

IL PROCESSO DEL LUNEDÌ; METAFORE, PARADOSSI E TEORIE NEL DIBATTITO SULLE RIFORME COSTITUZIONALI

di Roberto Bin

Sommario: 1. La metafora calcistica. - 2. L'equivoco dell'eccessiva rigidità della Costituzione e il paradosso del normografo. - 3. L'equivoco della perfettibilità della Costituzione e il paradosso del tacchino. - 4. L'equivoco «integralista» e il paradosso del Barone di Münchhausen. - 5. L'equivoco della governabilità e il paradosso dell'equo canone. - 6. Una parola di speranza? «Evento esterno» vs. «errore fortunato». - 7. Una domanda finale: chi riforma il «quarto potere»?

1. Dopo decenni di incessante dibattito, di polemiche politiche, di proclami e di formali prese di posizione degli organi istituzionali, nulla si è ancora fatto sul piano delle riforme costituzionali, ma l'argomento si è ormai legittimato come «il problema dei problemi», il tema cruciale in cui si intersecano i programmi dei partiti, gli appelli dei movimenti politici, le invenzioni e gli approfondimenti della dottrina, le indagini dei giornalisti, le richieste e le intimidazioni delle forze economiche, le iniziative editoriali. Ci si può porre così irragionevolmente controcorrente da negare l'importanza del problema? No di certo; ma, forse, ciò non significa che si debba partecipare alla legittimazione del dibattito in corso, delle premesse, dei metodi e dei protocolli che ne segnano la fisionomia attuale.

Il fatto è che la riforma delle istituzioni è divenuta ormai uno dei principali generi di consumo dei mass media; i quali, d'altra parte, hanno fortemente concorso a costruire la legittimazione dell'argomento e a determinarne il contesto, la configurazione e i

Questo scritto riassume interventi pronunciati in alcuni incontri promossi dall'Università di Macerata nell'a.a. 1991-92. Vorrei ringraziare in particolare il dott. A. Sensini, che ha sopportato con gran cortesia che io sfogassi il mio malanimo nei confronti del dibattito sulla riforma delle istituzioni, anziché presentare il suo libro Presidente o cancelliere?, che, di quel dibattito, è un apprezzabile tentativo di sintesi. Spero che le circostanze in cui sono nate giustificano, almeno in parte, il tono leggero e un po' slegato delle considerazioni che seguono.

modi di affrontarlo. E così, in nome della politica-spettacolo, anche gli eventi costituzionali sono stati assunti nella ristretta schiera degli avvenimenti che «fanno notizia» (cioè spettacolo). Schiera dominata, senza dubbio, dagli eventi sportivi, per i quali infatti è stato messo a punto il modello di «trattamento informativo», che ora viene applicato anche alle questioni istituzionali: il Processo del lunedì¹.

L'osmosi tra i due mondi (lo sport e le istituzioni) è già ad un buon punto: così come si possono ammirare, per esempio, ex consiglieri di Stato o autorità istituzionali commentare, con piglio professionale appena velato dall'ombra di un sorriso (di sufficienza o di autoironia?), gli aspetti tecnici di qualche episodio di una partita di calcio o valutarne l'arbitraggio, si possono vedere anche – per contrappasso, verrebbe da dire – personaggi dello spettacolo ed intellettuali della più varia estrazione esibirsi in acute (seppure sempre sapientemente leggere) considerazioni sulla vetustà ed i limiti della nostra Costituzione, sull'operato delle istituzioni, sul fondamento dell'esternazione di giornata oltre che sulla legittimazione dell'esternatore.

Che c'è da stupirsi? È la potenza poetica della metafora. La metafora del gioco (occorre richiamare Hart?) è uno strumento potente per comprendere le dinamiche del diritto; e quante volte la metafora del gioco è stata utilizzata per rappresentare il modo di operare di regole e meccanismi costituzionali – il Presidente della Repubblica come arbitro, per esempio, che dirige l'incontro e non deve confondersi con le squadre in campo (e neppure, possibilmente, con la palla, come è invece accaduto in un recente passato). Anzi, questa metafora meriterebbe di essere approfondita, per sfruttarne tutta la forza esplicativa, la capacità di illuminare i profili meno evidenti dei processi istituzionali, di svelarne quegli aspetti meno usuali che balzano all'attenzione solo «by talking about one thing in terms of another»². Le squadre, l'arbitro, il regolamento e i suoi giudici... Ma – ecco il primo dubbio – qual è la posta in gioco, nell'altro gioco, quello politico? Il campionato, il singolo scontro tra le squadre in vista della conquista del titolo, una buona classifica... Già, ma – secondo, più inquietante interrogativo – quale obiettivo resterebbe valido se una squadra dominasse per decenni il campionato? Su quale diverso terreno si trasferirebbe la competizione, e quali nuovi traguardi verrebbero apprezzati? Quale significato, per esempio, assumerebbe la «campagna acquisti»?

Quale motivazione terrebbe ancora in piedi lo spirito di squadra, impedirebbe la frantumazione di essa in tanti interessi variamente orientati, perso ormai l'elemento unificatore della ricerca della vittoria?

Proprio mentre riflettevo su queste stimolanti implicazioni della metafora, una fortunata coincidenza mi fece posare l'occhio sulla prima pagina di un quotidiano sportivo, appesa ad un'edicola. Vi campeggiava, nei consueti caratteri di scatola, l'allarmato appello di un personaggio che, per felice combinazione, riunisce in sé entrambi i termini della metafora (l'on. Gianni Rivera): invitava la Federazione (è il *pendant* del sistema politico?) a «salvare il campionato» dalla strapotenza del Milan, modificando le regole stesse che governano il campionato (che altro sono, se non la Costituzione?).

E così è la stessa metafora a riportarci al tema delle riforme. Ma se il modo di trattarlo è quello della politica-spettacolo, sarà davvero difficile che in questo dibattito sia lasciato lo spazio per qualsiasi riflessione che non muova da una piena accettazione del «punto di vista interno» al dibattito stesso, e ci si interroghi invece sui suoi fondamenti (potrebbe il Processo del lunedì discutere liberamente di quale senso abbia il gioco del calcio nella vita umana?). Eppure non mancano certo gli equivoci in questo dibattito, tali anzi che sembrano minarne alcune delle premesse stesse. È vero che si tratta di uno spettacolo itinerante, in cui le premesse che sembrano indiscusse oggi, domani possono essere non già smentite, ma dimenticate. Tuttavia qualche equivoco di fondo sembra persistere.

Vorrei sceglierne quattro, che mi sembrano *oggi* gli equivoci più significativi: e, per facilitarne la spiegazione, vorrei servirmi di altrettanti paradossi. Tutto il mio discorso muove – lo ammetto – in una prospettiva decisamente pessimista circa la possibilità che riforme istituzionali significative vengano effettivamente varate e che, qualora lo fossero, portino benefici al sistema. Ma poi un barlume di speranza illuminerà uno scenario più ottimista, benché improbabile, e chiuderò con un interrogativo su una riforma «istituzionale» di cui ben poco si parla.

2. È noto che lo spirito di riforma delle istituzioni ha investito lo stesso meccanismo costituzionale di revisione costituzionale. Lo stesso Presidente Cossiga non ha mancato di avvalorare la tesi che

vi siano altri meccanismi, più efficienti e più rispettosi del principio democratico, per giungere alla riforma, ed anzi a questo tema ha dedicato ampia parte del suo messaggio alle Camere del 26 giugno 1991. Ma è vero che ci sono meccanismi «migliori»?

A tutti è noto che la Costituzione indica due vie per riformare la Costituzione: l'una, quella principale, prevede un'approvazione finale della legge costituzionale a maggioranza dei 2/3, cioè con un consenso così ampio da ripristinare quelle condizioni di compromesso tra le grandi forze politico-sociali che – come per anni l'agiografia costituzionale ci ha costantemente ripetuto – hanno segnato la genesi della Costituzione. Ma, allo stesso tempo, immaginando quali difficoltà possano opporsi al perpetuarsi o al rinnovarsi di quell'accordo, i costituenti previdero una seconda strada, meno gravosa sotto il profilo politico, anche se lo è di più sotto quello procedurale: l'approvazione della legge costituzionale a maggioranza assoluta, seguita da referendum approvativo, se ne fa richiesta una consistente minoranza parlamentare, sociale o territoriale. Dunque, modificare la Costituzione è molto più facile – per dirne una – che approvare una legge di amnistia o indulto, dopo che la recente legge cost. 1/92 (approvata a maggioranza assoluta!) ha disposto, riformando l'art. 79, che queste leggi debbano essere inderogabilmente approvate a maggioranza dei due terzi, non soltanto nella votazione finale, ma persino nella votazione articolo per articolo⁴¹!

Allora, dove sta la difficoltà del procedimento di revisione? Qualsiasi Governo che disponga di una maggioranza – ossia che non si regga sulle astensioni – ha, per definizione, «i numeri» per far passare tutte le riforme istituzionali che ritenga opportune; salvo ovviamente, se non ottiene più ampi consensi in Parlamento, la possibilità che venga proposto il referendum, e che quindi la volontà della maggioranza dei rappresentanti politici sia avallata dalla maggioranza dei rappresentati.

Il meccanismo apprestato dalla Costituzione, nel difficile obiettivo di conciliare le esigenze di funzionalità del sistema rappresentativo con il principio di sovranità popolare, realizza, se non la perfezione, un assetto di notevole valore estetico. Ovviamente, si può dire, questo meccanismo, proprio perché si basa sul procedimento legislativo e, duplicando le deliberazioni delle Camere, ne duplica le difficoltà, non si presta all'elaborazione di riforme istituzionali complesse, che coinvolgano non qualche articolo, ma

interi settori, se non l'intero testo. Qui, al contrario che per i codici, non si può procedere con delega al Governo. Ma anche questo argomento è debole. La Costituzione del '48 è pur stata approvata con qualcosa di simile al procedimento legislativo; ed anzi, la stessa norma dei regolamenti parlamentari, escludendo gli emendamenti nella seconda votazione, allontana il (o meglio, le possibili cause tecniche del) pericolo che vengano varati testi costituzionali incoerenti e raffazzonati.

Ma poi, l'alternativa quale sarebbe? L'idea che la riforma sia direttamente approvata dal corpo elettorale è così poco peregrina che è già prevista, come procedimento più facile (politicamente), dalla Costituzione. Davvero singolare mi pare invece l'idea che si possa seriamente prospettare agli elettori una scelta *preventiva* tra l'uno o l'altro dei «figurini» elaborati dalla teoria delle forme di governo: come se esistesse *una* forma presidenziale, *una* forma semipresidenziale, *una* forma di governo del cancelliere, del premier e così via.

Ma come, la Corte costituzionale non fa che ripetere che il referendum abrogativo – i cui possibili effetti, mi pare incontestabile, sono incommensurabilmente minori di quelli derivanti da un'opzione per una o per l'altra forma di governo – si snaturerebbe se il quesito referendario fosse disomogeneo, perché l'elettore sarebbe inammissibilmente coartato – mi si perdoni il linguaggio da villaggio globale – a «scegliere due votando per uno»: ed invece si dovrebbe ammettere che il corpo elettorale sia posto di fronte ad un'opzione per la soluzione prospettata da questa o da quella minoranza (solo perché una maggioranza da tempo non c'è), vincolando la riconfigurazione della forma di governo alla scelta «al buio» tra i vari modellini possibili, senza che sia dato di sapere come essi verranno disegnati e fatti vivere? È più efficiente questo metodo, che consentirebbe di avviare la riforma di una Costituzione che è (e poi tornerà ad essere) rigida, non per volere di una larga maggioranza e neppure di una maggioranza minima, ma di una minoranza che la spunta sulle altre grazie ad un sapiente uso delle campagne pubblicitarie: salvo poi bloccarsi tutto di nuovo, non appena ci si dovesse ritrovare a riempire di qualche contenuto effettivo ed operativo la scatola vuota del modellino prescelto? Senza una maggioranza non si riesce a riformare quel colabrodo che è il sistema pensionistico, immaginiamoci se si riuscirebbe a riscrivere una qualsiasi delle regole del gioco!

E poi c'è il paradosso del normografo. Noi siamo un Paese in cui all'elettore non è accreditata una vera capacità di giudizio politico. Lo si vede, a tacere del generale atteggiamento dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati, dalla stessa diffidenza che tutti – Corte inclusa, come si è appena ricordato – mostrano nei confronti dell'unico strumento effettivo di democrazia diretta a disposizione, il referendum abrogativo; lo si è visto da tutto quanto è stato detto e scritto a proposito delle modifiche minime apportate, proprio per via referendaria, al sistema di espressione delle preferenze nell'elezione della Camera.

Siamo un Paese in cui la regola della preferenza espressa scrivendo per esteso il cognome del candidato è potuta apparire lesiva dei diritti politici degli analfabeti (oltre che degli smemorati): e in cui, stando alla stampa, alcuni membri del Governo hanno pensato di impiegare (e pare abbiano già impiegato in elezioni precedenti) il normografo – sì, quella strisciolina di plastica con le lettere intagliate che si impiegava una volta a scuola per riempire di scritte interminabili fogli di disegno – per consentire ai propri elettori di riprodurre senza errori il loro cognome sulla scheda: con buona pace dell'elementare principio di non riconoscibilità delle schede, in nome del quale si è pensato che fosse necessario eliminare la possibilità di distinguere le schede (ed i pacchetti di schede) per mezzo delle «stringhe» di numeri che esprimevano le preferenze. Che valore legittimante si potrebbe dare ad un voto espresso degli elettori sulla scelta – mettiamo – tra un governo presidenziale e un governo del cancelliere?

3. Spesso, anche per sdrammatizzare il problema della revisione costituzionale, si ricorre a questo argomento: la Costituzione, come tutte le costruzioni umane, è perfettibile; non bisogna temere di mettervi mano, almeno laddove sia chiara l'esigenza di migliorarla. L'argomento ha il suo pregio, non fosse che per lo spirito laico che l'ispira: ma non prova molto. Se è perfettibile, la Costituzione, è anche peggiorabile; quali sono le garanzie che le modifiche diano un esito positivo?

Ho la netta impressione che tutte le premesse portino a prevedere che le modifiche che si vogliono apportare al testo costituzionale non vadano affatto nel senso del suo «miglioramento», e mi è persino difficile capire che cosa significhi, in quale direzione si collochi il «meglio». Qui vorrei sviluppare soltanto

alcune argomentazioni generali che mi portano a ritenere che, in linea di principio, le riforme costituzionali, *rebus sic stantibus*, o non si faranno o non saranno affatto migliori. Nei due paragrafi successivi cercherò di mostrare quali strumenti alternativi può avere il «miglioramento», e quali equivoci si annidino nel «meglio».

La nostra Costituzione ha una qualità genetica non più riproducibile per chi sa quanto tempo. Essa nasce da una situazione irripetibile di «velo d'ignoranza», per usare la fortunata immagine di John Rawls. Per Rawls il velo di ignoranza è la condizione essenziale di non conoscenza della propria condizione sociale, e quindi di eguaglianza, che connota quell'ipotetica «posizione originale», in cui le parti, mosse da un egoismo razionale, scelgono con meditata prudenza i principi di giustizia che contrassegneranno le istituzioni sociali⁵. Questa condizione, perfetta e (*rectius*, perché) ipotetica, si è invece concretamente realizzata, pur con tutte le approssimazioni e le imperfezioni dei fatti storici, nell'Assemblea costituente⁶. Le regole del gioco – torniamo nella metafora – sono state scritte prima che iniziasse il primo campionato ufficiale: le squadre erano già costituite, non tutte forse, ma comunque non si erano mai misurate in un torneo vero e proprio, retto da regole consimili. I giocatori definivano le regole senza poter prevedere con sufficiente approssimazione quali fossero le chance della propria squadra. Non c'è contrattazione, perché nessuno sa con certezza come potrebbe avvantaggiarsi⁷.

Come sempre, la paura di soccombere ha prevalso sul desiderio di imporsi: da qui l'attenzione assoluta per i diritti delle minoranze, quali esse siano; da qui la scelta per il sistema parlamentare, delle garanzie costituzionali e, sia pure non «irrigidita» nella Costituzione, l'opzione per il sistema proporzionale. Tutte armi di difesa, è vero (ma su questo ritorno nel prossimo paragrafo). Ma si possono riscrivere le regole dopo che tanti anni di competizione hanno bloccato il sistema politico? Ovviamente si potrebbero riscrivere le regole che possono apparire «neutre» rispetto al risultato del gioco (eliminare una Camera; porre condizioni più restrittive all'approvazione e all'emendabilità dei decreti legge; regolamentare la legislazione di spesa), perché qui si tratterebbe soltanto (si fa per dire!) di ripulire le nicchie in cui si sono annidati interessi corporativi. Ma è pensabile che a partita (o a campionato) in corso ci si metta a riscrivere integralmente il regolamento del gioco (o del torneo)? Pensiamo alla riforma della legge elettorale: un banale

programma da personal computer potrebbe in pochi secondi dirci quali ripercussioni avrebbe la modifica di qualsiasi meccanismo elettorale sulla forza e sulla composizione delle rappresentanze dei partiti in Parlamento. Potrebbe dirci chi vince e chi perde, chi se ne avvantaggia e chi no. Quale sarà il tacchino che per primo chiede di anticipare il Natale?

4. Uno degli equivoci più carichi di conseguenze, l'unico inoltre la cui chiarificazione comporti un notevole sforzo teorico, consiste in ciò: nell'attribuire alle *regole* costituzionali la responsabilità dell'inefficienza del sistema politico. Lo chiamerei «integralista», perché tali mi sembrano la concezione della funzione della Costituzione e la teoria della sua interpretazione sulle quali si regge.

L'interpretazione «integralista» della Costituzione segue due vie, che apparentemente si negano a vicenda, ma spesso s'incontrano e procedono affiancate. L'una muove da un'opzione metodologica per cui la Costituzione va letta *magis ut valeat*²: non la Costituzione nel suo complesso, nel suo significato e nelle sue implicazioni generali, si noti, ma proprio ogni singola disposizione ed ogni specifico istituto in essa contemplati.

Siccome però il testo della Costituzione è quello che è, il *surplus* di significato da qualche parte deve essere importato. È ovvio perciò che questa programmatica sopravvalutazione delle disposizioni costituzionali si regge sulla contraffazione delle etichette. Si mette in commercio come «precetto costituzionale» un'elaborazione teorica che solo in piccola parte è «precetto costituzionale», essendo stato il prodotto abbondantemente addizionato con teorie di varia natura, che possono rifarsi (sempre sopravvalutandone il significato) ai lavori preparatori, possono utilizzare in termini prescrittivi i tratti fisionomici del «modellino» teorico della forma di governo di riferimento, possono svolgersi, un po' più formalisticamente, con la procedura cabalistica della permutazione delle lettere del testo e con le pratiche esoteriche del «combinato disposto».

Ma il risultato finale è sempre lo stesso, per la semplice ragione che lo stesso era anche l'intento originale: dilatare l'area del costituzionalmente vincolato. Anche laddove i costituenti hanno avuto l'apprezzabile prudenza di non irrigidire in gabbie precostituire la futura vita istituzionale, le gabbie vengono erette dagli interpreti: i rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministri, la funzione della controfirma, i rapporti tra le Camere e il ruolo del

Parlamento, ecc. Le stesse riforme costituzionali si scontrano – e il messaggio di Cossiga non ha mancato di ricordarlo – con l'erezione di barriere di principi fondamentali non suscettibili di revisione.

Spesso questo stile interpretativo si sposa, già lo si è detto, con l'altro «approccio integralista», che è però di tutt'altra marca. Esso si basa su una lettura realistica, più politologica, delle istituzioni, e si svolge attraverso la sistematica attenuazione della linea di demarcazione tra *regole* e *regolarità*, tra quello che la Costituzione prescrive e come la Costituzione è applicata e fatta vivere. Un atteggiamento estremamente corretto e produttivo, ovviamente, sin tanto che resta sul piano della descrizione degli eventi, ma che muta di segno quando s'inabissa e riemerge in figure carsiche come le convenzioni o la costituzione materiale, potenziali trasformatori delle descrizioni in prescrizioni o, quantomeno, in elementi argomentativi fattuali a sostegno di una determinata interpretazione di quel che la Costituzione dispone (ecco il punto di incrocio tra le due metodologie «integraliste»).

Queste teorie dell'interpretazione, in «natura», si trovano allo stato puro non certo nel mondo scientifico, ma in quel contesto, un po' promiscuo, che contorna il dibattito sulle riforme. Si potrebbe dire che costituiscano le premesse teoriche del dibattito. Ed è comprensibile. Se si accettasse l'idea che la Costituzione non impone le attuali soluzioni istituzionali, almeno non tutte, la riforma della Costituzione non diverrebbe più il principale obiettivo, ma ci si dovrebbe chiedere quali altri strumenti si possono usare e perché non si sono usati sinora, chi ne ha la responsabilità.

Per esempio, se si ammettesse che nulla in Costituzione impone che il Presidente del Consiglio non possa essere dotato di efficaci poteri di direzione nei confronti dei ministri (anche se la legge 400 si è ben guardata dal farlo); che nulla vieta che attraverso qualche legge e qualche norma dei regolamenti parlamentari si possa già da ora drasticamente ridurre lo spazio della legislazione di spesa «selvaggia»; che nulla impedisce che vengano tracciate tutte le corsie preferenziali che si vogliono e che – apparirò blasfemo – forse non è neppure impedito che le Camere vedano differenziarsi progressivamente le loro funzioni solamente in forza di modifiche e ritocchi apportati, ancora, a qualche norma dei regolamenti (per esempio, ai meccanismi di approvazione in seconda battuta delle proposte di legge già approvate dall'altra Camera) e, soprattutto,

alla prassi (ché solo di prassi si tratta) della perfetta alternanza nella presentazione delle proposte del Governo: bene, se si ammettesse tutto questo, e potendo dare per sicuro che la riforma del sistema elettorale non è condizionata dalla Costituzione, allora, cosa resterebbe ancora da revisionare nella Costituzione?

Dire che il problema è un altro è come svelare che il re è nudo. Il Processo del lunedì ha accreditato la tesi che la Costituzione è vecchia e inadeguata, e che, per di più, ha anche il difetto di essere rigida: è vecchia e inadeguata perché originariamente viziata dal suo carattere compromissorio, per cui, essendo insolubilmente legata al sistema proporzionale, all'idea consociativa, al governo di coalizione, se si vuole un governo che governi davvero bisogna modificarla⁹. Ma queste premesse, nonostante il diffuso credito di cui sembrano godere, non sono affatto vere. Il vizio genetico c'è, ma non sta nel sistema giuridico-costituzionale. Anzi, come si è visto, il «velo di ignoranza» che ha avvolto i costituenti ha *impedito*, e non favorito, il compromesso (in merito alla distribuzione di vantaggi e di svantaggi, che è altra cosa rispetto all'accordo di cercare un assetto imparziale, fatto di regole e di tavole di valori che di per sé non ponevano nessuno fuori dal gioco né assegnavano vantaggi decisivi ad uno solo degli schieramenti). Certo, non si è voluto costruire centri di potere troppo forti, capaci di ripristinare le condizioni di un regime autoritario: ma ciò non significa affatto che il sistema di governo, così come disegnato (anzi, appena tratteggiato) dalla Costituzione, sia di per sé un ostacolo alla costituzione di un governo efficiente ed efficace.

Il vizio genetico, dicevo, sta altrove: non nella «forma giuridica» del governo, ma nel sistema politico. Questo, sì, è nato e si è sviluppato nella logica del compromesso, del proporzionalismo estremo¹⁰ eretto a principio generale cui deve conformarsi qualsiasi situazione istituzionale (come insegna il manuale Cencelli, la nostra vera «costituzione materiale»), del governo di coalizione, del bicameralismo inutilmente perfetto. Ma che colpa ne ha la Costituzione? Di proporzionalità essa parla (oltre che per fissare un criterio di distribuzione dei seggi per le elezioni) soltanto a proposito della composizione della commissione deliberante (il che è ovvio, trattandosi di organo che si sostituisce nella funzione legislativa alla Camera) e delle commissioni d'inchiesta: la scelta di farne un dogma non è imputabile né alla Costituzione né ai costituenti (i quali, anzi, avevano approvato l'ordine del giorno Nitti

per l'introduzione del sistema maggioritario al Senato). Il sistema proporzionale – che all'origine, dietro il «velo d'ignoranza», era davvero l'unico accettabile alle forze in campo¹¹ – è sopravvissuto alla «posizione originaria» e ha iniziato a ruotare la sua spirale, fatta di frammentazione politica, di governi di coalizione, di svuotamento di potere delle sedi collegiali, di infeudamento, di consociativismo.

Oggi il vortice non sembra più arrestabile. Ma come può questo sistema politico liberarsi dal suo peccato originale, dalla sua ragione costitutiva (che è ben diversa dalla costituzione formale in cui esso opera)? Solo il barone di Münchhausen è riuscito a togliersi dalla palude tirandosi per i capelli: ma non a caso i suoi racconti non passano per essere molto attendibili. Ecco allora il mito, l'idea che vi possa essere qualcosa, un punto sicuro, un solido appiglio su cui far forza per uscire dall'acquitrino: nuove regole costituzionali! Già, ma quali? Come ci si può mettere a costruire un appiglio sicuro stando immersi nella palude da cui si vuole uscire? Tanto vale tirarsi per i capelli.

5. Il «meglio» verso cui le riforme dovrebbero procedere sembra essere la creazione delle condizioni di «governabilità». È appena il caso di notare che il problema della governabilità nelle democrazie avanzate è argomento molto serio, che attrae l'attenzione dei più accreditati economisti, politologi, filosofi, pensatori contemporanei: solo in Italia esso viene ridotto al problema, assai più banale invero, della formazione di un Governo e di garantire ad esso un minimo di strumenti per governare (non mancano però i fiancheggiatori, pronti a far intendere, al Processo del lunedì, che il riportare la funzionalità del Governo italiano ad un minimo di decenza sia parte del problema generale che travaglia la cultura mondiale).

Resta sempre un po' difficile capire che cosa s'intenda in Italia per «governabilità», e quali strumenti si pensa possano essere apprestati per assicurarcela. Trovo stupefacente, per esempio, che vi sia qualcuno disposto a credere che la «governabilità», sia pure intesa all'italiana, possa essere, non dico garantita, ma anche semplicemente migliorata ricorrendo ai classici congegni di ingegneria costituzionale, come, ad esempio, la sfiducia costruttiva. Qualsiasi intervento rivolto alla parlamentarizzazione della crisi, alla disciplina restrittiva della mozione di sfiducia, alla forzata stabilizzazione dell'esecutivo, avrebbe, sul nostro sistema politico, lo stesso effetto di un trattamento dermatologico nella cura del vaiolo.

Il problema non è assicurarsi un Governo, sia pure imbalsamato (ne abbiamo già avuti sin troppi), ma di avere un sistema che riesca a governare davvero. Qualsiasi cura muova nella direzione di rendere più ardui gli strumenti di rimozione del Governo non può che restare inattiva, in un Paese in cui non si è mai avuta, come del resto a tutti è perfettamente noto, una vera e propria crisi parlamentare. Se la coalizione di governo si rompe, che vantaggio si ha a mantenere il Governo fittiziamente in vita? La rottura dell'accordo di maggioranza nella nostra vita politica corrisponde, per il Governo, alla morte celebrata nella vita reale.

Abbastanza sorprendente è un'altra «grande verità» del «villaggio globale»: che tutto migliorerebbe se finalmente fosse garantita l'applicazione letterale dell'art. 92, 2 c., cost., in base al quale spetta al Presidente del Consiglio, e non ad altri (leggi: alle segreterie politiche), di designare i ministri (va da sé che la disapplicazione di questa disposizione è causata dalla sua non perfetta formulazione: sicché la Riforma non potrà sottrarsi al compito di riscriverla in termini più precisi, tassativi ed efficaci). Non c'è dubbio che così si scelgono i ministri, per esempio, in Inghilterra o in Germania: ma è possibile farlo senza che il Governo possa contare su una stabile maggioranza parlamentare? Non si tratta soltanto, per il Governo, di ottenere il voto di fiducia iniziale – la minaccia di uno scioglimento delle Camere può produrre un certo effetto di persuasione sui parlamentari – ma di poter avere la ragionevole aspettativa che le proprie proposte saranno sorrette da uno schieramento precostituito, senza il bisogno di contrattare di volta in volta il consenso delle singole fazioni. Se si prescindesse da questa semplice condizione, la riforma non introdurrebbe proprio nulla di nuovo nella storia costituzionale italiana. Quasi tutti i governi dopo il 1882, per tutta l'epoca del Trasformismo, corrispondevano perfettamente a questa regola: ma il ricordo non è certo quello di un elevato livello di «governabilità».

Il problema primo non è quello di barricare il Governo nel suo Palazzo, e neppure di fornirgli chi sa quali percorsi preferenziali, ma di garantirgli il «minimo vitale», cioè una maggioranza: da questo non si può scappare. Come può farlo una riforma delle regole costituzionali? Non vedo proprio come, perché qualsiasi modifica non potrebbe incidere sui meccanismi, intimamente politici, della formazione del consenso in Parlamento. È fin troppo ovvio che la via maestra non è, dunque, la riforma della Costi-

tuzione, ma la riforma elettorale: quella, senza questa, non servirebbe a nulla; questa, senza quella, potrebbe già essere più che sufficiente. Il fatto è, però, che la riforma elettorale non si può fare, perché non c'è nulla di più facilmente prevedibile delle conseguenze che da essa, quale sia, deriverebbero in termini di vantaggi-svantaggi per i partiti. Il velo d'ignoranza s'è dissolto da tempo; nessun tacchino è disposto a candidarsi per il Natale; il sistema non riesce a modificarsi tirandosi per i capelli.

Siccome queste considerazioni sono del tutto ovvie, si deve concludere che la riforma della Costituzione è sostanzialmente un diversivo escogitato dal sistema politico per non parlare di se stesso. Oppure, quando se ne parla seriamente, non può che essere il perpetuarsi del paradosso del padrone di casa che, per liberarsi dell'inquilino ad equo canone, decide di procedere ad una ristrutturazione dell'immobile, pur sapendola non necessaria e alquanto onerosa (e forse anche improduttiva). Purtroppo però, nel nostro caso, è all'inquilino che spetta d'approvare il piano di ristrutturazione.

6. Sembra proprio che non ci siano vie d'uscita. D'altra parte, la storia qualcosa ci deve pur insegnare. Quali sono state le modificazioni costituzionali incisive – tali cioè da introdurre cambiamenti radicali nella formula di governo – che non siano state causate da una rivoluzione, da una guerra o da qualche sconvolgimento sociale? Perché il nostro sistema, così poco efficiente sul piano delle decisioni, dovrebbe essere il primo a riformarsi pacificamente? D'altra parte, l'«evento esterno», che di solito ha innescato i mutamenti costituzionali, ha quel tanto di truce che non lo rende troppo desiderabile ed auspicabile. E allora, non ci sono altre alternative?

Probabilmente no, almeno se si mantiene fermo che l'oggetto da riformare sia la Costituzione. Ma se si accetta l'ipotesi che questo non sia che un falso obiettivo, un varco nel canneto che circonda la palude lo si può immaginare. Non un drammatico «evento esterno», ma qualcosa di assai più innocuo, che chiamerei l'«errore fortunato»: uno di quegli errori ben noti in genetica, che riesce a generare mutazioni felici nella riscrittura del nostro DNA politico-istituzionale. D'altra parte, se il sistema politico è così imperfetto nel bene, vale a dire nella sua capacità di funzionare, forse non sarà perfetto neppure nel male, ossia nella sua abilità a scansare

ogni mutamento che possa impedire il suo perpetuarsi (magari deviando l'attenzione verso falsi obiettivi). Le pressioni del «sociale» incalzano, i comportamenti elettorali cominciano a rimettersi in movimento, persino l'ombra di Maastricht potrebbe turbare l'impassibile.

Non va neppure trascurato che quelle stesse condizioni che sono oggi d'ostacolo alla formazione di una maggioranza politica – moltiplicazione dei partiti di media dimensione, accorciamento delle distanze tra i partiti piccoli e quelli grandi – potrebbero tradursi in condizioni di sostanziale eguaglianza tra i partiti: certo non si riproducono le circostanze mitiche dell'eguaglianza perfetta dietro al «velo d'ignoranza», ma quelle, approssimative e concrete, di una vicinanza d'interessi e di prospettive che può indurre a mettere mano a qualche piccola modifica delle regole elettorali, senza che nessuno resti bloccato dalla paura di soccombere definitivamente.

Non grosse rivoluzioni del sistema elettorale – s'intende – ma qualche piccolo correttivo (nel senso della personalizzazione del voto, per esempio), che magari venga introdotto come mero palliativo volto a dimostrare che il sistema politico non è affatto sordo alle istanze né del tutto incapace di dare loro una risposta. Ma queste piccole modificazioni possono aprire fessure di importanza imprevedibile – e qui può insinuarsi l'errore. Se c'è un aspetto della nostra democrazia che lascia interdetti è che tutto il complesso castello delle garanzie e della rappresentanza poggia – anche questo è a tutti noto – sulla più oscura, misteriosa, segreta delle caverne. In questa caverna, in cui non trapela neppure un filo della luce del controllo democratico e della fedeltà ai principi della rappresentanza, si formano le liste elettorali e si scelgono i candidati da immettere nei saloni del castello: si decidono tutti i menu e si cucinano tutte le pietanze che vengono poi sfoggiati e fatti democraticamente scegliere di sopra, nei luminosi saloni di rappresentanza.

L'errore fortunato sarebbe proprio una modifica del sistema elettorale che aprisse una fessura in questa caverna, non già per farvi entrare la luce della democrazia (non sarebbe certo una «piccola modificazione»!), ma la sua pre-condizione, il vento della concorrenza (facendo scoprire ai suoi abitanti, per esempio, che è più produttivo candidare qualcuno che si sia conquistato un credito nel mondo reale, anziché il solito oscuro inserviente dell'oscura caverna). Tale è la pressione esterna, che queste fessure

possono immettere correnti vorticoso nel pesante involucro del sistema (quale peso avrebbe nel partito, per esempio, il candidato «esterno» che fosse riuscito a raddoppiarne i voti?). E a questo punto potremmo valutare se questa classe politica ha sufficiente peso per restare al suo posto, o non sia piuttosto così insignificamente leggera da sparire, senza lasciare traccia di sé, nel giro di poche tornate elettorali.

L'evento sperato – me ne rendo ben conto – non è di quelli su cui è consigliabile scommettere granché. Eppure son convinto che sia più ragionevole confidare in quello, piuttosto che in qualche alambiccio dell'alchimia costituzionale, come la sfiducia costruttiva, o nell'affrettata costruzione dell'ennesimo rivellino che protegga l'arroccamento del sistema politico, come la *Sperrklausel*.

7. L'avvento della politica-spettacolo ha prodotto una degenerazione anche nel «quarto potere», l'informazione. Sembrano definitivamente caduti gli antichi steccati tra il terreno dell'informazione giornalistica e le varie forme di intrattenimento. Il giornalista, la cui professionalità è protetta con quel drastico e discutibilissimo strumento che è l'ordine professionale, svolge sempre più spesso la funzione del «presentatore», e, per l'altro verso, non c'è più spettacolo di intrattenimento che si trattienga (o sia da altri trattenuto) dall'immettersi nello spazio (in passato sacro e precluso) della mondanità politica e istituzionale. La spettacolarizzazione della politica ha il suo doppio, che è la politicizzazione dello spettacolo. Il segno più tangibile (e rozzo) è l'attenzione che i partiti pongono ormai nel controllo dei minuti di apparizione dei loro avversari nei «varietà» televisivi. Ma non è questo l'aspetto su cui merita soffermarsi.

Le conseguenze degenerative del fenomeno mi sembrano essenzialmente tre, strettamente collegate l'una con l'altra.

La prima riguarda le tecniche di avvaloramento degli argomenti sui quali va richiamata l'attenzione. Si tratti delle lettere di Togliatti, degli amori segreti di Garibaldi o delle riforme costituzionali, chi e come decide che un tema di discussione diventi *il* tema? Attraverso quali meccanismi si compie la selezione e si stabilisce, per esempio, che Gladio sia più importante (per il dibattito politico e lo spettacolo) di Maastricht? Qui non si tratta più soltanto del vecchio problema della sospetta vicinanza della stampa al potere: quello era, in fondo, un problema che toccava i singoli giornalisti,

le singole testate, le singole trasmissioni televisive. Oggi il problema investe il complesso della struttura informativa «allargata», della quale la vecchia corporazione dei giornalisti ha forse perso il controllo, e che sembra funzionare in un rapporto simbiotico, o forse di compenetrazione col sistema politico. Il giornalista, il personaggio dello spettacolo televisivo, il politico possono trovarsi o scambiarsi le posizioni attorno a qualsiasi tavolo, dal giornale al Parlamento: e l'ermafroditismo è un fenomeno che sta visibilmente dilagando.

Come risultato si è stabilito un meccanismo di tipo monopolistico di selezione degli argomenti su cui si devono aprire gli scontri tra i partiti e i «confronti» nelle varie sedi dello spettacolo. Il Presidente Cossiga è stato forse uno dei primi a capire il meccanismo e, essendo mattiniero, è stato per certi periodi il primo a sfornare «il tema del giorno», che, guarda caso, sfociava assai spesso nella riforma della Costituzione.

La seconda conseguenza degenerativa è che l'intera comunicazione politica si è adeguata alle regole dello spettacolo, e del peggior tipo. L'informazione e il sistema politico sembrano aver adottato come regola di comunicazione il «protocollo Sgarbi», che privilegia la provocazione e l'insulto, non certo il ragionamento minimamente articolato, complesso, basato sul ragionevole dubbio che l'altro non possa essere l'unico titolare di tutti i torti e di tutti gli errori. È chiaro che la scelta di questo protocollo va insieme con una determinata selezione degli argomenti, poiché non tutti sono con esso compatibili. Come si fa ad insultarsi, mettiamo, discutendo le implicazioni di Maastricht o i problemi della riduzione dell'inquinamento atmosferico? Sulle lettere di Togliatti è tutto più facile.

La terza conseguenza degenerativa è perciò inevitabile. La gestione circense della politica comporta che, per lo stesso ritmo dello spettacolo, tutti i problemi devono essere ridotti di complessità, isolati gli schieramenti contrapposti, tra i quali il pubblico – ovviamente anch'esso sapientemente preselezionato – potrà scegliere con lo strumento plebiscitario dell'applauso. La banalizzazione dei problemi raggiunge talvolta il cortocircuito mentale. Qualsiasi termine tecnico, qualsiasi ragionamento complesso, qualsiasi considerazione sfumata è messa, a seconda dello «stile» del conduttore, al bando o alla berlina. Nel presupposto che il pubblico – *i.e.* il corpo elettorale – abbia il livello intellettuale del tifoso di calcio medio, gli si parla il linguaggio della cronaca sportiva. Che cosa

è rimasto del quarto potere, attento e spietato controllore del potere politico? Che cosa è rimasto dell'alto livello di preparazione professionale che dovrebbe giustificare (l'altrimenti insostenibile) obbligo di iscrizione all'albo?

La sera del 6 aprile '92, commentando i primi risultati elettorali, su non so quale rete televisiva, Bruno Vespa intervistava il prof. Miglio, nei panni di Napoleone dopo Austerlitz. Al culmine dell'intervista, per cercare di renderla più ficcante e incisiva, l'intervistatore rivolse all'intervistato uno sguardo, che forse supposeva arguto, e gli chiese: «Ma lei, professore, della sua squadra si sente più l'allenatore o il commissario tecnico?» Lo sventurato rispose, pur dopo un attimo di impaccio, forse credendosi obbligato ad adeguarsi ai protocolli del Processo del lunedì. Potenza della metafora!

Postilla. Queste riflessioni risalgono al maggio 1992 e, ormai, in più di un punto sono intaccate dalla muffa. Molte cose sono accadute nel frattempo. È esplosa la «questione morale», ed è bastata ad aprire più di una crepa nell'«oscura caverna»: ha anche rinnovato una buona parte del campionario dei temi accreditati dal «villaggio globale». Il Governo Amato sta facendo sorprendentemente scoprire come siano ben modellati i congegni costituzionali che proteggono l'esecutivo, quando le segreterie dei partiti siano costrette a retrocedere di un passo perché la situazione politica fa pesare la minaccia delle elezioni anticipate. Mai come adesso, infatti, le elezioni sono percepite come strumento efficace per far valere le responsabilità politiche degli eletti: uno dei segmenti indispensabili del circuito democratico, ormai dato per atrofizzato, si è improvvisamente disostruito. La riforma elettorale, grazie anche alla minaccia del referendum, si è ormai imposta come il problema dei problemi. Ma poi, se si tirano le somme, si deve constatare che nulla ancora si è fatto e, in fondo, nulla è realmente mutato sullo scenario delle «riforme istituzionali». Tanto meno su quello calcistico.

Note

¹ Per far comprendere la metafora anche ai fortunati che riescono a sottrarsi, non dico alla fruizione dei programmi – che è ancora facoltativa – ma all'eco «sociale» degli

stessi, va detto che si tratta di una trasmissione che unisce il peggior voyerismo sportivo con una delle manifestazioni più oscure del giornalismo italiano.

² J.B. White, *Heracles' Bow - Essays on the Rethoric and Poetics of Law*, Madison (Wisc.), 1985, ix.

³ Che ora si può leggere, ampiamente commentato, in «Giur. cost.», 1992, pp. 3343 ss. Va dato atto al Presidente di aver sempre sottolineato con forza l'esigenza che qualsiasi modifica dell'art. 138 Cost. (o l'introduzione di qualsiasi meccanismo alternativo) debba svolgersi con le procedure di quell'articolo: ma non è questo il punto.

⁴ Come è noto, i regolamenti delle Camere saggiamente prevedono che gli emendamenti possano essere discussi e approvati soltanto nella prima deliberazione della legge costituzionale, e quindi a maggioranza relativa: mentre nella seconda deliberazione, dopo il lavoro istruttorio della Commissione referente, la Camera procede direttamente alla votazione finale.

⁵ Cfr. J. Rawls, *A Theory of Justice*, tr. it. di U. Santini e S. Maffettone, Milano 1989, pp. 28, 34, 125-135, 172 s.

⁶ Dominata dal «bisogno di trovare una garanzia valida per gli stessi gruppi minori, e per quei gruppi che minori possono diventare, contro i pericoli di sopraffazione. Questo bisogno, nella condizione di incerto e precario equilibrio politico nella quale si svolgevano i lavori della costituente, era molto sentito. Nessun gruppo era certo di avere domani la maggioranza, e nessun gruppo voleva per conseguenza rimettersi senza difesa a ordinamenti che spianassero la strada alla dittatura immediata e attuale della maggioranza, e cioè di qualche oligarchia momentaneamente investita dell'autorità della maggioranza»: G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze 1967, p. 327.

⁷ Cfr. J. Rawls, *op. cit.*, 127 s.

⁸ Sull'argomento si veda la bella ricostruzione di M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano 1982.

⁹ Vi è un passo dell'on. S. Andò, riportato da A. Sensini, *Presidente o Cancelliere?*, Milano 1992, 82 s., che può essere additato come la miglior sintesi di questo ragionamento.

¹⁰ Estremo per il raggio della sua applicazione, non certo perché sia applicato con rigore. Neppure il sistema elettorale è perfettamente proporzionale, privo di effetti distorsivi: dopo le elezioni politiche dell'aprile '92, per esempio, la vecchia coalizione di governo può contare, stando ai numeri, la maggioranza in Parlamento, benché i partiti che la formano, insieme, non abbiano raggiunto la maggioranza dei voti.

¹¹ V. ancora, insospettabile di simpatie per questo sistema, G. Maranini, *op. cit.*, p. 322.