

Per una democrazia costituzionale pluralista e conflittuale*

di Gaetano Azzariti

Credo che nessuno tra le persone consapevoli che sono in questa sala, ma direi nessuno tra coloro che conservano un minimo di spirito critico sulle vicende istituzionali, comunque si sia schierato all'ultimo referendum costituzionale, possa aver mai pensato o pensi che la grave crisi in cui versa da anni il nostro Parlamento – e, più in generale, la democrazia parlamentare – si possa ridurre ad una questione di numeri.

Tutti sappiamo che con la riduzione del numero dei parlamentari si aprono nuovi scenari, ma tutti sappiamo egualmente che certamente si ripropongono – aggravati – anche i vecchi problemi.

È vero una distinzione c'è, ed affiora anche tra noi. Alcuni, con un po' di consolante ottimismo, per una volta ritengono che la nuova configurazione delle Assemblee possa rappresentare un'occasione; altri, con sconfortata e manifesta diffidenza, si preoccupano per l'aggravarsi delle circostanze entro cui ci troviamo ad operare. Ottimisti e pessimisti, tutti però conosciamo la profondità della crisi e scommettiamo sulla necessità di intervenire per cambiare la rotta.

L'imperativo è dunque ripartire per rilanciare la battaglia per una democrazia costituzionale pluralista e conflittuale, ma anche per contrastare la cultura del regresso che ci ha condotto sin qui e che nessuno può pensare ci abbia per incanto abbandonato.

Se però vogliamo veramente cambiare di passo credo che sia necessario anzitutto chiarire a noi stessi cos'è che ci ha trascinato nel pozzo, qual è stata la forza resistibile che s'è posta a fondamento della strategia di quel revisionismo costituzionale di stampo regressivo che ha fatto della governabilità il suo mito e del pluralismo e del conflitto democratico il suo obiettivo polemico.

In una parola potremmo dir così: abbiamo assistito, spesso impotenti, alla progressiva banalizzazione del diritto costituzionale.

È questo il vizio che ha contrassegnato la tormentata ed inesausta ricerca di un sistema elettorale che garantisse la governabilità a tutti i costi: con governi che si volevano scelti dagli elettori, ma che potevano tranquillamente prescindere dai reali rapporti di forza. Espressione di meccanismi altamente distorsivi quali premi senza soglie, soglie senza criteri, eletti senza reali elettori bensì prescelti dai vertici di partito tramite il meccanismo perverso dell'inserimento entro lunghe liste bloccate.

L'obiettivo politico dichiarato – e che viene ancora disinvoltamente rivendicato – è quello di assicurare un governo il giorno stesso delle elezioni, *saltando tutte le mediazioni previste in costituzione*: da quella della volontà reale – e non eccessivamente distorta - del popolo a quella del Presidente della Repubblica-*garante* a cui spetta – a lui e non al popolo, nelle forme di governo parlamentare - nominare il Governo, a seguito di uno specifico iter di formazione e interlocuzione con il complesso delle forze politiche presenti in Parlamento.

È questa la complessità negata della democrazia parlamentare.

Ci si è spinti così avanti nella riduzione della complessità democratica che, alla fine è dovuta intervenire la Consulta per riportare al senso di realtà.

È stata la Corte, con uno strappo di non poco rilievo, ad aver spiegato ai banalizzatori della democrazia che se la governabilità può pure essere considerato un obiettivo legittimo, “di rilievo costituzionale”; però dovrà pur sempre rispettare il principio della rappresentanza democratica, “sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente”. È da qui che dovremmo ripartire per denunciare i mali dell’osannata democrazia immediata, per contrapporre a questa la complessità dimenticata della democrazia costituzionale rappresentativa.

Ma la banalizzazione del diritto costituzionale ha caratterizzato l’intera stagione del disinvolto riformismo costituzionale.

In fondo è proprio l’assenza di una consapevole strategia democratica e la prevalenza della convenienza politica del momento ciò che unisce il tentativo compiuto nel 2005 di imporre un “premierato assoluto” con la istituzione di una forma di governo “unica al mondo”, in grado di sottrarre il Presidente del consiglio ad ogni forma di responsabilità parlamentare (sono questi gli aspri giudizi di Leopoldo Elia) e quello, diverso, ma altrettanto spericolato, del 2016, tentativo volto a passare dal nostro – magari criticabile, ma in ogni caso lineare - sistema bicamerale paritario ad un bicameralismo confuso con l’improvvida trasformazione del Senato in una indeterminata Camera di rappresentanza di non si sa bene di chi e cosa (un po’ di rappresentanti regionali e un po’ di sindaci), con competenze ingarbugliate e iter legislativi improvvisati, senza alcun coerente disegno d’insieme.

Ma potrei andare avanti per dimostrare come l’improvvisazione abbia contrassegnato anche riforme puntuali e unanimemente – se non entusiasticamente – approvate: dal pareggio di bilancio, di cui oggi vediamo l’improponibilità, alla stessa riduzione del numero dei parlamentari, la cui approvazione, al di là del merito, è certamente stato il frutto di una casualità o contingente convenienza politica; in ogni caso priva di ogni visione complessiva e di prospettiva.

Poco ragionata, tant’è che oggi ci troviamo tutti – ma proprio “tutti”, l’intero sistema politico in primo luogo – a pensare alle riforme incrementali necessarie per dare forma e seguito ad un Parlamento con meno membri, ma non con minori compiti. Con meno parlamentari, ma certamente in invariata crisi: alla ricerca di un ruolo costituzionale da tempo perduto.

Ho insistito sulla banalizzazione quale carattere fondativo e unificante la lunga stagione del revisionismo istituzionale e costituzionale perché questo può indicare per contrasto la rotta a chi ha maggiore coscienza della complessità del reale, a coloro che si riconoscono in quel che ho avuto modo di definire il “costituzionalismo critico”, a chi non si arrende difronte alle difficoltà del tempo, ma opera con spirito costruttivo interrogandosi su come restituire vitalità alla democrazia rappresentativa. In sostanza spero di poter dire un’indicazione per tutti noi qui riuniti.

Anche qui, sempre per ragioni di tempo e per aprire la discussione, lo dirò in termini assertivi e astratti, per poi darvi conto in concreto: alla banalizzazione dobbiamo contrapporre la ricerca della complessità che si rinviene al fondo delle cose, solo arrivando a scrutare la radice dei problemi troveremo le soluzioni, le nostre vie d’uscita. Se ci dovessimo fermare alla superficie degli avvenimenti convulsi, all’utile del momento, alla difesa di fatue rendite di posizione saremmo perduti. L’invito è a guardare, oltre all’essere, al dover essere; anche se esso appare meno immediato e magari non immediatamente conveniente. L’invito insomma è quello di tornare ai fondamentali.

Ed ora mi spiego. Nel nuovo scenario vi sono tre temi che “non potranno non essere trattati”, che sono all’ordine del giorno e che assorbiranno la prossima discussione politico-costituzionale. Non si tratta dunque di stabilire se fare o meno le riforme di cui adesso andrò a dire, ma come farle, con quale approccio e quale punto di vista prospettare. Quale la visione costituzionale che deve unitariamente sorreggere il nostro operare, la nostra critica, fondare i nostri giudizi, se non si vuol cadere nella mera logica di convenienza politica, se non si vuole appunto banalizzare la discussione. Le tre riforme sono – ovviamente – la riforma dei regolamenti parlamentari, la legge elettorale e il seguito costituzionale delle riforme che hanno ad oggetto il Parlamento.

Come sappiamo sulle ultime due ci sono in Parlamento dei testi presentati (il ddl “Brescia” per la legge elettorale, il ddl costituzionale “Fornaro” per la modifica delle circoscrizioni e la riduzione dei delegati regionali ed il ddl costituzionale sul voto ai 18enni per l’elettorato dei Senatori), mentre nelle segrete stanze della giunta per il regolamento si stanno stendendo i testi dei nuovi regolamenti di Camera e Senato.

Vorrei partire proprio da questi ultimi *e porvi un quesito*. Quesito che io ritengo fondamentale. È possibile accettare l’idea, che mi sembra sia la base indiscussa del dibattito attuale, che i nuovi regolamenti si limitino ad adeguare l’organizzazione delle Camere alla riduzione dei suoi componenti? Limitarsi a discutere – chissà – del numero delle commissioni da accorpate per far funzionare il senato dei 200, in una prospettiva che qualificarei veramente “minimale”, entro un orizzonte esclusivamente funzionale?

A me sembra che in questa fase tutti concordano sulla necessità di modificare i regolamenti parlamentari, nessuno però riflette sul senso e sul verso di questa riforma necessaria. Essa ci viene proposta come se fosse un semplice passaggio tecnico di natura puramente organizzativo per permettere al Parlamento di funzionare “comunque”, continuare a funzionare, in formato ridotto, ma senza nulla cambiare, per proseguire nella sua agonia di sempre.

Il compito dei “costituzionalisti critici” – io credo – sia quello di denunciare lo stato comatoso in cui versa l’istituzione Parlamento, dominato dal Governo, costretto nella sua autonomia, incapace di affermare il suo ruolo centrale nell’ambito di una forma di governo che di parlamentare sembra conservare solo il nome.

Ciò che sarebbe utile chiederci in questa situazione è: quanta responsabilità hanno gli attuali regolamenti parlamentari? La crisi del parlamentarismo quanto deve alle regole che le Camere stesse da vent’anni si sono auto-imposte per i propri lavori? È la filosofia della “democrazia decidente” che dovremmo riconsiderare.

Altro che limitarsi a ridurre il numero delle Commissioni o i membri dell’Ufficio di presidenza, poiché anche in questo caso, lo ripeto, non è una questione di numeri ma di funzioni e di ruolo del Parlamento, di visione della democrazia costituzionale per come deve essere e non per come è diventata.

E allora, la reale questione da porre sin d’ora è quella di una modifica dei Regolamenti in grado di assicurare un vero dibattito tra le forze politiche presenti in Parlamento e garantire un’effettiva autonomia dell’attività parlamentare dal Governo.

Si tratta di rimettere in discussione quelle misure a tutti note, e che tutti sappiamo essere al fondo della crisi dei Parlamenti, ma che nessuno osa discutere più. Si tratta di ripensare il contingentamento dei tempi; il ruolo – non solo il numero – delle commissioni parlamentari; la possibilità, il modo e le forme di presentazione degli emendamenti da parte dei singoli parlamentari oggi eccessivamente irregimentata e ridotta ai minimi termini a fronte della possibilità data *ad*

libitum al governo di presentazione di maxi emendamenti sostitutivi, su cui chiedere la fiducia. Sono solo degli esempi – forse i più evidenti – che dimostrano dove si celino i veri problemi della crisi del Parlamento.

Anche la discussione attuale sulla legge elettorale appare manipolata. Ed anche in questo caso il primo compito credo dovrebbe essere quello di demistificare il falso e l'inganno, per poi provare ad indicare la rotta per chi voglia affermare una democrazia costituzionale pluralista e conflittuale.

Non parlo dei nostalgici del sistema maggioritario, che alla fine potrebbero anche avere la meglio, ma in tal caso non potremmo che prendere atto che il passato è duro a morire, mentre le logiche della rappresentanza politica plurale continueranno a premere fuori dal Palazzo. Alle forze progressiste, in particolare, se dovessero insistere a seguire questa via che rischierebbe di consegnare il paese blindato alla destra aggressiva e arrogante italiana, non ci rimarrebbe che da ricordare il verso sofocleo: "I più grandi dolori sono quelli di cui noi stessi siamo la causa" (Sofocle, Edipo re).

Parlo invece di una possibile interlocuzione con quel che viene proposto come un sistema proporzionale.

È certo un bene che di ciò si discuta dopo anni di infatuazione maggioritaria. Vuol dire che si sta cominciando a prendere atto del fallimento del passato e delle distorsioni create dai sistemi elettorali volti solo a favorire la governabilità a scapito della rappresentatività. Il rischio però ora è quello di utilizzare il principio proporzionale come schermo per perseverare nella via di riduzione della rappresentanza. L'adozione di sistemi proporzionali con alte soglie in collegi assai ampi e con scarsa distribuzione dei seggi, non sarebbe altro che un sistema maggioritario mascherato.

È necessario allora ricordare quale sia l'essenza e il valore del principio proporzionale: quello di assicurare il pluralismo politico, ovvero la rappresentanza a secondo del suffragio ottenuto di tutte le forze in campo, con particolare attenzione alla non esclusione delle voci e forze minoritarie. Non basta dunque una legge elettorale proporzionale "purchessia", si tratta di ricominciare a riflettere sul come assicurare una rappresentanza plurale.

Vorrei aggiungere che sarebbe opportuno anche ricordare – forse con scarsa eleganza, ma con amore per la verità - che le garanzie di rappresentanza non riguardano tanto le attuali forze politiche, non servono per assicurare il permanere di piccole rendite di posizione per gli attuali attori che fissano le soglie di sbarramento a seconda dei sondaggi che li riguardano. Il pluralismo politico da assicurare è principalmente quello di chi oggi non trova rappresentanza alcuna, né nelle istituzioni né nelle formazioni politiche. Tutti quei cittadini – singoli, ma anche movimenti, associazioni, formazioni sociali, culture – che non riescono più a partecipare per concorrere a determinare la politica nazionale. Doveroso appare ricordarlo: fosse anche un richiamo urticante e poco gradito, non per ciò è men vero.

Infine, le funzioni del parlamento e l'annosa questione del bicameralismo paritario. Qui forse un richiamo alla coerenza è il primo dovere. Non è possibile infatti assistere alla rappresentazione di più parti in commedia svolte dagli stessi attori politici. Non credo neppure sia responsabilità di chi interpreta, ma principalmente il frutto della confusione in cui versa la discussione sull'assetto istituzionale e ruolo del parlamento, che, perduta ogni visione d'insieme, si è ormai abbandonata alle correnti di superficie e alle maree del momento, che trascinano nelle direzioni più diverse, a volte opposte.

Eppure non è facile conciliare, da un lato, la prospettiva indicata nei ddl costituzionali in discussione alle Camere che tendono a parificare struttura e funzioni dei due rami del Parlamento, equiparando l'età dell'elettorato attivo se non anche passivo, abbandonando l'unico reale – anche se certamente debole – tratto distintivo tra Camera e Senato, la “base regionale” per l'elezione della seconda Camera, adottando un indefinito ambito circoscrizionale, passando così – potremmo dire – da un bicameralismo paritario ad un bicameralismo fotocopia; dall'altro, la proposta parallela di differenziare le Camere ed anzi aggiungerne una terza (il parlamento in seduta comune), riprendendo altresì – ahinoi – alcune proposte improvvisate della precedente riforma costituzionale del 2016. Come se non fosse bastato. Con il rischio di passare, in questo caso, dal bicameralismo paritario ad un tricameralismo pasticciato.

Se si volesse affrontare per davvero la questione della struttura del parlamento per ridare funzionalità e ruolo all'organo della rappresentanza popolare, rilanciando le ragioni della democrazia parlamentare e la centralità al Parlamento bisognerebbe essere ben più radicali e – nel segno di una grande tradizione di pensiero – imboccare la via più lineare: quella del monocameralismo.

A proposito di banalizzazione, non la voglio fare facile e so bene che la sfida monocameralista – ove fosse mai raccolta – si dovrebbe affrontare con la consapevolezza della sua complessità e delicatezza. Scelta da compiere entro un quadro che si fa carico anche delle altre non semplici questioni indissolubilmente connesse: la necessaria costituzionalizzazione del principio proporzionale per assicurare una rappresentanza plurale; le misure di razionalizzazione per evitare il rischio dell'assemblearismo; una organizzazione interna che sia in grado di garantire tanto la dialettica quanto la decisione, senza poter confidare su una seconda Camera che rimedi agli errori; la questione di un nuovo equilibrio e un ruolo da assegnare alle regioni ed alle autonomie territoriali che rivoluzioni il sistema delle Conferenze, garantisca i poteri locali e una leale collaborazione tra centro e periferie. Insomma, una impegnativa prospettiva di progresso e di rilancio delle ragioni del costituzionalismo democratico. Un orizzonte politico ed un terreno di studio.

Certo ci vorrebbe una coscienza critica diffusa, una cultura politica impegnata e consapevole della realtà della crisi per raccogliere le sfide del presente. In questa sala, a noi, spetta molto meno: compete ricercare un terreno d'incontro tra culture e pensieri critici, che caparbiamente non vogliono arrendersi al dominio del presente e al suo lento scadimento.

Tutto quanto vi ho fin qui detto (e mi auguro tutto quanto voi direte) hanno solo lo scopo di ricercare questo terreno che ci ha in passato unito, anche se si sa – ne abbiamo prova ogni giorno – unire è difficile, molto più facile è dividere o dividersi. Le tre associazioni che hanno organizzato questo incontro sono convinte che unire le forze sia necessario, perché se anche la scienza non è in grado di ritrovarsi, anche solo in una *concordia discors*, non potremo poi pretendere che sia la politica o la società a disegnare il proprio futuro.

E allora fatemi concludere con un po' d'ironia e con un'aulica licenza poetica. Se fossi in una riunione politica, se - chessò – dovessi concludere il mio intervento ad un congresso di partito, potrei cavarmela con un classico “ed ora compagni allo studio e alla lotta”. Trovandomi invece di fronte a studiosi perplessi e preoccupati delle sorti della nostra sofferente democrazia costituzionale, forse spesso in preda allo scoramento o allo smarrimento causato dal nostro tempo confuso, il mio

invito è quello di alzare lo sguardo ed osservare le stelle per ritrovare la strada. Noi qui nella “Zattera di Minerva” alla ricerca di una nuova rotta.

** Intervento introduttivo all'incontro "Per una democrazia costituzionale, pluralista e conflittuale" promosso da CRS, Associazione nazionale "Salviamo la Costituzione" e Fondazione Basso, tenutosi a Roma, il 15 ottobre 2020.*