

Sulla riforma costituzionale

Roberto Bin

(Intervento al confronto promosso da *Il Mulino*)

(09/06/2013)

1. In primo luogo è bene togliere di mezzo un equivoco: che vi sia uno schieramento “riformista” che vuole rinnovare le istituzioni, cui si oppone uno schieramento “conservatore” che intende proteggere lo *status quo*. Non è affatto così. Il problema non è *se* riformare, ma *cosa* riformare: e, più esattamente, se la questione centrale sia modificare la “forma di governo”.

Non c'è dubbio che vi sarebbero diversi punti da cambiare in costituzione, piccole e grandi riforme che troverei anch'io opportune e urgenti. Il titolo V, così com'è, non funziona e va cambiato; il bicameralismo perfetto è un'assurdità, e oggi ne vediamo con tutta evidenza gli effetti nefasti; la verifica dei poteri affidata agli organi parlamentari è un cortocircuito che deprime quel livello di legalità che dovrebbe essere garantita da uno Stato di diritto; il voto dei c.d. “italiani all'estero” è una mostruosità, che consente a persone prive di qualsiasi reale legame con il paese di decidere quanta Irpef pagherò io, mentre loro le tasse le pagano altrove.

Va però notato che tutte le riforme elencate, con la sola eccezione della verifica dei poteri, non modificherebbero il testo originale della Costituzione repubblicana, ma parti della Costituzione che sono già state riscritte da precedenti riforme costituzionali. Questo è vero per il Titolo V e per il voto degli italiani all'estero, ed anche per un altro *monstrum* costituzionale, l'art. 79 che regola le leggi di amnistia e indulto. A ben vedere, persino il c.d. bicameralismo perfetto non è quello voluto dai costituenti. È vero che il punto fermo del dibattito in Costituente era che le due Camere dovessero avere le stesse funzioni nella legislazione e nel controllo politico. Però l'ipotesi di una differenziazione delle maggioranze nelle due camere venne vista come un'eventualità accettabile. Si volle infatti che una fosse eletta con il sistema proporzionale, l'altra con il sistema maggioritario uninominale: e, per impedire che la simultaneità di elezioni svolte con sistemi elettorali diversi comportasse una confusione insopportabile negli elettori (si legga l'intervento dell'on. Lucifero, AC, 9 ottobre 1947), si decise di spaiare la lunghezza dei mandati dei due rami del parlamento: il rischio dell'incoerenza delle maggioranze politiche passò in secondo ordine.

Se si fosse mantenuta in vigore la previsione originale, il sistema bicamerale si sarebbe evoluto per necessità in modo meno nettamente “perfetto”, dovendo fare i conti con maggioranze diverse: e forse avrebbe trovato nelle prassi e nei regolamenti parlamentari gli strumenti di differenziazione del ruolo delle due Camere, com'è avvenuto nella storia costituzionale di altri paesi. Invece non fu così. La legge elettorale che si varò per il Senato, optando per un sistema maggioritario solo di nome, tolse il problema di eleggere due camere contestualmente con sistemi

elettorali radicalmente diversi e portò alla parificazione di durata delle legislature, prima ottenuta di fatto (sciogliendo anticipatamente il Senato) e poi di diritto, con la revisione costituzionale del 1963. In questo modo la diversità delle maggioranze finì con essere un'ipotesi remota, riportata di attualità soltanto dalla sciagurata legge elettorale approvata nel 2005.

Neppure la “perfezione” del bicameralismo è stata dunque una scelta interamente imputabile ai costituenti. Perciò oggi ci troviamo di fronte alla necessità di modificare un pezzo di costituzione che già ha subito modifiche produttive di effetti che oggi sono divenuti palesi e che non ci piacciono. Tutto ciò non dovrebbe consentire di suggerire una certa prudenza a chi si propone nuovamente di modificare il testo costituzionale, senza essere accusati di conservatorismo?

2. Il vero tema del dibattito è la revisione della c.d. *forma di governo*. Chi la auspica, motiva essenzialmente in questi termini: dalla stagnazione politica in cui si trova il nostro sistema partitico e istituzionale si può uscire soltanto attraverso l'introduzione di un assetto dei poteri imperniato sulla figura di un *leader* la cui elezione diretta possa spingere alla formazione di alleanze virtuose tra i partiti e conferisca al governo una piena legittimazione democratica. L'elezione diretta del *leader* porterebbe con sé l'adozione di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno. Il modello storico a cui ispirarsi non può che essere quello “semipresidenziale” della V Repubblica francese.

Perché non mi convince questa tesi? “Forma di governo” è una nozione abbastanza equivoca che si usa nei manuali a fini esclusivamente didattici. Tutti sappiamo che le regole costituzionali non bastano a definire la *forma di governo* di un paese. I paesi che hanno un'organizzazione collaudata e stabile delle istituzioni politiche condividono quasi tutti le *regole* del governo parlamentare: dal Regno Unito alla Germania, dalla Spagna all'Olanda, dall'Italia al Belgio il governo dipende dal rapporto di fiducia con il parlamento, che in qualsiasi momento può con un voto provocarne la crisi. Le eccezioni importanti sono solo due: il presidenzialismo degli USA e il c.d. semipresidenzialismo francese.

Sono due sistemi difficilmente riproducibili. Non basta infatti che il capo dello Stato sia eletto direttamente dal popolo per uscire dall'alveo dei sistemi di tipo parlamentare, come dimostrano gli esempi - tra gli altri - di Irlanda, Finlandia, Austria o Portogallo. Le modalità di elezione del Presidente della Repubblica sono una scelta tecnica: quello che fa la differenza e marca come presidenziale (o semipresidenziale) una forma di governo sono i poteri che la costituzione assegna al Presidente, ed è logico che se questi poteri sono tanti, la sua investitura non potrebbe che derivare dal voto popolare. Sono i poteri a implicare l'elezione diretta, non è necessariamente vero il reciproco. Ma assegnare tanti poteri importanti ad una sola persona è evidentemente una scelta assai delicata. Non a caso essa è stata possibile negli Usa solo perché era già deciso che il primo presidente sarebbe stato il

generale George Washington; ed è stato possibile in Francia solo perché il Presidente era il generale De Gaulle. È il prestigio e il *pedigree* democratico del Padre della Patria a persuadere un paese ad affidargli poteri determinanti, perché si può essere certi che di essi non abuserà e che anzi concorrerà a stabilizzare la forma di governo. La Storia ci insegna che prima è spuntato il Padre della Patria, poi gli è stata cucita addosso la forma di governo.

Ma questa è solo una delle condizioni del successo della forma di governo non parlamentare: un sistema presidenziale o semipresidenziale può funzionare correttamente solo se le condizioni in cui opera sono stabilizzate, se i partiti e gli elettori fanno il loro dovere, il sistema elettorale e l'assetto della stampa consentano un controllo popolare effettivo, se il livello della corruzione politica è minimo. Altrimenti la concentrazione del potere politico nelle mani di un solo uomo non può lasciare tranquilli. C'è un preclaro esempio di sistema semipresidenziale di cui i nostri ingegneri costituzionali non parlano mai: quello della Russia di Putin. Anche lì – come in Francia - il Presidente è eletto direttamente dal popolo e sceglie il capo del governo, che però deve avere la fiducia del parlamento. Ma, a quanto pare, non è quello il modello semipresidenziale cui si vorrebbe guardasse la riforma della costituzione italiana.

3. Non sono certo prudenza e timore a farmi guardare con sfavore alle proposte di riforma costituzionale del sistema di governo. Il fatto è che l'idea di usare strumentalmente le norme costituzionali per raggiungere risultati positivi è un sogno antico e fallace dell'ingegneria costituzionale. L'America non è mai stata quella che i *founding fathers* pensavano di realizzare, né la Francia è quella che De Gaulle e i suoi tecnici avrebbero voluto. Il semipresidenzialismo francese non è stato una forma di governo stabile, almeno prima delle riforme costituzionali del 2000, e oggi che non c'è più lo spettro della "coabitazione" ha smesso con ogni probabilità di essere un *semipresidenzialismo*.

Insomma, non è affatto chiaro verso quale "modello francese" si vorrebbe andare. Ma non mi sembrano ben identificate neppure le magagne cui si vorrebbe porre rimedio adottando una nuova forma di governo. Per esempio, il ritornello berlusconiano per cui il governo italiano sarebbe *giuridicamente* privo di strumenti forti e efficaci per imporsi al parlamento è totalmente falso e smentito dai fatti: il governo è debole perché debole è la sua autorità politica in un sistema frantumato di partiti e correnti. Basta eleggere direttamente il *leader* per risolvere il problema? Debole è invece il parlamento, che i partiti hanno privato di regole condivise e effettive e di procedure rispettate fino in fondo; ed è debole anche perché la costituzione del 1948 non è stata ancora attuata. È semplicemente inconcepibile, per esempio, che i due organi ausiliari che devono assicurare al parlamento il rispetto delle sue leggi da parte del governo (il Consiglio di Stato) e il controllo sulla gestione del bilancio (la Corte dei conti) abbiano una disciplina che risale,

rispettivamente, al 1924 e 1934 – anni in cui certo le prerogative parlamentari non erano particolarmente apprezzate: la “indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo” è una promessa dell’art. 100 Cost. ancora oggi non mantenuta e il Governo continua a condizionare pesantemente gli organi che lo dovrebbero controllare.

Ma di questo nessuno parla. L’ingegneria costituzionale punta gli occhi più in alto e dà fiato a progetti di riforma ben più ambiziosi. Così si distoglie lo sguardo dall’unica riforma fondamentale, necessaria e capace di incidere sul sistema politico dei partiti: la riforma elettorale. Se questa diventa una variabile dipendente dalle scelte che si compiranno nel ridisegnare la “forma di governo”, torneremo a votare con il vecchio caro *procellum*.