

I costituzionalisti, nel trionfo e nel declino del “berlusconismo”

di Augusto Barbera
(22 novembre 2011)

Probabilmente Silvio Berlusconi avrà ancora un ruolo nella scena politica ma sembra finita la stagione del c.d. “berlusconismo”. Lasciamo a sociologi e politologi la definizione di questo assai complesso fenomeno. Per i costituzionalisti esso ha rappresentato la presenza ingombrante di un personaggio che li ha fortemente condizionati, alcuni (pochi) perché attratti dalle potenzialità di quell’esperienza, altri (i più) perché fortemente allarmati (se non traumatizzati) da essa, ritenuta pericolosa per il retto funzionamento delle istituzioni repubblicane. In entrambi i casi, le ragioni della militanza hanno non poche volte fatto aggio sulla oggettività scientifica.

Non è la fine di un regime, ma certo la fine di un’esperienza anomala. Ma non è neanche il passaggio ad una nuova Repubblica. I costituzionalisti – e a ragione – non hanno mai accettato che si parlasse di seconda Repubblica; non vedo perché adesso qualche costituzionalista parli di “*ritorno alla prima Repubblica*” o qualche altro, con un salto più ardito, di “*avvio verso una terza Repubblica*”.

Berlusconi ha dato corpo con la sua “discesa in campo” al bipolarismo ma esso nasce, come sappiamo, da eventi e battaglie che lo precedono: la caduta del muro di Berlino, l’Europa di Maastricht, la crisi dei partiti, i referendum elettorali. Pienamente legittimo battersi per un ritorno ad altri sistemi, ma non è consigliabile coinvolgere la Costituzione – una sua pretesa “*vocazione proporzionalista*” – per operazioni squisitamente politiche. L’esito del referendum elettorale – in primo luogo il passaggio davanti alla Corte – potrebbe essere decisivo al riguardo. Le elezioni spagnole del 20 novembre, che hanno consentito ai popolari di Mariano Rajoy di conseguire la maggioranza assoluta di 186 deputati (il 53,1% dei seggi) al Congresso pur avendo raggiunto il 44,4 % dei voti, dimostrano che può essere in linea con un ordinamento costituzionale democratico un sistema elettorale che prevede un robusto premio di maggioranza (“occulto” in questo caso per via del sistema d’Hondt, dei collegi piccoli e del mancato recupero dei resti) e che è in grado di legittimare direttamente (non importa eleggerlo) uno schieramento e un leader di governo.

Il governo Monti rappresenterà un passaggio verso una più matura democrazia dell’alternanza o la base per un suo abbandono? La risposta sta alla politica, non al diritto costituzionale. Comunque nessuna “sospensione della democrazia” ma una responsabile sospensione della competizione politica, potenzialmente in grado di porre le condizioni di un bipolarismo meno muscolare. Il Presidente Napolitano è riuscito a traghettare sapientemente la crisi del governo Berlusconi utilizzando gli strumenti della Costituzione. Nessuna “*gestione eccezionale*” dei poteri presidenziali né echi di Carl Schmitt (o dello stesso Esposito), né tanto meno l’ombra di uno scivolamento presidenzialista. Si è avuta quella espansione dei poteri del Capo dello Stato che nella storia repubblicana ha sempre accompagnato la crisi delle maggioranze (di quella centrista con la nomina di Pella da parte di Einaudi; di quella di centro-sinistra con i governi Cossiga e Spadolini sostenuti dalla “doppia fiducia” e di Pertini e del Parlamento; della crisi dei partiti con i governi Ciampi e Dini sostenuti da Scalfaro).

I veleni iniettati da Berlusconi e dal berlusconismo nel sistema politico e istituzionale italiano sono ben noti. Ma ve ne è uno non meno insidioso. Pur di liberarsi dell’infezione berlusconiana non pochi giuristi, costituzionalisti ed opinionisti sono stati spinti a immaginare e progettare forzature costituzionali. Per fortuna il Presidente Napolitano ha

decisamente respinto le proposte che spingevano per uno scioglimento del Parlamento prescindendo dalla controfirma ministeriale (e qualcuno addirittura ritenendola un atto "dovuto" con conseguente ricorso alla Corte per conflitto di attribuzione nel caso di diniego). Peraltro, trattandosi in qualche caso di quegli stessi opinionisti e costituzionalisti che avevano spinto l'allora gruppo parlamentare del Pds a tentare l'*impeachment* di Cossiga che, a parti rovesciate, sosteneva (con i noti eccessi verbali) la medesima tesi.

Berlusconi passa, ma i problemi restano. Il fattore B. li evidenziava, ma ne rendeva più difficile la soluzione. Il nuovo clima politico-istituzionale dovrebbe (spero) ricondurre su binari più equilibrati i rapporti fra magistratura e potere politico. Conosciamo tutti la umiliazione della leggi *ad personam* e i tentativi di Berlusconi e dei suoi ministri della giustizia di interferire con vari mezzi sull'autonomia e l'indipendenza della magistratura (a vantaggio non solo del leader ma spesso di interi settori del partito di maggioranza), ma conosciamo altresì – e spesso siamo stati in colpevole silenzio per il timore di esporci a vantaggio del nemico in una guerra devastante – gli eccessi di talune procure (incompetenti) e le disinvolute iniziative di non pochi pubblici ministeri.

Ma c'è di più. Quando dovesse riproporsi – prima o poi sarà inevitabile – il tema delle prerogative degli organi costituzionali spero proprio che i costituzionalisti mettano da parte il semplicistico richiamo alla "*eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge*" che tanti facili applausi ha scatenato nelle tifoserie scatenate contro i lodi Schifani o Alfano e più laicamente valutino vantaggi e svantaggi di queste ed altre forme immunitarie nella loro possibile veste di strumento di garanzia per una equilibrata separazione dei poteri.

Rimane il tema delle riforme costituzionali. La battaglia dei costituzionalisti contro la riforma Calderoli ha evitato alla costituzione italiana modifiche pasticciate ma non meno grave è stato il rigurgito di conservatorismo che essa ha ulteriormente alimentato (e che non era stato invece alimentato dalla altrettanto sgangherata riforma del Titolo V).

Di questo conservatorismo vi è traccia persino nei commenti di autorevoli costituzionalisti sulla riforma dell'art.81 della Costituzione e persino sui progetti di abolizione delle Province. Sull'introduzione dell'obbligo di pareggio del bilancio nella Costituzione – già introdotto in Germania, Spagna, Polonia e in corso in Francia – è stato eretto subito un muro (lo si è visto anche nel recente Convegno dell'Associazione dei costituzionalisti a Torino). Per alcuni la Costituzione "non si tocca"; per altri il problema è "politico" e va affrontato con le armi della politica, per altri ancora la Costituzione già prevedrebbe quest'obbligo. Sarebbe grottesco addebitare alla Costituzione l'enorme debito pubblico italiano, ma si dovrà almeno ammettere che essa, al di là delle intenzioni dei Costituenti, era scritta in maniera tale da non essere riuscita a frenare l'eccessivo ricorso all'indebitamento consentendo le torsioni che negli anni sessanta furono compiute sia dalla Corte costituzionale sia dai costituzionalisti per dare una lettura più permissiva dell'art. 81. (ma come diceva Andreatta, con il quale scrivemmo senza successo nella Commissione Bozzi una proposta di modifica dell'art.81, dietro il paravento di Keynes avanzavano fameliche corporazioni agganciate alla spesa pubblica: allora l'indebitamento era al 60% del P.I.L, oggi al 119%). Proprio perché la Costituzione ha tanti meriti in alcuni campi si vorrà pur riconoscere che in altri abbisogna di qualche restauro.

Grazie alla reazione dei costituzionalisti (senza distinzioni di schieramento in questo caso) sembra invece destinato all'insuccesso il goffo tentativo del Governo Berlusconi di modificare l'art.41 della costituzione. Come è noto, si tratta di una norma che fu approvata avendo ben presente due esigenze: la libertà di impresa e i necessari controlli pubblici volti a tutelare "fini sociali", "sicurezza, libertà e dignità" delle persone. Si escludono sia le suggestioni collettiviste accarezzate dai comunisti sia i possibili eccessi liberisti. Perché considero importante difendere questa norma? Non solo per nobile conservatorismo (tentazione che non sempre mi è estranea) ma perché essa mette in particolare evidenza che la Costituzione è di tutti, a differenza di quanti a sinistra (complici talune letture di

costituzionalisti) vogliono appropriarsene. Essa rappresentò un compromesso alto che diede vita a una disposizione *volutamente elastica* lasciando agli indirizzi politici delle varie maggioranze di governo di spingere o verso la piena libertà di impresa o verso i controlli pubblici. Una norma voluta e votata sia dal liberale Einaudi che dal comunista Togliatti, sia dal liberista Epicarmo Corbino che dal socialista Lelio Basso. Una norma forse con un linguaggio un po' vetusto (non si parla espressamente né di mercato né di concorrenza) ma che non ha impedito l'ingresso della normativa comunitaria a tutela della concorrenza, fino alle norme antitrust dell'inizio degli anni novanta.

Diversi importanti appuntamenti ci attendono in questa nuova fase politica. Ne cito quattro.

Come fare fronte alla crisi fiscale dell'Europa? Trovo sorprendente lo spazio dedicato da costituzionalisti e comunitaristi ai più variopinti diritti costruiti dalle Corti europee (che peraltro – vedi i recenti casi Agrati e Scattolon – spingono talvolta a una crescita incontrollata della spesa) e la tuttora scarsa attenzione alle istituzioni europee, incapaci di assicurare uno sfondo di politica comune alla moneta unica. Eppure il materiale di riflessione sarebbe tanto. Siamo di fronte ad istituzioni europee senza governo: hanno prima messo da parte ogni parvenza di *metodo comunitario* preferendo le *relazioni intergovernative* e alla fine si sono affidate al tandem Sarkozy-Merkel, nelle cui mani è la sorte dell' *European Financial Stability Facility*. Intanto l'unico organo chiamato a governare l'Eurozona – chi governa in regime di eccezione si chiedeva Carl Schmitt – è la Banca centrale europea. Istituzione che alla fine, contravvenendo al proprio statuto e intervenendo nel mercato dei titoli, ha dovuto dettare condizioni a stati (a loro volta) senza governo (dell'economia), in primo luogo la Grecia e l'Italia, declassati nel *rating* del debito sovrano.

Ma l'ordinamento costituzionale italiano è attrezzato per fare fronte al governo della finanza pubblica in un periodo di così grave turbolenza?

Negli ultimi anni sono viepiù cresciute le lamentele su i diritti del Parlamento conculcati da decreti legge, voti di fiducia e maxiemendamenti. Non sono strumenti inventati dai governi Berlusconi anche se da essi ampiamente utilizzati (vi aveva fatto ricorso il governo Prodi e finirà per ricorrervi anche il governo Monti). I guasti sono evidenti ed anche il Capo dello Stato li ha più volte denunciati. Ma ci siamo chiesti quanto pesi nella nostra costituzione e nei regolamenti delle Camere l'assenza di strumenti propri dei governi parlamentari, dalla incidenza dei Governi sull'ordine del giorno delle Camere ai poteri dei Ministri del Tesoro in materia finanziaria? Basti pensare, al riguardo, all'art.113 della Costituzione tedesca che prevede poteri di veto in capo al Governo, agli articoli 40, 44, 48 e 49 della Costituzione francese che fissano importanti poteri del Governo in materia di finanza pubblica e previdenziale, per non dire dei poteri del Cancelliere dello Scacchiere, talvolta non rimovibili neanche dal Primo Ministro.

Ma c'è un'altra domanda cui rispondere. Come conciliare con l'emergenza economica e finanziaria un improvvisato federalismo? Non è solo frutto delle alleanze berlusconiane – basti pensare alla riforma del Titolo V – ma ad esso non è estraneo il cedimento intellettuale di molti costituzionalisti, troppo sensibili alle strategie di una classe politica che voleva ingraziarsi la Lega in vista delle elezioni politiche del 1996 e che all'improvviso si scoprì "federalista", a destra e a sinistra (in questo senso non scrisse belle pagine il Convegno genovese dell'Associazione dei costituzionalisti del 1995). Il riferimento sempre più frequente della Corte costituzionale alle "*competenze dello stato in materia di coordinamento finanziario*" per giustificare l'invasione statale di ambiti riservati a Regioni e Comuni può aprire la strada – se non alla categoria della "emergenza economica" (che sarebbe di fatto una sospensione del Titolo V) – alla individuazione di una "clausola di supremazia" della legislazione dello stato su quella delle Regioni (almeno per quanto riguarda la "armonizzazione dei bilanci pubblici").

La crisi economica e la tempesta finanziaria ci indicano dunque una ragione in più per riprendere il tema delle riforme costituzionali (sobrie ma incisive) : ora che il fattore B non c'è più si può e si deve tornarci sopra serenamente.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali