

Memorandum italo-cinese, cosa c'entra la Costituzione?

Risponde Guzzetta

Intervista a Giovanni Guzzetta - di Francesco De Palo

Sì, si potrebbe parlamentarizzare la scelta contenuta nel memorandum italo-cinese che è stato siglato in questi giorni a proposito della Via della Seta. Ma tutto dipende dalla natura dell'accordo. Così il prof. **Giovanni Guzzetta**, avvocato cassazionista e professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma "Tor Vergata", e autore del recente volume *La Repubblica transitoria*, che affida a *Formiche.net* un articolato ragionamento sull'utilizzo delle prerogative costituzionali e sul reale bisogno di cambiare la Carta, anche alla luce della prima modifica approvata dalla Camera con i soli voti della maggioranza. **I deputati di Forza Italia Maurizio D'Ettore, Stefano Mugnai e Francesco Cannizzaro sostengono che "per la ratifica del 'Memorandum' che il governo italiano vuole siglare con la Cina occorre un passaggio parlamentare in assenza del quale le prerogative costituzionali del Parlamento, previste dall'articolo 80, sarebbero aggirate". È così?**

Astrattamente perché si applichi l'art. 80 sono necessari tre presupposti: che si tratti di un atto internazionale che produce norme giuridiche vincolanti per l'Italia; che tale atto debba essere ratificato dal Presidente della Repubblica, che rientri nelle "materie" di cui parla l'art. 80. Ora mi pare sostenibile che l'accordo, per la sua ampiezza e per il suo impatto, abbia una "natura politica" e dunque rientri nello spettro dell'art. 80. Ma detto ciò mi pare difettino gli altri presupposti. Non conosco i dettagli ma non mi pare che il Memorandum sia finalizzato a produrre norme giuridiche, né che sia un trattato internazionale e che possa essere utilizzato come base di un impegno giuridico. Esso mi pare piuttosto un impegno, anche solenne, ma pur sempre meramente politico del governo. Mi pare che i deputati volessero semmai evocare la possibilità di un controllo parlamentare, più forte, forse, della risoluzione approvata dalla Camera.

E cosa?

Beh, se qualcuno ritiene che nel momento in cui il governo assume questo impegno politico con un Paese straniero non persegue l'interesse nazionale, lo strumento indicato per sanzionare la responsabilità politica dell'esecutivo è la mozione di sfiducia. È quello l'atto principale con cui si stimola un dibattito parlamentare al più alto livello sulle iniziative politiche del governo, se non ci si vuole accontentare della mozioni semplici o delle risoluzioni, che pure perseguono quello scopo e determinano un dibattito in modo meno ultimativo.

Il Memorandum non è parificato ad un accordo internazionale, ma il suo contenuto è un testo dai profili economici e politici, con le clausole finali della durata quinquennale e con possibili rinnovi. Sarebbe doveroso un passaggio parlamentare?

Dipende. È un accordo politico o ha conseguenze normative? Posso anche assumere un impegno politico quinquennale, ma sempre politico resta. Il problema è la natura dell'impegno. Le scelte politiche forti di un governo non impongono sempre un passaggio obbligato, soprattutto non impongono che il governo proponga una legge di autorizzazione alla ratifica in base all'art. 80. La discussione parlamentare è possibile, magari auspicabile ma certamente non obbligatoria nella forma dell'art. 80.

Si potrebbe parlamentarizzare la scelta contenuta nel memorandum?

Sì. Se si vuole il dibattito parlamentare, non necessariamente bisogna ricorrere all'articolo 80 della Costituzione, vi sono altri modi con cui si consente al Parlamento di chiamare il governo ad assumersi una responsabilità. Via via più condizionanti fino alla mozione di sfiducia che è l'arma estrema in mano al Parlamento.

A proposito di Costituzione, la Camera ha approvato la pdl di modifica costituzionale sulla riforma del referendum propositivo con i voti di Lega e M5S. Pd e Forza Italia hanno votato no, Leu e FdI si sono astenuti. Cosa cambia per cittadini e istituzioni?

Sono molto scettico e sul piano sistemico ho due grandi obiezioni, di natura tecnica e non politica. La proposta di modifica referendaria afferma la superiorità assiologica del referendum sulla legge parlamentare: questa prevalenza della democrazia diretta su quella rappresentativa viene però limitata alla legislazione ordinaria. E qui riscontro una contraddizione, perché se valesse quel principio allora si dovrebbe consentire ai cittadini di intervenire anche sulla Costituzione, così come accade in Svizzera, oltre che sulla legge ordinaria. Inoltre la mia paura è che questa riforma produrrà una grande frustrazione per i cittadini, perché consegnerà molto meno di quanto promette. Le nostre società sono troppo complesse perché si possa vivere con un referendum permanente. La democrazia diretta non potrà sostituire quella rappresentativa. E quella rappresentativa in Italia non se la passa benissimo.

Qualcuno pensa che la Costituzione non dovrebbe essere modificata. Dopo il tentativo con il referendum del 2016 che idea si è fatto?

Ritengo che su questa materia tutte le opinioni siano legittime, perché cambiare la Costituzione è una scelta innanzitutto politica. Da un punto di vista tecnico mi limito a dire che il referendum del 2016 non aveva come quesito "lasciamo la carta così com'è o la cambiamo?". Ma "cambiamola in una data direzione". Per cui quel voto va interpretato rispetto a quella specifica proposta. Inoltre 50 anni di discussioni e tentativi di modifica mi inducono a pensare che l'opinione di chi vorrebbe cambiarla è piuttosto diffusa. Certamente non si può far risalire all'esito del referendum un significato che va oltre il merito oggettivo.

Qualcuno si è spinto a dire che la modifica rischia di metterne in discussione i diritti. È così?

Si tratta di interpretazioni “pan-garantistiche” della Costituzione che secondo me cozzano con l’art. 138 che consente modifiche. Limiti vi sono, ma vanno identificati puntualmente, come ha fatto la Corte costituzionale. Il principio è che tutto si può modificare con il 138 tranne ciò che è escluso. Non viceversa. Ricordo il discorso di Meuccio Ruini, il 22 dicembre 1947 in Assemblea costituente. Era perfettamente consapevole della necessità di possibili riforme additando, tra l’altro, la forma di governo come la parte meno riuscita della Carta.