

II

LA PARABOLA DEL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE: DALLA RICERCA DI REGOLE CONDIVISE ALLA SCELTA DI REGOLE “PARTIGIANE”

PAOLO CARETTI *

SOMMARIO: 1. Le ragioni di un dibattito ormai ultratrentennale sulla riforma della Costituzione del 1948. – 2. Le diverse fasi del dibattito: dagli anni '80 alla metà degli anni '90. – 3. Segue: dalla metà degli anni '90 ai giorni nostri. – 4. Qualche considerazione conclusiva.

1. LE RAGIONI DI UN DIBATTITO ORMAI ULTRATRENTENNALE SULLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE DEL 1948

Per introdurre una serie di seminari dedicati al dibattito sulle recenti proposte di riforma della Costituzione, credo che sia opportuno richiamare l'attenzione sulle vicende che hanno preceduto la fase più attuale di un dibattito che attraversa tutta la seconda parte della storia repubblicana, a partire dai primi anni '80. E questo al fine di rispondere ad alcuni interrogativi di fondo: perché di riforma della Costituzione del 1948 si parla in Italia da tanto tempo a differenza da quanto accade nelle altre democrazie europee (naturalmente non alludo a puntuali modifiche dei testi costituzionali, ma a loro riforme di ampia portata)? Dove risiedono le ragioni di questa permanente esigenza di riforma? Sono interrogativi cui non è facile rispondere soprattutto se si tiene conto che, per generale riconoscimento, la sua “resa” è

* *Professore emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.*

stata complessivamente del tutto soddisfacente: essa ha retto l'urto di vicende politiche complicate e, in certi frangenti, tragiche; ha consentito la progressiva inclusione nell'arco costituzionale di forze antisistema (o ritenute tali), ha reso il nostro Paese assai più unito di quanto non sia mai stato in passato; ha sicuramente portato, anche grazie all'azione della Corte costituzionale all'allineamento di gran parte del nostro tessuto normativo, ereditato dal passato, ai nuovi principi costituzionali; ha favorito l'avvio e il consolidamento non solo dei tradizionali diritti di libertà, ma ha dato spazio anche a quei diritti sociali, che ne rappresentavano uno dei tratti fondamentali.

Vi sono innanzitutto delle ragioni storiche che vanno sottolineate e relative da un lato alla voluta fluidità del modello costituzionale in ordine all'elemento centrale della forma di governo, ossia al ruolo e ai rapporti rispettivamente di Parlamento e Governo. Non a caso, alla conclusione dei lavori dell'Assemblea costituente, fu approvato il famoso ordine del giorno Perassi, che riconoscendo la indeterminatezza del modello costituzionale (incerto tra un Governo organo direttivo del Parlamento o viceversa di un Governo organo esecutivo, in senso stretto, delle decisioni parlamentari), tenuto conto dell'analoga incertezza circa gli equilibri futuri del nostro sistema politico partitico, rinviava ad un momento successivo l'introduzione di meccanismi istituzionali di razionalizzazione del nostro parlamentarismo nel senso di una più netta e marcata distinzione di ruoli e responsabilità tra i due organi costituzionali.

2. LE DIVERSE FASI DEL DIBATTITO: DAGLI ANNI '80 ALLA METÀ DEGLI ANNI '90

È anche grazie a questa flessibilità del modello che la prima parte della storia repubblicana vede affermarsi una forma di governo del tutto atipica nella quale all'esclusione delle forze politiche collocate alle estreme del quadro politico dall'area del governo (la ben nota "*conventio ad excludendum*") si è accompagnato un loro coinvolgimento nelle scelte di politica legislativa; coinvolgimento favorito anche dai regolamenti parlamentari a partire dalla grande riforma del 1971. Inutile richiamare qui le ragioni di contesto interne (fortissime divergenze ideologiche) e internazionali (la divisione del mondo in blocchi contrapposti) che hanno spinto in questa direzione. Vorrei solo sottolineare che la strada imboccata ha consentito, nel tempo, quella reciproca legittimazione di tutte le forze politiche in campo, grazie alla funzione inclusiva che la dinamica parlamentare (di un Parlamento proporzionale) ha saputo svolgere. Quando tale reciproca legittimazione è

sembrata essere ormai raggiunta (siamo appunto agli inizi degli anni '80) si comincia a fare strada l'idea che sia giunto il tempo per procedere a quegli aggiustamenti costituzionali, cui alludeva l'ordine del giorno Perassi, volti a correggere gli elementi di indeterminatezza (e alla lunga di debolezza sul piano dell'efficienza) del modello costituzionale. Non è un caso che proprio nel 1980 sia il primo Presidente del Consiglio non democristiano, Giovanni Spadolini, a porre il tema della revisione della Costituzione al centro del dibattito politico: si tratta del c.d. "decalogo Spadolini", nel quale venivano elencati una serie di punti specifici della Carta ritenuti bisognosi di una riforma.

In seguito a questa sollecitazione, sia alla Camera che al Senato vengono istituiti due comitati, all'interno delle Commissioni Affari costituzionali (quello della Camera presieduto dall'on. Bonifacio e quello del Senato presieduto dal sen. Ritz) con il compito di procedere ad un inventario degli aspetti della Costituzione del 1948 sui quali avviare una riflessione del Parlamento in vista di una loro possibile revisione. Nella relazione che conclude i loro lavori, entrambi i comitati sollecitano l'istituzione di una commissione bicamerale incaricata di redigere una proposta sulla scorta del lavoro preparatorio svolto dai medesimi comitati. Di qui l'istituzione della Commissione Bozzi (dal nome del suo Presidente), la quale conclude i suoi lavori nel 1985 presentando alle Camere una articolata proposta di riforma, ma la fine della legislatura con consente al Parlamento neppure l'avvio di un dibattito al riguardo. La stessa sorte toccherà nell'XI legislatura alla seconda commissione bicamerale istituita nel 1993 al fine di arrivare al varo di una revisione della Costituzione (commissione De Mita-Iotti) le cui proposte si arenano per la fine prematura di quella travagliata legislatura. Con l'esperienza della commissione De Mita-Iotti, si conclude la prima fase del dibattito sulla riforma della Costituzione: un quindicennio è trascorso dal "decalogo" Spadolini e nessun risultato concreto è stato raggiunto, nonostante i profondi mutamenti intervenuti nell'assetto del nostro sistema politico partitico e il venir meno dell'elemento condizionante indotto dal quadro internazionale (abbattimento del muro di Berlino e fine della contrapposizione tra blocchi contrapposti).

Non posso in questa sede dilungarmi sul contenuto delle proposte di revisione che nel corso di questo periodo vengono elaborate dai soggetti istituzionali che ho richiamato. Tuttavia, in sintesi, si può dire che complessivamente tali proposte si muovono nel segno della continuità con la nostra tradizione parlamentare, puntando, nel solco dell'ordine del giorno Perassi, a razionalizzare ulteriormente la forma di governo scelta dai costituenti attraverso un rafforzamento del ruolo del Governo nei suoi rapporti col

Parlamento e, all'interno del Governo, della posizione del Presidente del Consiglio nella sua veste di responsabile dell'unità dell'indirizzo politico di maggioranza e della sua realizzazione. In secondo luogo, l'avvenuto completamento dell'ordinamento regionale spinge verso un ripensamento della nostra formula bicamerale nella direzione, già discussa in sede costituente, di differenziare il tipo di rappresentanza espresso dalle due Camere, facendo del Senato la sede nella quale le Regioni potessero far sentire la loro voce in ordine a decisioni con una ricaduta sulla loro autonomia. L'insuccesso delle varie proposte sul tappeto su questi due punti spingerà il legislatore ordinario a farsi carico delle esigenze oggettive cui esse tendevano a rispondere: da un lato si arriverà all'approvazione della legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 95, ult. comma, Cost., e dall'altro, più tardi, all'istituzione della Commissione permanente Stato-Regioni, della Commissione Stato-Città e della Commissione unificata.

3. SEGUE: DALLA METÀ DEGLI ANNI '90 AI GIORNI NOSTRI

La seconda fase del dibattito sulla riforma della Costituzione prende avvio a metà degli anni '90 in un contesto politico che nel frattempo si è profondamente modificato in seguito alla vicenda di "mani pulite" che rappresenta il detonatore di una crisi di legittimazione del partito, dalle radici peraltro risalenti: alcuni partiti storici scompaiono dalla scena politica (DC e PSI), alcuni partiti costituenti hanno cambiato pelle, oltre che il nome e i simboli (è il caso del PCI), nascono nuove forze politiche che occupano una posizione rilevante nel quadro complessivo mettendo in discussione i vecchi equilibri. Questi fatti determinano una sorta di paradosso: proprio nel momento in cui il problema di fondo che aveva attraversato l'intera prima fase della nostra storia repubblicana, ossia quella di un riconoscimento reciproco tra partiti un tempo divisi da differenze ideologiche profonde, si era sostanzialmente risolto nel segno di una comune adesione ai principi della Costituzione del 1948, lo stesso problema si ripropone con forza all'indomani dei mutamenti di contesto che ho richiamato. Ma, a differenza che in passato, per il superamento di questo problema non viene scelta la strada della ordinaria dialettica parlamentare, ma quella della riforma della Costituzione; in una parola, gli eredi del vecchio PCI e il nuovo partito di Forza Italia, a sua volta sostanzialmente erede della DC (se non del partito, certamente di gran parte del suo elettorato) si confrontano sul terreno della riforma, quasi a ripetere a cinquant'anni di distanza l'incontro-compromesso che era stato alla base del varo della Costituzione del 1948. Questa attrazione in

una sfera squisitamente politica del tema della riforma spiega i caratteri specifici che questa seconda fase del dibattito presenta: da un alto, non si pensa più a riforme parziali, nel solco di un disegno costituzionale che si punta a mantenere sostanzialmente invariato, ma a riforme assai più vaste, di dubbia riconducibilità ad un'interpretazione stretta del concetto di "revisione"; dall'altro, le soluzioni che vengono proposte e discusse, soprattutto sul terreno della forma di governo (ma non solo) si muovono esplicitamente in una direzione di forte discontinuità con la nostra tradizione parlamentare. Non solo, ma l'impressione che si ricava dall'analisi del dibattito di quegli anni è che le diverse ipotesi sul tappeto vengano considerate, nel merito, sostanzialmente fungibili (anche se istituzionalmente del tutto diverse), quasi che l'obiettivo politico di fondo che si intende conseguire (la legittimazione reciproca delle nuove forze in campo) faccia agio su ogni altra considerazione e che la scelta dell'una o l'altra soluzione venga intesa come indifferente purché esso venga raggiunto. Il momento nel quale questo nuovo indirizzo del dibattito sulla riforma appare con tutta evidenza è rappresentato dai lavori della terza commissione parlamentare D'Alema (istituita nel 1997) e dal loro esito. Basti pensare all'abbandono della forma di governo parlamentare a favore di un semipresidenzialismo alla francese, ma con alcuni adattamenti volti ad attenuare la radicalità del mutamento (quello che Enzo Cheli chiamò un semipresidenzialismo all'italiana), ma che rendevano il modello, al di là di ogni altra considerazione ambiguo e di incerta funzionalità.

La commissione d'Alema rappresenta l'ultima (sin qui) occasione nella quale, secondo una prassi che sino ad allora non aveva subito deroghe, è il Parlamento a giocare un ruolo di protagonista. Da allora anche questo elemento che aveva caratterizzato il dibattito sulla riforma viene abbandonato e si apre una nuova fase, che è quella che arriva fino ai giorni nostri, che presenta caratteri ancora diversi.

Una volta fallito, per le ragioni note il tentativo di utilizzare la riforma costituzionale come terreno per una piena legittimazione reciproca delle maggiori forze politiche in campo, nel corso della XIV legislatura, il tema viene ripreso dal governo Berlusconi e si arriva nel 2005 all'approvazione in seconda lettura con i voti della sola maggioranza che sostiene l'esecutivo della riforma dell'intera seconda parte della Costituzione. Quanto alla forma di governo, si prevedeva soprattutto un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio (formalmente nominato dal Capo dello Stato, ma sostanzialmente indicato dal corpo elettorale, secondo la legge elettorale allora vigente, che obbligava le coalizioni in campo ad indicare il capo della coalizione; titolare, tra l'altro, del potere di proporre nomina e revoca dei Mini-

stri, nonché di quello di chiedere lo scioglimento anticipato delle Camere, sotto la sua responsabilità), senza peraltro preoccuparsi di predisporre adeguati meccanismi di garanzia e di bilanciamento. Quanto alla forma di Stato, sommava irragionevolmente competenze regionali esclusive e forti condizionamenti centralistici (con il rischio concreto di accentuare anziché ridurre il contenzioso tra Stato e Regioni), cui si aggiungeva l'istituzione di un confuso Senato federale, il cui ruolo nell'approvazione delle leggi avrebbe complicato in modo rilevante il già complesso procedimento legislativo (mettendo a rischio, anche sotto questo profilo, la funzionalità del sistema, che, a parole si voleva migliorare). Ma, al di là di queste considerazioni il dato da sottolineare è che il tema della riforma esce dall'area dei poteri del Parlamento per entrare a vele spiegate nell'area dei poteri dell'esecutivo (già la riforma dell'intero titolo V della seconda parte della Costituzione era stata approvata con le leggi costituzionali del 1999 e del 2001 sulla scorta delle proposte del Governo di centro sinistra, con una maggioranza risicata): sua l'iniziativa, sua la gestione dell'iter parlamentare. Il tema della riforma costituzionale diventa da allora oggetto del programma dei Governi che si alternano alla guida del Paese sì da trasformarsi in strumento di rafforzamento della legittimazione del loro operato.

Come detto, questi elementi caratterizzano tutt'oggi il dibattito sulla riforma che prende avvio con l'inizio di questa legislatura: prima col Governo Letta che, nelle sue dichiarazioni programmatiche, lega espressamente la sorte del Governo all'avvenuta approvazione di una riforma alle cui linee di fondo sta lavorando una apposita commissione di esperti dal medesimo nominata; ora con il Governo Renzi, che sta portando in porto una riforma fortemente voluta dall'esecutivo, che potrà contare sulla sola maggioranza parlamentare che sostiene il Governo, il cui Presidente ha legato la sua permanenza in carica alla sua entrata in vigore.

4. QUALCHE CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA

Quest'ultimo mutamento nel modo di avviare un processo di riforma e il capovolgimento del ruolo che Parlamento e Governo dovrebbero avere in tale processo, ha determinato una serie di conseguenze, tra le quali quella mi pare più grave riguarda il modo di intendere il significato di una Costituzione. L'aver mischiato insieme il piano delle scelte politiche contingenti e quello delle scelte costituzionali, fa sì che si sia persa per strada la consapevolezza della caratteristica fondamentale di ogni Costituzione, ossia quella di essere composta da disposizioni dotate di stabilità, perché nate per durare

nel tempo, al di là dell'alternarsi delle diverse maggioranze di Governo. È questo carattere che distingue la Costituzione dalla legge ordinaria (per sua natura frutto di scelte politiche contingenti e dunque suscettibili di essere cambiate anche in tempi ravvicinati per far fronte ad esigenze sopravvenute) e che segna anche il successo di una Costituzione (emblematico a questo riguardo è l'esempio della Costituzione americana). E questo carattere fondamentale della Costituzione fu ben presente ai membri dell'Assemblea costituente: divisi su tutto, dalle ideologie professate e dagli indirizzi politici sostenuti, furono capaci di tenere distinti i due piani (quello della politica contingente e quello delle scelte costituzionali) anche quando sul terreno politico le divergenze si fecero più aspre (come è noto, nella primavera del 1947, si rompe il patto ciellenistico e i partiti di sinistra vengono estromessi dal Governo), approvando alla fine quasi all'unanimità una Costituzione che era stata pensata appunto come una Costituzione intergenerazionale, destinata cioè ad invernarsi nel tempo, assicurando a chi sarebbe venuto dopo un patrimonio di principi e di regole fondamentali per lo sviluppo di un sistema democratico.

A ciò si aggiunga che questa confusione di piani ha inciso anche sui contenuti delle proposte di riforma, spingendo nella direzione non di puntuali revisioni, ma di riforme organiche cui si tende a conferire una funzione palinogenetica, capace di risolvere ogni problema (politico) sul tappeto.

Eppure aspetti bisognosi di una revisione non mancano certo. Mi limito solo ad alcuni esempi

Il primo è rappresentato dallo sviluppo del processo di integrazione europeo, che ogni tanto conosce qualche battuta d'arresto (quella attuale, indotta dalla crisi economica e finanziaria e dall'inarrestabile flusso di migranti, è particolarmente seria), ma che è pur sempre una realtà dalla quale non è possibile prescindere. Credo che un "articolo comunitario" che definisca i termini della nostra partecipazione a questo processo e ai limiti entro i quali siamo disposti ad assecondarne ulteriori sviluppi si renda ormai necessario, come del resto hanno fatto molti Stati membri. L'attuale situazione, basata solo sull'art. 11 e sul primo comma dell'art. 117, non è in grado di soddisfare questa esigenza con la conseguenza che, col tempo si è determinata una sorta di sostanziale acritica acquiescenza del nostro Parlamento a fronte degli sviluppi del processo di integrazione, quasi mai impegnato in seri dibattiti in sede di ratifica dei vari trattati europei che si sono succeduti. Un articolo, che come altrove potrebbe prevedere anche un controllo preventivo (rispetto all'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica) di costituzionalità del trattato, affidato alla Corte costituzionale (non certo finalizzato a dichiarare incostituzionale singole parti, ma a segnalare al

Parlamento la necessità di procedere a ratifica con una fonte diversa dalla semplice legge ordinaria).

Il secondo è relativo alla esigenza di porre mano alla riforma del titolo V del 2001. Al riguardo, non si tratta, come lasciano intendere le proposte oggi in discussione di ritornare ad un passato caratterizzato da un accentuato centralismo, spingendo le autonomie regionali in un cono d'ombra. Al contrario si tratterebbe di ridefinire con maggiore precisione gli elenchi di materie affidate alla competenza dello Stato e delle Regioni e di introdurre una clausola: la clausola per cui per ragioni di interesse unitario lo Stato può intervenire a prescindere dalla collocazione della materia tra quelle concorrenti o c.d. esclusive delle Regioni (è quello che la Corte costituzionale ha inteso sostanzialmente dire, inventando la c.d. "clausola di sussidiarietà"). In secondo luogo, e direi conseguentemente, inserire una rappresentanza regionale (delle sole regioni) in Parlamento, coinvolgendole responsabilmente nelle decisioni di interesse generale, ivi compreso il ricorso alla clausola di cui sopra. Sappiamo tutti che questa riforma da tanti anni auspicata e, almeno a parole condivisa da tutti, è in realtà forse la più difficile da realizzare per una molteplicità di ragioni che ora non è il caso di riprendere; lo dimostra l'insuccesso delle tante e diverse proposte avanzate in passato a questo riguardo e le difficoltà che hanno incontrato anche quelle più recenti.

Ancora un ultimo esempio relativo al sistema delle nostre fonti normative. Sappiamo tutti che nel disegno costituzionale il potere di porre norme di valore primario è riservato al Parlamento e che rispetto a questa scelta sono stati disegnati come del tutto eccezionali i poteri normativi primari del Governo, esercitabili o in base e nei limiti di una delega parlamentare (art. 76 Cost.) o per ragioni di straordinarietà e di urgenza mediante decreti legge, da convertirsi dal Parlamento entro 60 giorni. Ebbene, la prassi maturata negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione e, in particolare negli ultimi due decenni, ci dimostra come questa "eccezionalità" è venuta largamente perdendosi per strada: la delega legislativa è divenuto ormai strumento ordinario per riformare interi settori dell'ordinamento, il ricorso al decreto legge ha assunto quantitativamente e qualitativamente dimensioni tali da attenuare di molto l'istituto dal modello costituzionale. E tutto ciò nonostante una meritoria giurisprudenza della Corte costituzionale che ha inasprito il suo controllo sul rispetto dei presupposti costituzionali per l'utilizzazione di questi poteri normativi dell'Esecutivo. Ancora una volta dunque l'esigenza di rimettere in asse modello costituzionale formale e mutamenti intervenuti nell'esercizio della funzione di porre norme primarie, cercando di far salvo il nucleo essenziale di quel modello e ponendo argine ad una prassi che corre a briglie sciolte al di là di ogni regola (un tentativo

che ormai molti anni fa ha prodotto l'approvazione della legge n. 400/1988 ma che ora si potrebbe riportare sul piano costituzionale).

Come detto si tratta solo di tre esempi riconducibili ad altrettante esigenze dettate da mutamenti di contesto dei quali i Costituenti non potevano tener conto, ma che oggi richiederebbero un serio approfondimento e la predisposizione di apposite soluzioni da parte di chi si preoccupa del tema della riforma. Ma, come si è sottolineato in queste note la parabola che ha subito il dibattito a questo riguardo sembra aver imboccato una strada diversa: non quella che porta non tanto a riflettere sul merito di delle proposte da mettere in campo, quanto sull'effetto politico che una qualunque riforma può produrre a vantaggio di questa o di quella maggioranza politica.