

# I 60 anni della Costituzione italiana: un testo da custodire e da aggiornare

di Mario Gorlani

**I**l 25 e 26 giugno 2006 il popolo italiano, chiamato a pronunciarsi sulla riforma costituzionale approvata dalla maggioranza di centro-destra sul finire della XIV legislatura, ha detto no con numeri significativi, specie se rapportati alle precedenti consultazioni referendarie: al voto ha partecipato il 53,7% degli aventi diritto, e i no sono stati il 61,3%.

È opinione diffusa che l'esito del referendum costituzionale abbia "rilegittimato" la Costituzione ed abbia probabilmente chiuso una stagione, iniziata nella seconda metà degli anni '70 e scandita da ben tre Commissioni Bicamerali e da due referendum, caratterizzata dal mito della "grande riforma costituzionale", ovvero dall'idea di fondo che la nostra Carta fondamentale non fosse più adeguata ai tempi e abbisognasse di una revisione profonda delle sue linee portanti.

Non è agevole pronosticare se quella stagione sia effettivamente conclusa, tenuto conto che anche l'attuale

campagna elettorale ha posto al centro del dibattito la riforma delle regole, costituzionali e non, e che soltanto pochi mesi fa il Presidente del Senato Marini ha dato vita ad un tentativo di costituire un Governo con la medesima finalità.

Dagli italiani però è giunto un messaggio chiaro: no a riforme approvate a colpi di maggioranza e, soprattutto, no alla revisione costituzionale senza una ponderata valutazione delle soluzioni alternative proposte e degli effetti che le stesse possono provocare nella società e nella democrazia italiana. In altre parole, piuttosto che soluzioni abborracciate, meglio tenersi la Costituzione del 1948, pur con i suoi limiti e pur nella consapevolezza che alcune parti sono da aggiornare.

**II** Non ci si deve sorprendere della fedeltà che gli italiani hanno dimostrato alla loro Carta fondamentale: conferma che essa non fu il prodotto estemporaneo

## O P I N I O N I

di una risposta polemica dei partiti del CLN alla guerra e al fascismo, ma fu la sintesi riuscita di tre grandi correnti ideali e filosofiche, quella liberal-democratica, quella cattolica e quella marxista, unite dall'intento di superare ciò che il fascismo aveva rappresentato sul terreno istituzionale – la compressione delle libertà civili e politiche, l'abolizione del pluralismo politico, il controllo autoritario del pluralismo sociale, il totalitarismo statale, la concentrazione del potere in un unico vertice, l'autarchia ed il bellicismo nei rapporti con gli altri Stati – e di ricongiungere l'Italia alla grande tradizione del costituzionalismo contemporaneo.

E così nella Costituzione vengono riaffermati i principi liberali circa i diritti inviolabili dell'uomo, le libertà civili, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, la supremazia della legge nel sistema delle fonti, il principio rappresentativo con la conseguente attribuzione al Parlamento di funzioni fondamentali di indirizzo politico, il principio di legalità dell'azione amministrativa, le classiche forme liberali di divisione e di coordinamento tra poteri ed il principio di indipendenza della magistratura. Tali principi si coniugano con la consacrazione delle nuove regole dello Stato sociale, con il riconoscimento dei relativi diritti e dell'uguaglianza sostanziale, nonché dei compiti di giustizia sociale attribuiti ai poteri pubblici; ma anche con opzioni nuove per la società italiana, come le garanzie delle diverse forme del pluralismo sociale, l'estensione ed il raffor-

zamento delle autonomie locali, i nuovi istituti di garanzia della rigidità della Costituzione, l'apertura verso organismi sopranazionali finalizzati ad assicurare la pace tra le Nazioni. La convergenza di queste molteplici ispirazioni, e il risultato moderno ed innovativo cui diedero vita, fecero sì che la Costituzione registrasse, durante i lavori dell'Assemblea costituente e nell'approvazione finale, un ampio consenso fra le forze politiche: ed è probabilmente questa una delle ragioni della longevità e della stabilità che la Carta costituzionale ha mostrato nei decenni successivi, e che mostra tuttora.

**III** La straordinaria ricchezza del bagaglio ideale e spirituale codificato nella nostra Costituzione ne fa un documento di grande attualità, anche se oggi va incontro a nuove sfide.

Se il consenso sulla I parte della Costituzione rimane molto ampio, e se il valore dei principi e dei diritti fondamentali ivi contenuti è indiscutibile, ci s'interroga sempre più frequentemente sull'efficacia e validità dei meccanismi di governo del Paese, le cui difficoltà sono acuite da un sistema politico che fatica a trovare un assetto soddisfacente.

È noto che i costituenti, reduci dall'esperienza del totalitarismo e dell'autoritarismo della dittatura fascista, esaltarono il ruolo del Parlamento, garantendo mediante un sistema elettorale proporzionale la massima espressione del pluralismo politico, e

delinearono al contempo un Esecutivo debole, privo di strumenti per un' incisiva azione di governo.

Da qui la scelta di un bicameralismo perfetto, la collegialità dell'esecutivo, con il Presidente del Consiglio nella posizione di *primus inter pares* ma spesso "ostaggio" delle logiche di coalizione o addirittura interne al partito di maggioranza relativa, l'assenza di strumenti di razionalizzazione del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, l'abbondanza di istituti di garanzia e di limitazione dei poteri.

Tale modello, pur dando vita a Governi della vita media di circa 10 mesi, ha complessivamente funzionato in un sistema partitico bloccato, imperniato sul ruolo centrale e imprescindibile della Democrazia Cristiana e contrassegnato dalla cosiddetta *conventio ad excludendum* nei confronti del principale partito di opposizione: pur sacrificando l'alternanza al governo, esso ha consentito alla fragile democrazia italiana di radicarsi nel corpo della società, garantendo pace, diffusione del benessere e partecipazione delle masse all'esperienza politica. Al contempo, però, specie negli ultimi anni, proprio l'assenza di alternative ha ingessato il sistema dei partiti, ne ha impedito una modernizzazione al passo con i tempi ed ha accentuato la deresponsabilizzazione e l'autoreferenzialità delle forze politiche.

"Scongelata", a seguito della caduta del Muro di Berlino, la sinistra italiana come forza di governo, create dunque, attraverso l'introduzione di

un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, le condizioni di una democrazia dell'alternanza, il modello costituzionale è però sembrato mostrare la corda e non essere più adeguato al nuovo contesto, tanto più perché il sistema dei partiti ha accolto le nuove leggi elettorali, almeno fino alle recenti novità del Partito Democratico e del Partito della Libertà, non come l'occasione di una semplificazione dell'offerta politica, ma come volano per un'ulteriore frammentazione o, peggio, per la costituzione di coalizioni politicamente disomogenee, capaci di vincere le elezioni ma incapaci di governare.

**IV.** Che questa sia la "cifra" che caratterizza l'odierna situazione politica ed istituzionale, è superfluo sottolineare; ma i rimedi sin qui proposti non hanno convinto, e comunque non sono approdati ad esiti positivi.

La ragione di ciò sta probabilmente sia nel fatto che è mancata, finora, un'analisi condivisa dalle forze politiche sui motivi della crisi, e quindi delle soluzioni per superarla, tanto che le ultime due riforme costituzionali di rilievo sono state approvate in Parlamento da maggioranze risicate (e l'ultima, come ricordato, bocciata con il referendum popolare); sia nella circostanza che si è dato vita ad un "riformismo della contingenza", con il proposito di offrire soluzione soltanto all'ultima in ordine di tempo delle difficoltà che si sono manifestate, in assenza di una visione di

## O P I N I O N I

più ampio respiro sui limiti del sistema costituzionale: così, si è parlato, all'epoca del messaggio di Cossiga del 1991, di presidenzialismo quale unico antidoto efficace alla pervasività della partitocrazia; negli anni dei "governi del Presidente" (governo Ciampi del 1993 e governo Dini del 1995) è stato suggerito di adottare il modello semipresidenziale francese, tanto da farne l'opzione principale della Bicamerale presieduta da D'Alema; di fronte alla difficoltà di percorrere la via parlamentare delle riforme, si è indicata la strada di una nuova assemblea costituente; per rafforzare la posizione istituzionale del Capo del Governo, si è fatto ricorso prima all'*escamotage* dell'indicazione del suo nome sulla scheda elettorale, e poi sono state ipotizzate draconiane disposizioni c.d. "anti-ribaltone" e istitutive di un non meglio precisato vincolo di maggioranza, in palese contrasto con il principio del libero mandato parlamentare codificato dall'art.67 Cost., e ancor prima del comune buon senso; infine, ci si è resi conto che il rapporto fiduciario con entrambe le Camere, specie in presenza di sistemi elettorali difformi e, nel caso del Senato, palesemente irrazionali, aumenta esponenzialmente il rischio di ingovernabilità, come la legislatura appena conclusa ha drammaticamente testimoniato.

Non è questa la sede per analizzare la validità delle diverse opzioni, e soprattutto la loro adattabilità alla realtà italiana. Una considerazione deve però essere fatta: se è vero che

buone regole aiutano il sistema politico a funzionare bene, è altrettanto certo che senza una precisa assunzione di responsabilità dei partiti, e senza una reazione dell'elettorato all'exasperato tatticismo politico, qualunque "buona" riforma risulta inevitabilmente vanificata.

Come ha osservato Valerio Onida, presidente emerito della Corte costituzionale ed uno dei più autorevoli costituzionalisti viventi, *"v'è da chiedersi se i difetti e gli inconvenienti che spesso vengono segnalati nel funzionamento del sistema costituzionale siano, e in che misura, imputabili ai congegni previsti dalla Costituzione, o se essi risalgano, e in che misura, ai comportamenti delle forze politiche e sociali, e in special modo dei partiti; se quindi le riforme da tante parti auspicate si debbano perseguire essenzialmente attraverso l'affermazione di nuove regole costituzionali, o se piuttosto non dovrebbero passare attraverso una modifica degli atteggiamenti e dei comportamenti prevalenti nel sistema politico"*.

Inutile sottolineare che si tratta di una domanda retorica: nessun astratto meccanismo costituzionale, di per sé, mette al riparo da trasformismi ed opportunismi del sistema politico, e può esimerlo da scelte leali e coerenti nell'interesse del governo del Paese.

**V** Per quel che si è appena detto, abbandonata ogni velleità di "grande riforma", bisogna interrogarsi sui piccoli ritocchi che appaiono effettivamente necessari. La prima imprescindibile riforma

concerne la legge elettorale e le regole sulla formazione dei gruppi parlamentari. Superfluo ricordare le unanime critiche che vengono sollevate contro la vigente legge "Calderoli": basti dire che anche la recente scelta "virtuosa" del Partito Democratico, e poi anche del Partito della Libertà, di presentarsi alle elezioni in una formazione decisamente semplificata rispetto al passato, se ha reso meno urgente lo svolgimento del referendum "Guzzetta", perché di fatto ne ha anticipato il possibile esito, non ha comunque eliminato il problema di un Senato la cui elezione, per effetto dei premi di maggioranza regionali, si presenta come una vera e propria lotteria, senza offrire alcuna certezza di vittoria, quale che sia la percentuale di voti che una forza politica ottiene.

È bene non avventurarsi nello scenario confuso delle soluzioni proposte (il modello spagnolo, quello tedesco, quello francese, e via dicendo): si può solo rilevare che, per la configurazione attuale dell'assetto dei partiti, e per la difficoltà dei due principali schieramenti a coagulare quote maggioritarie di consenso, è probabile che il sistema che meglio si ritaglia sulla realtà italiana è un doppio turno, che lasci libertà di movimento a tutte le forze politiche al primo turno, ma che induca le forze minori a sostenere al ballottaggio il candidato politicamente meno distante. Con l'avvertenza però che anche un ben congegnato sistema a doppio turno risulta inefficace se i partiti non lo interpretano rispettando

la sua ragion d'essere (le liste civetta per aggirare lo scorporo previsto dal Mattarellum fanno da monito) e se i regolamenti parlamentari non disincentivano la formazione post-elettorale di gruppi numericamente insignificanti.

**VI.** Peraltro, nell'attuale situazione politica, il sistema elettorale di per sé non basterebbe a garantire la formazione di una maggioranza omogenea nei due rami del Parlamento: un elettorato diviso quasi perfettamente in due blocchi favorisce il rischio di ingovernabilità determinato dall'esistenza di maggioranze divergenti alla Camera ed al Senato.

Delle due quindi l'una: o si accetta questo rischio, considerandolo uno dei possibili esiti del confronto elettorale, e ipotizzando conseguentemente "grandi coalizioni" per le situazioni di pareggio o per quelle di emergenza, oppure si coglie l'occasione per mettere mano alla revisione del bicameralismo perfetto.

L'identità di funzioni tra Camera e Senato fu scelta in Assemblea Costituente perché si riteneva potesse garantire una migliore ponderazione delle leggi e consentire una più ampia espressione del pluralismo politico, ma rappresenta oggi un *unicum* nel panorama dei 27 Paesi dell'Unione Europea: e l'ultimo risultato elettorale ha materializzato il "fantasma" che paventava Benjamin Franklin già due secoli fa, e cioè che "un parlamento bicamerale è come un cales-

## O P I N I O N I

se tirato da due coppie di cavalli diritte in senso opposto”.

Che il Governo debba godere della fiducia di due Camere, chiamate a svolgere identiche funzioni e rette da criteri di rappresentanza elettorale sostanzialmente analoghi non risponde ad una logica di razionalità costituzionale e, in ogni caso, non sembra più funzionare in un contesto che vede la società italiana incapace di esprimere salde maggioranze politiche e parlamentari.

Sarebbe opportuno, quindi, mettere mano ai criteri che definiscono la composizione del Senato; tanto più che appare non più rinviabile l'esigenza di offrire alle Regioni (ed eventualmente anche agli enti locali) una sede istituzionale di rappresentanza nel circuito parlamentare. Sarebbe cioè opportuno, mentre si modificano le regole che disciplinano il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, con il riconoscimento soltanto alla Camera dei Deputati del potere di concedere e revocare la fiducia all'Esecutivo, fare del Senato la Camera delle Regioni, prevedendo che siano le Regioni a nominare i Senatori, affidando ad esso un ruolo codecisionale nell'ambito di alcune leggi fondamentali e in quelle d'interesse regionale, e limitando al contempo la sua funzione ad un controllo sospensivo della potestà legislativa della Camera bassa.

Sia chiaro: si tratta di una delle tante possibili opzioni percorribili. Un unico modello infatti non esiste, e il

bicameralismo asimmetrico o imperfetto è caratterizzato proprio dall'eterogeneità delle istituzioni esistenti che si presentano diverse per modalità di composizione e di elezione (a), poteri rispetto alla camera bassa (b), durata (c), rapporti con l'esecutivo (d) e – più in generale – capacità rappresentativa, funzionalità nel sistema istituzionale, complessiva rilevanza politica.

Oltretutto, la riforma del bicameralismo nel senso indicato costituirebbe il naturale coronamento di quel fenomeno di riscoperta delle autonomie regionali e locali che l'Italia sta conoscendo negli ultimi anni, ma che sta però procedendo in modo disorganico e che attende ancora una compiuta definizione.

Temi come il federalismo fiscale, il Senato delle Regioni, la corretta assegnazione delle funzioni amministrative agli enti locali, la razionalizzazione dell'assetto dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, devono essere affrontati una volta per tutte, per venire incontro alla legittima aspirazione delle comunità locali di decidere democraticamente del loro destino, ma anche per inserire il loro ruolo in un saldo quadro unitario di valori costituzionali condivisi.

Federalismo ed autonomia non possono infatti significare disgregazione dello Stato né possono contraddire il fondamentale patto di solidarietà che deve unire le diverse parti del territorio italiano.

**VII** In altre parole, il tema della riforma costituzionale non può e non deve essere un *tabù*, tanto da fare della Carta fondamentale un feticcio da venerare, immutabile ed inavvicinabile.

Al contrario, che si parli di riforma e di aggiornamento di alcune parti della Costituzione, nel rispetto dei principi e dei valori che l'hanno ispirata, le conferisce carattere di stabilità e insieme di elasticità, co-

me avviene per tutte le Carte più longeve, consentendole di manifestare la propria idoneità a sorreggere l'evoluzione dell'ordinamento, assicurando insieme la saldezza dei riferimenti fondamentali e gli spazi per i mutamenti necessari; purché le riforme coinvolgano un ampio consenso trasversale e purché si riescano ad individuare soluzioni tecnicamente accurate e sostanzialmente adeguate ai problemi che si vogliono risolvere.

