

L'intervista. Augusto Barbera. Il presidente della Corte costituzionale: «Nessuno può erigersi a esclusivo erede della Carta, così come nessuno può ignorare gli effetti spesso negativi delle riforme tentate a maggioranza»

«Il premierato? Rivedere la forma di governo non solo è legittimo ma è necessario»

Emilia Patta

«La forma di governo non solo può essere messa in discussione, anzi mi sento di dire che deve essere messa in discussione: è ora di superare un sistema ereditato dalla Guerra fredda, fatto apposta per non permettere ai vincitori delle elezioni di governare». Il tema è naturalmente quello della riforma del premierato messa in campo dal governo che ora, dopo un primo sì del Senato, è in procinto di essere esaminata dalla Camera. E tutto si può dire di Augusto Barbera, presidente della Corte costituzionale dal 12 dicembre 2023, tranne che non sia un propugnatore delle riforme costituzionali per una democrazia decidente: dalla Bicamerale Bozzi dell'83/84, ai referendum elettorali di cui è stato uno dei promotori, fino ai "saggi" nominati dall'allora premier Enrico Letta nel 2013, è stato un autorevole protagonista del quarantennale tentativo di ammodernare la nostra Costituzione. E con questa intervista al Sole 24 Ore, la prima dell'anno, intende spronare le forze politiche tutte a superare le anomalie del nostro sistema istituzionale.

Presidente Barbera, ad ogni tentativo di intervenire sulla forma di governo riemerge puntualmente "l'ombra del tiranno". Che idea si è fatto? Non mi convince questo rifiuto da parte di vari settori dello schieramento politico del tema delle riforme istituzionali, che è aperto dal 1983. Prima con la Commissione Bozzi, poi con la Commissione De Mita-Iotti, poi con la Commissione D'Alena, poi con i "Saggi" di Letta e Napolitano, poi con le stesse riforme Berlusconi-Bossi e Renzi-Boschi, bocciate ai referendum confermativi del 2006 e del 2016. Da decenni si sa che ci sono dei limiti della forma di governo che vanno superati. E sono i limiti posti dalla Costituente stessa. Dove, dallo scoppio della guerra fredda nel 1946-47 e dall'estromissione delle sinistre dal governo nel maggio del '47, prevalse la paura della vittoria dell'altro. La cosiddetta paura del tiranno nasce lì: il possibile tiranno era per i comunisti quello clericale, per i democristiani quello socialcomunista. Da ciò discendono tutte le cose che non funzionano del sistema italiano.

Compreso il bicameralismo paritario. Siamo rimasti l'unico Paese ad avere due Camere che hanno gli stessi poteri. Addirittura, all'inizio, con Camere di diversa durata (5 anni la Camera e 6 il Senato) ed elette con sistemi elettorali diversi (proporzionale di lista con preferenze alla Camera, uninominale al Senato), un'anomalia nell'anomalia poi superata nel 1963. Perché? Proprio per rendere difficile il governo allo schieramento vincente. E allora perché ora non porre mano al bicameralismo? L'occasione poteva essere rappresentata dalla riduzione del numero dei

parlamentari, voluta dai 5 stelle e approvata a larga maggioranza: c'era la possibilità di valorizzare il Parlamento in seduta comune per tutta una serie di provvedimenti, cioè attuare di fatto un monocalameralismo al posto del monocalameralismo alternante a cui si è costretti oggi. Si è persa un'occasione. Io ad esempio trovo avvilente che un presidente del Consiglio quando deve andare a Bruxelles per le riunioni del Consiglio Ue, come avvenuto anche questa settimana, debba presentare le comunicazioni prima in una Camera e poi nell'altra, rileggendo lo stesso identico discorso e assistendo ad un dibattito inutilmente ripetitivo. Se vogliamo rafforzare il Parlamento come sede della rappresentanza popolare, un luogo in cui i cittadini si possano riconoscere, abbiamo bisogno di avere una sola Camera: per gli inglesi è la Camera dei Comuni, per i francesi è l'Assemblea nazionale, per i tedeschi è il Bundestag.

Lei ha sottolineato più di una volta che la Costituzione repubblicana non è in pericolo perché radicata, nel senso che i suoi valori sono divenuti nel tempo unificanti anche per chi allora, nel biennio 46-48, fu estraneo al processo costitutivo. Possiamo leggere in queste riflessioni anche un invito ad alcune forze politiche, soprattutto quelle che derivano dalle tradizioni democristiana e comunista, a mettere da parte la tentazione di erigersi a esclusivi eredi della Carta e dunque unici legittimati a riformarla?

Per quanto riguarda l'accettazione da parte della destra dei principi democratici e repubblicani - e quindi antifascisti - sono stati compiuti passi in avanti, che addirittura risalgono al 1995 con il

congresso di Fiuggi che portò alla nascita di Alleanza Nazionale. C'è da auspicare che questi passi in avanti vengano ulteriormente rafforzati. Le forze politiche non possono delegittimarsi reciprocamente. Una Costituzione è salda se vi è legittimazione reciproca. Ciò significa, appunto, che nessuno può erigersi a esclusivo erede della Carta costituzionale e dunque unico legittimato a riformarla. Così come nessuno dovrebbe dimenticare di riflettere a fondo sugli effetti spesso negativi causati dalle modifiche costituzionali tentate, e talvolta anche portate a termine, grazie alle fughe in avanti della maggioranza del momento: in particolare, quando parliamo di forma di governo, ogni innovazione dovrebbe essere condivisa dalle forze politiche presenti in Parlamento. Sarebbe nell'interesse dell'opposizione, in un regime bipolare destinato all'alternanza di governo, e della maggioranza, che, soprattutto su questi temi, dovrebbe essere interessata ad abbassare la temperatura del conflitto politico.

Quindi è legittimo questo nuovo tentativo di intervento sulla forma di governo?

La forma di governo non solo può essere messa in discussione, anzi mi sento di dire che deve essere messa in discussione, visto che dalla Costituente uscì un sistema fatto apposta per non permettere ai vincitori delle elezioni di governare. Questo va detto in maniera chiara, lo disse anche Giuseppe Dossetti nei suoi ultimi anni in un'intervista a Leopoldo Elia e Pietro Scoppola pubblicata dal Mulino: "Fu un patto di garanzia tra parti contrapposte rivolto a sottrarre ciascuna dal pericolo di sopraffazione per opera delle altre". Per lo stesso motivo fu previsto il bicameralismo paritario e asimmetrico e anche, a differenza di altri sistemi parlamentari, il voto iniziale di fiducia. Una previsione, quest'ultima, fermo restando che in corso di legislatura la fiducia al governo può sempre essere revocata, fatta apposta per impedire al partito di maggioranza relativa di governare, perché avrebbe obbligato il vincitore a cercare consensi in Parlamento, dando vita a coalizioni. Se l'ottavo governo De Gasperi avesse ottenuto la fiducia probabilmente la storia politica italiana sarebbe cambiata, perché non avremmo avuto tutta la sequela dei governi Pella, Scelba, Segni, Zoli, e anche Tambroni con il supporto del Msi e gli scontri e i tragici eventi di Genova e di Reggio Emilia che ne seguirono. Insomma, non è stato mai possibile varare un governo di minoranza come pure accade in altri Paesi. Così è accaduto anche nel 2018, quando il M5S, uscito vincitore dalle elezioni, si dovette alleare con la Lega: diversamente (aggiunge Barbera con un sorriso, ndr) avremmo avuto quantomeno un risparmio per il bilancio dello Stato, considerato che, per via di quella alleanza, al reddito di cittadinanza si è aggiunta la riduzione dell'età pensionabile.

Nel mirino dei critici del premierato messo a punto dal governo Meloni c'è soprattutto il



Alla Consulta. Augusto Barbera è da fine 2023 presidente della Corte costituzionale. È stato tra i protagonisti del quarantennale tentativo di ammodernare la Carta

parti invertite, ad accusare il governo di turno di autoritarismo e di svilimento del Parlamento. Ma lei ha invitato anche recentemente a non confondere gli effetti con la causa. Da anni mi sforzo di capovolgere questa vulgata: si dice spesso che, tutto sommato, non c'è bisogno di cambiare la forma di governo perché il presidente del Consiglio può adottare i decreti leggi, mettere la fiducia, lavorare sui maxi emendamenti. Ebbene, tutto questo in realtà è espressione di debolezza, non di forza del capo del governo. Le altre democrazie europee non conoscono né decreti legge, né questioni di fiducia, né maxi emendamenti, anche perché il Primo Ministro ha due decisivi poteri: da un lato controlla l'agenda del Parlamento richiedendo il voto a data certa di provvedimenti governativi urgenti, dall'altra può porre il veto ad emendamenti parlamentari che aumentino la spesa o diminuiscano l'entrata. Fino ad arrivare, e siamo nel Regno Unito, al veto ad emendamenti contrari al budget fissato con l'Autumn Statement, in ottobre, tramite il Cancelliere dello Scacchiere, che non a caso per tradizione ha sede nella porta accanto alla residenza del Primo Ministro (al numero 10 di Downing Street l'uno, all'11 l'altro). E non cito la Costituzione francese, poiché troppo drastica sul punto, dal momento che vieta a priori ai parlamentari di proporre emendamenti che aumentino la spesa o diminuiscano le entrate.

È l'autonomia differenziata che sta spaccando la politica, Presidente? Sulle regioni avrei tanto da dire, avendole frequentate per anni da vicino: sono stato tra l'altro componente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e, da parlamentare, presidente per tutta la decima legislatura della Commissione e per le questioni regionali. Ma dalla mia posizione attuale non posso criticare o anticipare posizioni che potrebbero venire trattate in un giudizio davanti alla Corte. Mi sia consentito però di assumere le vesti dell'analista e risalire al peccato originale, i cui effetti si trascinano fino ai nostri giorni. Lo riassumo così: l'ordinamento regionale non è mai entrato nella cultura delle classi dirigenti. Gli interventi che lo hanno modellato sono sempre stati

Nelle scorse settimane è stato rilanciato un "lodo Barbera" risalente al 1997, ai tempi della Bicamerale D'Alena: una sorta di compromesso tra elezione indiretta del Primo ministro quale candidato della coalizione che ottenga la maggioranza assoluta dei seggi al primo turno ed elezione diretta qualora nessun raggruppamento conquisti tale maggioranza mediante ballottaggio tra i primi due candidati premier. Si tratta di proposte sulle quali non intendo tornare; certamente si muovevano in una logica diversa da quella attuale. La logica era quella di partire prima dal sistema elettorale maggioritario, che era stato conquistato con le battaglie referendarie - il Mattarellum -, e da lì pervenire ad una legittimazione diretta del Primo Ministro. Sottolineo legittimazione diretta, non elezione diretta, come per altro si è fatto in pratica per un certo numero di anni. Quella proposta intendeva spingersi in avanti con la previsione di un secondo turno in cui si sarebbe andati all'elezione mediante ballottaggio tra i due candidati più votati, inevitabilmente superando la soglia del 50% dei voti.

Il problema dell'eccesso di decretazione d'urgenza, così come il troppo frequente ricorso alla fiducia, è annoso. Con l'opposizione pronta, a

condizionati da scelte partitiche contingenti, riferite alle politiche nazionali del momento. Da qui la loro perenne crisi di identità. Basti pensare che alla Costituente le Regioni furono volute con forza dalla Dc e avversate o ingoiate a fatica dai comunisti e soprattutto dai socialisti: il riferimento dei cattolici alle "libertà locali", di sturziana memoria, si scontrava con gli obiettivi di pianificazione dell'economia perseguiti dalle sinistre. Dopo il 18 aprile del 1948 si invertirono le posizioni: la Dc riscoprì il centralismo ministeriale e la sinistra riscoprì le regioni, fortini in cui attestarsi per una politica di opposizione. Come poi effettivamente avvenne nel 1970 con le prime elezioni dei Consigli regionali.

Ora siamo arrivati al Ddl Calderoli. Anche qui c'è un peccato originale?

L'autonomia differenziata fu progettata dal centrosinistra nel 2001 tramite l'approvazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e allora era osteggiata dalla Lega. Ora, a parti invertite, la Lega ne rivendica l'attuazione, il centrosinistra e le regioni meridionali si oppongono, e la proposta è sostenuta da Fratelli d'Italia, a condizione che cammini insieme alla riforma costituzionale del premierato... lo, e lo dico in punta di piedi, non credo molto alla "vocazione legislativa" delle regioni, visti i pochi spazi lasciati liberi dal legislatore nazionale e dall'Unione europea. Tanti invece sarebbero gli spazi per l'amministrazione. Lo dimostra il metodo inaugurato nei rapporti fra centro e periferia per effetto del Pnrr, dove i vincoli reciproci per "funzioni" appaiono di natura procedimentale, comunque amministrativa, e meno di delimitazione o rivendicazione di frammenti di competenze legislative.

Manca ancora un giudice costituzionale. Proprio mentre da più parti si evoca il rischio che la forte maggioranza politica che sostiene il governo possa mettere in pericolo l'indipendenza della Corte forzando la mano con scelte non condivise in Parlamento...

Distinguiamo le due cose. Come ho già avuto modo di sottolineare, l'indipendenza della Corte non rischia di essere minata da contingenti vicende politiche, sia in ragione della diversificazione dei canali d'accesso, sia alla luce dell'ampia maggioranza richiesta per l'elezione dei giudici di estrazione parlamentare, sia per il divieto di rielezione. Lo dico con decisione: non corriamo il pericolo di alcune corti dell'Est, dove i giudici vengono eletti con la semplice maggioranza relativa del Parlamento. Quanto alla ricerca degli accordi politici per l'elezione dei giudici di nomina parlamentare, essi sono pienamente legittimi, ed anzi, contribuendo all'elezione di personalità dotate di sensibilità politico-culturali diverse, arricchiscono la stessa Corte.

Secondo alcuni si arriverà a fine anno, quando i giudici da rinnovare saranno ben quattro. Sul punto mi sento di esortare sia i gruppi di maggioranza, ma anche quelli di opposizione, a procedere all'elezione del giudice mancante sin da adesso, evitando di cedere alla tentazione di un'impropria attesa per un inammissibile spoils system su organi di garanzia.

Il 19 giugno c'è stata l'udienza pubblica sul fine vita e la Camera di consiglio non è ancora terminata. Lei ha più volte sottolineato come la Corte abbia scelto la strada di una collaborazione con il Parlamento, dando al legislatore il tempo di intervenire.

Il dovere di cooperazione tra Corte e legislatore, ciascuno nel rispetto e nei limiti delle proprie competenze, è stato più volte richiamato ed auspicato. Ora posso solo limitarmi a registrare con rammarico che nei casi più significativi, come il fine vita e la condizione anagrafica dei figli di coppie dello stesso sesso, il legislatore non è intervenuto, rinunciando a una prerogativa che compete alla rappresentanza parlamentare.