerente con la mancata partecipazione dell’organo alla relazione fiduciaria.

Leggo, in filigrana, nel quesito posto in coda alla domanda un appunto critico. Il rafforzamento del Governo – fatto del tutto naturale in occasione delle vicende belliche e congeniale alla loro gestione, per la quale l’organo, non si dimentichi, viene dotato di poteri straordinari – è, a mia opinione, un obiettivo da perseguire, riforma sì o riforma no. In realtà, abbiamo bisogno contemporaneamente di un *Parlamento forte* e di un *Governo parimenti forte* e di ancora più forti meccanismi di controllo, istituzionali e non, facendo leva sia sull’opera dei garanti (Capo dello Stato e Corte costituzionale in testa) e sia pure sul controllo degli stessi governati (ciò che rimanda a quanto si diceva in merito alla domanda precedente, per ciò che attiene ai meccanismi di responsabilità attivabili nei riguardi dei rappresentanti).

Quarta domanda: *Quello dei costi della politica rappresenta un tema-chiave nel dibattito pubblico degli ultimi anni, soprattutto in tempi di crisi economica. A parte l’evidente sperequazione tra i costi della politica e quelli della società civile, il problema è che determinate scelte normative sono spesso giustificate da ragioni economiche. Un diverso motivo per il quale si prospettava un’atipica abolizione del Senato a favore di un “nuovo” Senato quale Camera delle autonomie territoriali, con una riduzione del numero dei parlamentari, era quello di “abbattere” i costi della politica. Ciò presuppone almeno tre modi di intendere il rapporto tra diritto ed economia, e cioè: guardare ai diritti come ad una questione in larga misura economica,*

ovvero riproporre la dialettica marxista che guarda all'economia quale struttura della realtà sociale di cui lo stesso diritto ne sarebbe sovrastruttura, o ancora trovare la giustificazione ultima dei diritti nell'economia. D'altra parte se è vero che i diritti hanno comunque necessità di un tessuto economico che assicuri loro il funzionamento, che rapporto, oltre a questo, può instaurarsi tra diritto ed economia?

Risposta: Che i diritti, in ispecie quelli c.d. “fondamentali”, debbano essere riguardati *anche* in chiave economica è cosa che non sorprende. Fa parte, ad es., delle quotidiane operazioni di bilanciamento cui la Corte costituzionale attende in occasione dei suoi giudizi anche l'interrogarsi circa le conseguenze economico-finanziarie discendenti dagli esiti dei giudizi stessi, tanto più se si considera che l'appagamento di alcuni diritti comporta costi notevoli, nella presente congiuntura crescenti. Addirittura, la Corte si è talora spinta fino al punto di sacrificare i canoni che presiedono allo svolgimento dei giudizi, immolandoli sull'altare dei costi, evidentemente giudicati insopportabili (come ha, ad es., fatto con la discussa, e discutibile, sent. n. 10 del 2015, relativa alla c.d. *robin tax*, con cui è stata disinvoltamente messa da canto la regola della rilevanza, che sta a base del meccanismo incidentale, sollecitandosi il giudice *a quo* ad applicare al processo la stessa disciplina legislativa dichiarata costituzionalmente illegittima). In altri luoghi mi sono dichiarato dell'idea che, così facendo, si smarrisca la giurisdizionalità della giurisdizione costituzionale, con grave snaturamento dei ruoli istituzionali e torsione complessiva del sistema. Il che vale come dire che alle ragioni di ordine economico si può, e si deve, prestare ascolto ma solo fino ad un certo punto e, comunque, pur sempre nel rispetto delle regole che danno l'identità di organi e procedimenti. Oltre una certa soglia, infatti, si avrebbe il sacrificio di beni indisponibili, a partire dalla dignità della persona umana, che malgrado le critiche ricevute seguito a considerare un valore “supercostituzionale”, inalienabile e insuscettibile di partecipare alle ordinarie operazioni di bilanciamento aventi ad oggetto i valori restanti.

Quinta domanda: *Un altro tema di questa campagna referendaria è stato quello della “scrittura” del testo costituzionale. Per molti commentatori il testo di riforma era un buon testo nei contenuti, nonostante nella forma andasse scritto meglio. La questione si presenta quale problema di tecnica della normazione giuridica. Se la forma è sostanza, l’eleganza e la chiarezza, nonché la congruenza logica delle diverse disposizioni normative in un unico testo legislativo, non sono ancora valori che il legislatore, e specialmente il legislatore costituzionale, deve perseguire nella sua attività?*

Risposta: Le regole concernenti una buona redazione dei testi normativi possiedono generale valenza e la loro osservanza grava, perciò, anche (e, direi, in primo luogo) sul legislatore costituzionale. Aggiungo che, al fine di assicurare – fin dove possibile – il rispetto delle regole in parola, è opportuno che almeno alcune di esse siano iscritte nella Carta, sì da potersi sanzionare gli atti legislativi che vi si discostino attraverso il loro annullamento ad opera del giudice costituzionale. Ed è chiaro che esse per prime devono dunque essere formulate in termini tali da aversene la sicura intelligibilità da parte sia dei loro destinatari che dei controllori.

Avverto che non desidero ora far cenno alcuno al modo con cui si presentavano gli enunciati del disegno di riforma bocciato dalla prova referendaria del 4 dicembre scorso (alcuni dei quali particolarmente carenti: un esempio per tutti, la qualifica come “raccordo” dell’attività che il nuovo Senato avrebbe dovuto svolgere al piano dei rapporti con gli enti territoriali minori e, soprattutto l’Unione europea, termine che ai miei occhi appare più che giuridico ... *autostradale*). Non credo, infatti, che giovi far luogo ad un’analisi che considero sterile, praticamente inservibile.

Ciò posto, una precisazione tuttavia s’impone. Ed è che anche una Carta, quale la nostra, universalmente invidiata e presa a modello (specie dai Paesi che più di recente si sono dotati di una Costituzione d’ispirazione liberale), giudicata mirabile per chiarezza ed efficacia della prosa espressiva, un autentico modello di *drafting* insomma, ha dovuto assoggettarsi a plurime ed incisive “modifiche tacite” – come sono usualmente chia-

mate –, persino ad opera dei massimi garanti della legalità costituzionale. La Consulta, come si sa, ha praticamente riscritto di sana pianta interi capitoli dell’articolato: così è stato, ad es., per il Titolo V, sia l’originario che quello rifatto nel 2001, e così – è facile previsione – sarebbe stato anche con la riforma “Renzi-Boschi”, tanto più che quest’ultima avrebbe, come si diceva, sollecitato una sua profonda, complessiva rilettura ... “sanante”.

In realtà, non credo che la Costituzione possa sottrarsi all’esito della sua continua “riscrittura” ad opera di decisioni politiche, sentenze e pratiche in genere, per la elementare ragione che essa – com’è stato fatto notare da una sensibile dottrina –, più che essere un *atto* è un *processo*; ed iscrivendosi in un contesto dato, risente delle suggestioni e pressioni che vengono dallo stesso, da cui può difendersi – laddove devianti dai fini-valori della Carta – unicamente se attorno alle sue previsioni riescono a formarsi diffusi consensi, delle autentiche *consuetudini culturali* profondamente radicate nel tessuto sociale ed orientate verso i valori della Carta.

Si ripropone qui – come si vede – la questione di fondo, cui fanno riferimento le precedenti domande, a riguardo della rappresentatività dei rappresentanti e degli stessi rappresentati. Non è, ad ogni buon conto, da escludere neppure la eventualità che le “modifiche” in parola si abbiano a finalità – diciamo così – *migliorativa*, allo scopo cioè di rafforzare il rendimento delle regole costituzionali in rispondenza dei valori fondamentali dell’ordinamento. Ciò che, però, può (e deve) essere vagliato caso per caso e che richiede accertamenti complessi e disagiati, che hanno luogo su un terreno estremamente scivoloso, accertamenti che poi tanto più possono considerarsi attendibili quanto maggiori dovessero essere le adesioni attorno ai loro esiti rimosse. Giudico, nondimeno, sommamente rischioso plaudere ad alcune revisioni costituzionali per via d’interpretazione – ché di questo, a conti fatti, si tratta –, allo stesso tempo in cui si censurano altre modifiche, idonee a mettere sotto *stress* i valori fondamentali o, diciamo pure, a portare al loro sostanziale accantonamento. Sarò, forse, tacciato di essere un inguaribile conservatore ma seguito a ritenere che la via piana per la riscrittura di regole considerate non più adeguate allo scopo che ne ha giustificato

l'adozione (in specie, ad assicurare un buon rendimento delle istituzioni) sia quella del loro rifacimento ad opera del legislatore con le forme indicate nell'art. 138. E ciò, dovendosi tenere ferma la tipizzazione dei ruoli (segnatamente al piano dei rapporti tra legislatore e giudici o garanti), smarrendosi la quale verrebbe meno uno dei pilastri portanti dello Stato costituzionale, secondo l'aureo e ad oggi attuale insegnamento dell'art. 16 della Dichiarazione del 1789 che vede appunto nella separazione dei poteri uno dei tratti identificanti l'idea liberale di "Costituzione".

Sesta domanda: *Il referendum sull'uscita del Regno Unito dal processo di integrazione europea, l'elezione di Trump negli Stati Uniti d'America, la forte instabilità politica mediorientale, il terrorismo fondamentalista di matrice islamica, i costanti flussi migratori ... il 2017 si apre con poche certezze e tante incognite e variabili. L'Italia che ruolo può oggi occupare sulla scena europea e mondiale?*

Risposta: Non dispongo della classica palla di vetro e confesso di non saper rispondere a questa domanda, anche perché i processi politico-economici a livello internazionale ed europeo si presentano particolarmente complessi e soggetti ad imprevedibili mutamenti per effetto di plurimi fattori, tra i quali una speciale considerazione va riservata a quelli di crisi (terroristica, economica, ecc.). Per ciò che qui, nel modo più sintetico, può dirsi, a me pare che, a motivo della sua posizione strategica, l'Italia possa (e debba) giocare un ruolo non secondario sulla scena europea, e non soltanto per la ragione storica che è tra i Paesi che hanno gettato le fondamenta (ieri delle Comunità e quindi) dell'Unione. Di minor rilievo, invece, quello che può avere sulla scena mondiale, specie in relazione a vicende che maturano lontano dai nostri confini (quali quelle del Medioriente) e che sono governate da regole e regolarità che vanno ben oltre la nostra portata. Se, tuttavia, i nostri governanti sapranno dimostrarsi ancora meglio del passato (e del presente) "rappresentativi", potremo ugualmente, malgrado le forze esigue di cui disponiamo, far sentire la nostra voce, specie in seno all'ONU e

ad altre organizzazioni internazionali. Condizione necessaria, ancorché di per sé sola non sufficiente, perché ciò avvenga è, però, che si riesca, da noi come altrove, a restare insensibili al canto ammaliante delle sirene tentatrici del populismo, che potrà, sì, dar voce alla rabbia di masse crescenti di scontenti ma non assicurare la “governabilità”, nell’accezione assiologicamente qualificata, poc’anzi indicata.

Una democrazia “populistica”, in conclusione, non è una democrazia “decidente”, costruttiva; piuttosto, si svilisce da se medesima agli occhi degli altri Stati e della Comunità internazionale, senza riuscire a tradurre nella pratiche quotidiane di governo l’etica pubblica repubblicana e i valori costituzionali che la compongono e sorreggono.