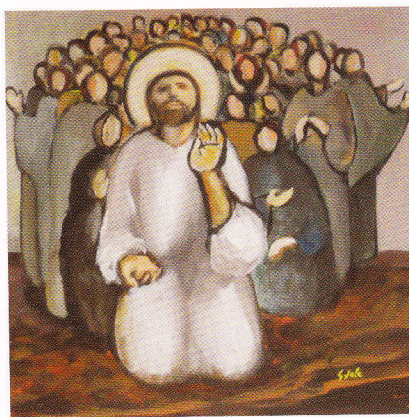


La saggia lentezza della Costituzione

di Rocco Artifoni*



Cominciamo dai tempi stabiliti per la presenza di alcuni eletti alle più importanti cariche dello stato: 9 anni per i membri della Corte Costituzionale, 7 anni per il Presidente della Repubblica, 5 anni per il Parlamento (salvo che il Presidente della Repubblica ne anticipi lo scioglimento), al massimo la durata di una legislatura parlamentare per il Governo (la media è tra 1 e 2 anni). Basterebbe questo per capire la gerarchia dell'architettura istituzionale stabilita dalla Costituzione. A proposito: per la Costituzione non è prevista alcuna scadenza!

Detto questo, ci si aspetterebbe che ogni giorno si rileggesse la Costituzione (cioè la Carta Fondamentale), spesso si parlasse delle sentenze della nostra Corte Costituzionale (Supremo Organo di Garanzia), periodicamente si ascoltasse la voce del Presidente della Repubblica (cioè del Capo dello Stato), talvolta quella delle Camere (dato che siamo in una Repubblica Parlamentare) e raramente quella del Governo (che dovrebbe essere un competente attuatore dei provvedimenti legislativi: non a caso si chiama esecutivo!).

Ora, se confrontiamo questa "gerarchia costituzionale" con quanto ci viene propinato quotidianamente dai media, possiamo cogliere l'evidente rovesciamento della logica costituzionale.

Guardando un qualsiasi telegiornale non sembra che il Governo in fondo sia l'ultima ruota del carro targato Italia! Tra l'altro nella Costituzione il Governo (vedi Titolo III) è composto da 3 entità: il Consiglio dei ministri, la Pubblica amministrazione e gli Organi ausiliari. Tutte e tre (non soltanto la prima!) concorrono al Governo del Paese. Non solo: nella Costituzione non esiste un Capo

del Governo, ma solo un Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Consiglio dei ministri viene eletto ed eventualmente sfiduciato dal Parlamento. In altre parole deve rispondere direttamente del proprio lavoro alle Camere. Se opera bene, continua a svolgere la propria funzione, altrimenti viene sostituito. I ministri sono come gli Amministratori delegati di una società. Se non si dimostrano efficienti e capaci, vengono "mandati a casa" dai proprietari o dagli azionisti di quella società.

È il caso di ricordare come in Italia, invece, spesso si venga eletti in parlamento come trampolino di lancio per diventare ministri. Le due cariche dovrebbero essere incompatibili, ma la triste realtà della commistione oscena tra due poteri dello stato (legislativo ed esecutivo, che secondo le teorie liberali dovrebbero essere separati) è sotto gli occhi di tutti.

Vale la pena di notare che tutti i ministri prestano giuramento sulla Costituzione e sono tenuti a rispettarla. In Italia tra le tante assurdità di un sistema degenerato abbiamo visto quella di un Governo che ha presentato una proposta di modifica della Costituzione. Sarebbe come dire che una squadra di calcio durante una partita si ponesse l'obiettivo di cambiare le regole del gioco del calcio (che invece dovrebbe rispettare).

Ma c'è di peggio: quasi tutti i giorni c'è qualcuno che lancia l'idea di modificare la Costituzione. Di solito tra le principali proposte c'è il cambiamento della seconda parte della Costituzione, che riguarda l'Ordinamento della Repubblica.

Insomma, si vorrebbe modificare l'attuale architettura del potere, tra Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Magistratura, Regioni, Province, Comuni e Organi di Garanzia. Quasi tutti (di destra e di sinistra, da Berlusconi a D'Alema) pensano che sia necessaria una semplificazione del procedimento legislativo e che debbano essere dati maggiori poteri al cosiddetto Premier, cioè all'attuale Presidente del Consiglio dei Ministri.

Quindi, si propone di ridurre il numero dei Parlamentari, eliminare una delle due Camere (o comunque eliminare il doppio passaggio per l'approvazione di una legge), rafforzare i poteri del Governo, dando a quest'ultimo pari se non superiore importanza rispetto al Parlamento. Sul Governo non c'è da dilungarsi molto: sta già evidentemente abusando dei poteri conferiti. In particolare: "aggirando" il procedimento legislativo costituzionale con le Leggi Delega (cioè facendosi dare dal Parlamento la delega a legiferare), utilizzando in modo esagerato lo strumento dei Decreti Legge (che dovrebbero avere solo carattere di urgenza comprovata), ponendo troppo spesso la questione di fiducia (come ricatto nei confronti del Parlamento), abusando del potere di proposta legislativa (la maggior parte delle leggi approvate sono di iniziativa governativa). Talvolta tra i ministri viene indicato un "tecnico", di solito visto come l'eccezione. Ma il Consiglio dei ministri dovrebbe essere composto esclusiva-

mente da tecnici, mentre i politici dovrebbero stare in Parlamento a dettare gli indirizzi. Un "esecutivo" composto da "non tecnici" è una contraddizione in termini. Ma l'Italia è il Paese dove le contraddizioni sono la regola.

A questo punto passiamo alla riduzione del numero dei Parlamentari e all'abolizione del Bicameralismo "perfetto", cioè del nostro attuale sistema nel quale Senato e Camera hanno pari dignità legislativa ed ogni legge entra in vigore soltanto dopo l'approvazione di entrambi i rami del Parlamento.

Quasi tutti dicono che i Parlamentari siano troppi, ma qualche dubbio emerge. Anzitutto, quando la Costituzione è entrata in vigore (1948) la popolazione italiana era circa la metà di quella attuale. Quindi, oggi i parlamentari, in relazione agli elettori, si sono dimezzati. Perché nessuno lo dice? E poi: perché i Costituenti hanno previsto un così alto numero di rappresentanti del popolo?

"Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno" (art. 57 Cost.). Ecco la risposta: tutte le minoranze (linguistiche, territoriali, etniche, politiche, sociali, ecc.), devono essere rappresentate. Se il numero dei rappresentanti è "basso", c'è il rischio che qualche istanza del ricco pluralismo del Paese venga escluso dall'ambito nel quale si decidono le sorti della comunità chiamata Italia. Oggi, il sistema politico anziché preoccuparsi di questo rischio di "esclusione", ha approvato una legge elettorale che lascia fuori dal Parlamento minoranze che non raggiungono il 4% (altro che il senatore della Valle d'Aosta), cioè forze che rappresentano milioni di cittadini italiani. Per quale ragione? Rendere più semplice ed efficiente il processo decisionale. Scusate: ma perché si chiama Parlamento?

Chiunque può capire che i Costituenti avevano in mente un luogo, un contesto nel quale ci si parlasse, ci si confrontasse, si cercasse di condividere una scelta e che infine la decisione fosse fondata sulle argomentazioni portate. Il singolo senatore della Valle d'Aosta, come ogni parlamentare che rappresenta i cittadini, può essere fondamentale per scegliere "il bene" del Paese. Per questa ragione "ogni membro del Parlamento rappre-

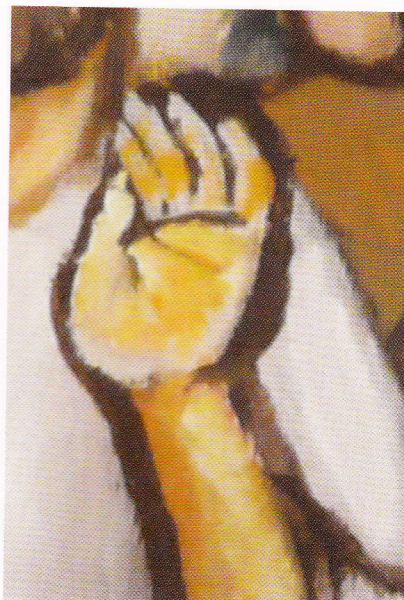
senta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato" (art. 67 Cost.). Se penso alle immagini televisive di un Parlamento vuoto, in cui un rappresentante del popolo parla e nessuno lo ascolta, penso che questa si possa chiamare soltanto con questo nome "pornopolitica", poiché offende (anziché promuoverla) la dignità di ogni persona.

D'altra parte, i Costituenti, pur avendo un'idea elevata della politica e del parlamento, sperimentata in concreto nell'Assemblea Costituente, che ci ha portato in dono il testo della Costituzione, hanno messo in conto anche situazioni meno edificanti. Per questo hanno stabilito che, per promulgare una legge, non fosse sufficiente un ampio e non pregiudiziale confronto tra tutti i rappresentanti del popolo sovrano.

Approvata una prima volta una proposta di legge, hanno inserito l'obbligo di una

seconda votazione da parte di altri rappresentanti, diversi dai primi: "nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere" (art. 65 Cost.).

Probabilmente s'immaginavano che dopo una prima decisione da parte di uno dei due rami del Parlamento, nel Paese, sui giornali, nelle forze politiche e sociali, ecc., si aprisse una discussione sul tema. Così, se ci fossero stati "errori", "semplificazioni", "incomprensioni", la seconda Camera avrebbe potuto rimediare (con la necessaria riconferma da parte della prima Camera). In altre parole, il Bicameralismo serve per cercare di evitare che con una semplice decisione si possa fare "del male" anziché "del bene". Si presuppone che una doppia votazione da parte di diversi abbia maggiori probabilità di essere giusta. Ma non è detto che lo sia. Per questo la Costituzione ha previsto che una legge non possa entrare in vigore automaticamente, soltanto perché i due rami del Parlamento l'hanno approvata in due distinte votazioni. Ci vuole anche la firma del Presidente della Repubblica, che deve verificarne la costituzionalità, poiché il Parlamento potrebbe aver "oltrepassato" l'orizzonte costituzionale. Ma non basta: i rappresentanti del popolo potrebbero aver travisato il volere del popolo sovrano, approvando una legge che in realtà il Paese non vorrebbe: ecco che entra in gioco il referendum. Ma non basta: sia il Parlamento, che il Presidente della Repubblica, che il popolo sovrano possono essersi sbagliati: ecco il ricorso alla Corte Costituzionale, come supremo organo di garanzia. In cima alla piramide ci sono 15 saggi che sono i custodi della Costituzione. "La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative" (art. 135 Cost.). Vale la pena di sottolineare che il Governo è appositamente escluso dal potere di nomina dei membri della suprema Corte, che ha il potere di cancellare le leggi: "quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisio-



ne” (art. 136 Cost.). “Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione” (art. 137 Cost.). Invece, in Italia parlamentari e ministri spesso e volentieri si permettono di ignorare le sentenze della Corte e persino di oltraggiarla cercando di approvare nuove leggi che nella sostanza ripropongano le stesse norme cancellate dalla Corte (basti l’esempio delle norme sul sistema televisivo degli ultimi 25 anni).

In sintesi possiamo affermare che i Costituenti hanno volutamente costruito un percorso legislativo lento e complesso, perché sapevano che la fretta e le semplificazioni non vanno d’accordo con l’aspirazione al “bene comune”. Le decisioni vanno ponderate con tempi e modi che favoriscono una valutazione globale. L’esercizio del potere legislativo è un argomento delicato, poiché entra in gioco il principio di responsabilità nei confronti di tutti. Oggi invece i rappresentanti del popolo sono in realtà scelti dai vertici dei partiti. Ma ai capi dei partiti (che detengono l’arma di ricatto della ri-candidatura) tutto ciò non basta. Non hanno tempo da perdere in confronti parlamentari: votino soltanto i capigruppo. Il Parlamento sta diventando progressivamente un luogo inutile: le decisioni vengono prese altrove, magari nella villa privata di un signore che dovrebbe essere il primo servitore della volontà del popolo, ma che invece vuole che il popolo si unifichi alla sua volontà...

Ma anche tutto questo non basta alla volontà del potere di accrescere se stesso: occorre togliere di mezzo ogni vincolo sovrastante. Prima di tutto la Costituzione, che dovrebbe essere patrimonio di tutti, nel quale tutti si riconoscono. Invece, la si vuole cambiare. Guarda caso proprio laddove la Costituzione suggerisce cautela, cioè nell’esercizio del potere. E le Costituzioni servono proprio a questo: limitare il potere, attraverso una distribuzione equilibrata, fatta da pesi e contrappesi, che ne bilancino il funzionamento, evitando che qualcuno abbia il predominio. Non è un caso che per l’eventuale revisione della Costituzione sia prevista una procedura ancora più lenta e con una doppia riconferma della volontà espressa: “le leggi di revisione della Costituzione e le leggi

costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi” (art. 138 Cost.). E non basta nemmeno una semplice maggioranza, altrimenti si va incontro ad un referendum, mentre la nuova versione della Costituzione viene “congelata” in attesa del pronunciamento popolare. Non solo: “la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale” (art. 139 Cost.), così come non possono essere modificati i principi fondamentali (cioè i primi 12 articoli), in base a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale.

Insomma, la Costituzione può essere aggiornata, ma con molta cautela, tendenzialmente con l’accordo di tutti (è il caso di ricordare che il testo della nostra Costituzione è stato approvato con oltre il 90% dei consensi dei rappresentanti eletti all’Assemblea Costituente). Purtroppo in questi ultimi anni abbiamo invece assistito a modifiche della Costituzione votate a “colpi di maggioranza”, prima dal centrosinistra e poi dal centrodestra. Queste procedure sono

evidentemente contrarie allo spirito costituzionale. Il problema è che la classe politica attuale è sostanzialmente estranea alla cultura costituzionale: per questo periodicamente si pone l’obiettivo (anziché di osservarla ed attuarla...) di cambiare la Costituzione a propria immagine e somiglianza.

Come ha detto un autorevole costituzionalista, quando il Governo decide di cambiare la Costituzione è come proporre di mettere la faina più grossa a guardia del pollaio...

Che fare? Ci vorrebbe una vera riforma conservatrice (anche se è un’affermazione contraddittoria): cioè ritornare (conservazione) al testo e allo spirito della Costituzione per applicarla concretamente (riforma). Ma devo riconoscere che per il momento questa prospettiva non è all’orizzonte. Ciò nondimeno resta giusta e da sostenere. Per questo scrivo.

** Della Redazione*

