

TRANSIZIONI COSTITUZIONALI A CONFRONTO. L'ESPERIENZA DEL CASO ITALIANO *

1. Dopo che il 16 maggio 2006 la Commissione UE aveva fatto propri una serie di rapporti riguardanti il grado di preparazione dei due paesi all'accesso, sia la Bulgaria sia la Romania si sono mostrate in condizione di adempiere a tutte le condizioni (i c.d. *accession criteria*) che subordinavano la possibilità di avere il via libera per entrare a far parte dell'Europa a 27. È importante sottolineare che sia in Bulgaria sia in Romania ciò che la Commissione chiedeva erano soprattutto progressi più incisivi in due direzioni strettamente collegate: la lotta alla corruzione e per la legalità, l'efficienza, la trasparenza, l'imparzialità del potere giudiziario.

Ciò che a me pare si possa dire è che così come nel caso di altri paesi dell'Europa centro-orientale, anche nel caso rumeno la capacità di attrazione pressoché irresistibile dell'Unione europea ha costituito un fattore di innovazione e modernizzazione non solo economica ma anche istituzionale la cui importanza non può essere sottovalutata¹.

D'altra parte tutta la storia degli ultimi decenni indica che in un mondo sempre più interconnesso la dimensione internazionale nei processi di modernizzazione politico-istituzionale ha acquistato una rilevanza decisiva: nondimeno si tratta di una rilevanza che è oggi maggiore che non in passato, ma che pure in passato non è mancata. Intendo dire che è più una questione di misura che non di qualità.

Non è, per esempio, che l'assetto costituzionale italiano sia frutto esclusivamente endogeno: vero, il caso italiano fu diverso da quello tedesco ed entrambi furono diversi da quello giapponese. Nel caso del Giappone il testo costituzionale fu alla fine steso in larga misura dagli uffici del generale McArthur che guidava le truppe alleate di occupazione: ed

* Contributo di Carlo Fusaro (Università di Firenze)

¹ Si veda un recente libro a cura di Liborio Mattina, *La sfida dell'allargamento. L'Ue e la democratizzazione dell'Europa Centro-orientale*, Bologna, il Mulino, 2004.

appare di straordinario interesse studiare come a quel testo, alla fine accettato con modificazioni non radicali, il Giappone del secondo dopoguerra si sia adattato e l'abbia fatto suo: forse con limiti che emergono solo oggi a distanza di tanti anni in un contesto radicalmente cambiato². In ogni caso è aperto un dibattito sulla riforma della Costituzione di grande interesse anche per noi italiani (anche noi abbiamo un discorso di questo tipo, v. dopo).

Nel caso della Germania sappiamo che a loro volta i delegati dei Länder che ebbero il compito di stendere la Carta fondamentale del 1949 dovettero rispettare una serie di analitiche e precise prescrizioni da parte dei rappresentanti delle tre forze di occupazione occidentali (la divisione del paese in due si stava consumando e quindi l'Unione Sovietica non ebbe voce diretta in capitolo).

Nel caso dell'Italia alcune delle clausole armistiziali meno note, a loro volta, stabilirono una serie di prescrizioni che noi potremmo definire attinenti alla c.d. *forma di Stato*: possiamo pensare che i costituenti italiani ed ancor prima i partiti del Comitato nazionale di liberazione le avrebbero fatte comunque proprie (almeno nella loro grande maggioranza), ma esse restano comunque a testimoniare un vincolo che esisteva e dal cui rispetto dipese la possibilità da parte degli italiani di darsi in piena autonomia i propri rinnovati ordinamenti.

La costituzione italiana del 1948 delle tre grandi costituzioni dei paesi sconfitti nella seconda guerra mondiale fu così, probabilmente, la più autonoma e la meno condizionata da direttive esterne (non da fattori ester-

² Le modificazioni alla Costituzione del Giappone sono state ad oggi pochissime, praticamente irrilevanti: ed è vivissima la discussione se e in che modo rivedere il celebre art. 9 Cost. Giappone 1946 che è l'equivalente dell'italiano art. 11 Cost. 1948, ma ha una formulazione assai più stringente: non si limita al ripudio della guerra come strumento di soluzione delle controversie internazionali, ma contiene una rinuncia perpetua alla guerra «quale diritto sovrano della nazione» e, soprattutto, la rinuncia a un vero e proprio esercito. Paradossalmente è una rinuncia... alla quale alcuni alleati del Giappone, Usa in testa, vorrebbero il Giappone rinunziasse per contribuire in maniera più incisiva a operazioni internazionali. Al tempo stesso l'articolo è oggetto di attacchi da parte di "revisionisti" desiderosi di un rilancio nazionale (o nazionalistico). Articoli del genere, *non* si ritrovano in genere nelle costituzioni dei paesi dell'Europa centro-orientale, per ragioni storiche agevolmente comprensibili: in esse la tematica della protezione dei diritti dell'uomo appare prevalente, accompagnata da un forte recupero dei diritti della sovranità nazionale, dopo gli anni di diretta o indiretta limitazione.

ni che ci furono ed ebbero grande importanza: la Santa Sede, l'Unione Sovietica, la cultura istituzionale tedesca e soprattutto francese, qualche influenza anglosassone più limitata e marginale). Ma è interessante notare come tutte e tre le costituzioni citate siano state un successo, nel senso che tutte e tre hanno saputo assecondare uno spettacolare sviluppo economico e sociale dei tre paesi, tutti autori di quello che fu chiamato un boom economico (negli anni Cinquanta e Sessanta³) e non a caso, oggi, tutti e tre componenti del c.d. G-8, il club dei principali paesi avanzati del mondo (che include da alcuni anni anche la Federazione russa).

2. Certo, al di là dell'influenza dei fattori esterni (influenza diretta o vera e propria imposizione, influenza indiretta sotto forme di più o meno stringente incentivo), sono poi sempre i fattori endogeni ad avere la prevalenza e di ciò occorre essere pienamente consapevoli. Nondimeno è possibile da parte di un ricercatore italiano porsi la seguente domanda: cosa ci dice la vicenda politico-istituzionale italiana del II dopoguerra nella prospettiva delle modernizzazioni in Europa Centro-orientale? Possono i nostri errori e le nostre esperienze in qualche modo contribuire allo sviluppo e alla stabilizzazione di democrazie più giovani, come la Romania? Ebbene in sintesi, io mi sento di proporre le seguenti considerazioni, che poi cercherò di esaminare partitatamente: (a) l'esperienza italiana sembra confermare in pieno l'importanza dei fattori endogeni (tradizioni, esperienze immediatamente precedenti, modalità della transizione, caratteri di lungo periodo – certo: culturali e prima ancora antropologici). È quello che gli italiani chiamano “il tema della società civile”; (b) tuttavia, il vincolo esterno resta uno stimolo decisivo, tanto più quanto più restia una cultura politica si dimostra verso la modernizzazione⁴; (c) le regole, il momento normativo giuridico ordinario

³ È interessante notare che l'*Economist* ha paragonato la Romania del 2004-2005 all'Italia degli anni Sessanta (un'Italia con infiniti problemi, ma in pieno decollo).

⁴ C'è qualcuno che oserebbe mettere in discussione l'importanza decisiva che il processo di integrazione europea – del quale l'Italia pure è stata sin dall'inizio promotrice – ha avuto nello sviluppo del sistema politico-istituzionale, oltre che economico e sociale, italiano? In un contesto diverso, il fenomeno è stato (e forse in parte è) del tutto analogo a quello conosciuto dai paesi dell'Europa Centro-orientale, dalla Turchia, domani dai paesi dell'Europa balcanica: stare e restare agganciati all'Europa, non “scivolare nel Mediterraneo”, cercare di essere al passo dei grandi sistemi-paese al di là delle Alpi:

e costituzionale è condizione necessaria, ma non sufficiente: necessaria tuttavia resta, e importante sia simbolicamente sia come momento di maturazione appunto culturale; (d) sin dagli albori del costituzionalismo si registra una distanza inevitabile fra il momento in cui la volontà costituente si afferma e si traduce in testo, e il momento in cui essa trova concreta e pratica attuazione; (e) da parte delle nuove classi dirigenti ci vuole continuità di impegno, pazienza infinita, la consapevolezza che occorrono decenni, che accorciare i tempi, attraverso spinte eccezionali può non essere impossibile, ma certo è molto difficile.

Ci si ponga, per esempio, la seguente domanda: quando l'Italia ha potuto davvero essere considerata una democrazia consolidata? Se fossi chiamato a esprimere un'opinione al riguardo direi che ciò è avvenuto non prima di un buon trentennio dalla Liberazione e dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948, se non addirittura dopo. Prima degli anni Settanta, come vedremo, la Costituzione restò inattuata per parti significative, mentre il periodo a cavallo fra anni Sessanta e decennio successivo fu certamente il più turbolento e drammatico dal 1948 ad oggi.

3. L'ormai lunga vicenda politico-istituzionale italiana è istruttiva e conferma sia la difficoltà della transizione alla democrazia (1943-1948) sia il riproporsi della contesa fra continuismo e rottura sia la lentezza del processo di resistita, difficile attuazione della Costituzione. Infine, mostra anche quanto sia altrettanto arduo assicurare all'ordinamento la necessaria buona manutenzione dei suoi assetti politico-istituzionali, una volta che si siano consolidati: si veda in particolare ciò che è accaduto in Italia dai primi anni Novanta in poi.

La carta costituzionale che entrò in vigore il 10 gennaio 1948 era stata profondamente innovativa, anche se non sul punto cruciale dell'organizzazione dei poteri e, in particolare, della forma di governo. In sintesi, la nuova Carta: (A) conteneva non solo norme organizzative e procedurali, ma anche una tavola chiara di valori e di principi che si trova riassunta nei

questo è dagli anni Cinquanta, da quando il ministro La Malfa accettò la riduzione delle barriere doganali sapendo che metteva alla frusta le imprese italiane, rafforzandole in prospettiva, l'obiettivo strategico, direi la bussola della parte obiettivamente più avanzata della classe dirigente italiana. La similarità con i paesi entrati nell'Unione nel 2005 e con quelli candidati all'accessione, mi pare evidente.

«principi fondamentali» (artt. 1-12); (B) conteneva una formulazione ricca e articolata dei diritti e dei doveri dei cittadini che includeva quelli economico-sociali (artt. 13-54), che si può mettere a raffronto con gli scarni articoli dello Statuto (v. sopra); (C) prevedeva istituti che permettevano il diretto esercizio della sovranità da parte del popolo mediante, in particolare, l'introduzione del referendum (artt. 75, 132 e 138); (D) prevedeva il controllo di costituzionalità delle leggi e un organo ad esso specificamente deputato, la Corte costituzionale (artt. 134-137); (E) prevedeva le regioni a statuto ordinario e speciale rompendo la struttura accentrata dell'ordinamento (artt. 114-133) e riconosceva ampio spazio alle autonomie territoriali; (F) assicurava attraverso l'istituzione di un organo, il Consiglio superiore della magistratura, a composizione mista, sostanzialmente nuovo nel panorama del costituzionalismo contemporaneo, l'indipendenza della magistratura (artt. 104-110).

Invece per altri aspetti le soluzioni parvero subito, e si dimostrarono poi, modeste e deludenti: *a*) si tornò di fatto al governo parlamentare prefascista privo di efficaci istituti di razionalizzazione e perciò integralmente affidato alla capacità del sistema partitico di interpretarlo adeguatamente; *b*) si delineò in forme ambigue la figura del capo dello Stato, indirettamente rappresentativo; *c*) si finì con lo scegliere un bicameralismo fatto di due Camere di quasi identica estrazione e con le stesse funzioni compreso, caso unico al mondo, il rapporto fiduciario col governo.

Ovviamente, a differenza di istituti già presenti nell'ordinamento statutario, la più parte di quelli nuovi, in alcuni casi per espresso dettato costituzionale, in altri per ovvie esigenze attuative, non avrebbero potuto vedere effettivamente la luce senza successivi adempimenti da parte del legislatore (si pensi solo, per la parte organizzativa, a regioni, referendum, Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura).

4. La storia costituzionale repubblicana italiana può essere studiata solo incrociando aspetti istituzionali e legislativi, vicende politiche e sociali, contesto internazionale. Grosso modo si possono riconoscere quattro grandi fasi⁵:

⁵ Alcune delle considerazioni qui riportate sono riprese dal cap. XVI di Barbera-Fu-

• una prima fase, caratterizzata dalla questione dell'attuazione della Costituzione con riferimento sia alla sua parte organizzativa sia alle sue norme in materia di diritti e libertà. Durò circa un ventennio (1948-1968) e fu segnata, anche sul piano politico, da un primo periodo, il centrismo degasperiano, fondato sull'alleanza di una DC molto forte con i partiti laici minori di centro-destra e di centro-sinistra (PLI, PRI e PSDI). Il centrismo fu la coalizione di governo della prima legislatura (fino al 1953) e sul piano istituzionale si contraddistinse per una grande lentezza nell'attuazione degli istituti previsti dalla Costituzione, al punto che si parlò di *ostruzionismo della maggioranza*. Solo nel corso della successiva seconda legislatura fu possibile attivare la Corte costituzionale. Non era questione da poco: il ritardo fece sì che si affermassero interpretazioni della Costituzione conservatrici e talvolta restrittive delle libertà dei cittadini (in relazione alla libertà di riunione e manifestazione, alla libertà religiosa, alla libertà dell'arte e di espressione: si pensi che certi spettacoli venivano proibiti e la propaganda religiosa di confessioni diverse dalla cattolica ostacolata). Sul piano internazionale il centrismo corrispose col periodo più acuto della *guerra fredda* (fra Stati Uniti e i loro alleati, Unione Sovietica e i suoi). Tramontò col fallimento della legge elettorale con *premio di maggioranza* nel 1953, la quale, dando il 65% dei seggi alla Camera alla coalizione con la maggioranza dei voti, avrebbe permesso alla DC di governare da posizioni di maggior forza, perché meno condizionate dagli alleati. A seguito dell'insuccesso nelle elezioni per cui il premio non scattò, la DC decise di orientarsi per una cauta e progressiva apertura verso i socialisti che si volevano staccare dal PCI per «allargare la base democratica» del paese. Così sarebbero nate dal 1963 in poi le coalizioni di centro-sinistra (DC e alleati col PSI). La stessa elezione di Giovanni Gronchi alla presidenza della Repubblica (1955) fu espressione di questa strategia; anche grazie al suo stimolo fu avviato il *disgelo* costituzionale: furono nominati i giudici della Corte (che cominciò ad operare con una decisione in materia di libertà di manifestazione del pensiero, sent. 1/1956); fu istituito il CSM (1958); anni dopo, furono istituite le regioni (1968-1970) e furono disciplinati i referendum

(1970); fu introdotto lo *statuto dei lavoratori* per riconoscere i diritti di questi sul luogo di lavoro (1970). Intanto era stato firmato il Trattato di Roma ed erano nate le originarie Comunità europee (1957);

- una seconda fase caratterizzata da una prima crisi politico-istituzionale con il manifestarsi di una sostanziale incapacità del sistema politico di farvi fronte efficacemente e in tempi adeguati. Durò oltre un decennio (1968-1979). Il risveglio della società italiana coincise con un fenomeno che si manifestò in tutto l'Occidente, innescato dalla rivolta studentesca nei *campus* in America e poi nelle università europee; in alcuni paesi, Francia, Germania e soprattutto Italia, si combinò con le aspettative del mondo operaio; si chiedeva la riforma e la modernizzazione di istituzioni, scuole e università. In Italia i governi retti dalle coalizioni di centro-sinistra incontrarono crescenti difficoltà ad agire con l'energia e l'incisività che sarebbe stata necessaria; così alla contestazione operaia e studentesca non si riuscì a dare risposta, il che favorì la crescita della protesta la quale assunse forme di violenza che divenne endemica. Parallelamente negli stessi anni si verificavano gravi fenomeni di terrorismo stragista non senza connivenze di uomini di apparati deviati dello Stato (forse persuasi di tutelare così la collocazione internazionale dell'Italia). Fu la c.d. *strategia della tensione* che a sua volta fomentò ancor di più la contestazione giovanile e di frange operaie nelle quali trovarono spazio vere e proprie organizzazioni terroristiche che non esitarono a far ricorso all'assassinio politico. Tutto ciò culminò nel rapimento e nell'uccisione di uno dei maggiori *leader* del partito di maggioranza, Aldo Moro (1978). Sul piano istituzionale il periodo fu segnato dalla c.d. centralità del Parlamento, di cui simbolo furono i regolamenti parlamentari del 1971: le assemblee rappresentative erano il luogo dove tutte le forze politiche, anche quelle che, per ragioni internazionali, non venivano associate al governo, potevano concorrere a determinare l'indirizzo politico e, in certa misura, partecipare al potere (c.d. *consociativismo*, destinato ad attenuare la distinzione fra maggioranza e opposizione);

- una terza fase, consumate tutte le formule politiche possibili, caratterizzata dal tentativo tardivo di aggiornare ed adeguare le istituzioni, con aggiustamenti che non mettersero però in discussione né le basi dell'ordinamento né il ruolo delle principali forze politiche; durò anch'essa poco più di un decennio (1979-1991). Dopo l'assassinio di Moro, Dc e Pci non poterono proseguire la loro stentata collaborazione, anche per-

ché i rapporti internazionali stavano peggiorando. Sul piano politico si varò una formula di governo diversa dalle precedenti, sempre incentrata sulla DC, la quale associava, in pratica, tutti i partiti meno, a destra il MSI, a sinistra il PCI. Il c.d. pentapartito fu caratterizzato per vari anni (1981-1987) dal fatto che, a segnare equilibri politici in qualche misura nuovi, la presidenza del Consiglio fu affidata a non democristiani, pur appartenenti a partiti minori (il PRI di Spadolini con percentuali sempre sotto il 5%, il PSI di Craxi con percentuali mai oltre il 14%, quando la DC non era mai scesa sotto il 33%): un'evidente anomalia che nella situazione italiana rispondeva a una sua razionalità. In effetti i governi del pentapartito condussero una strategia di aggiustamenti e riforme interne al sistema costituzionale, dando vita a una stagione di riformismo quale mai si era vista, ma che si sarebbe rivelata tardiva. Fu rivisto il Concordato con la Chiesa (1984); furono riformati i regolamenti delle Camere per dare più forza al governo in Parlamento e fu ridotto drasticamente il voto segreto (1983-1988); fu varato il nuovo ordinamento della presidenza del Consiglio (1988); furono rinnovate a più riprese le procedure di bilancio (1978-1988); fu varato il primo ordinamento repubblicano delle autonomie locali (1990); fu disciplinato con legge generale il procedimento amministrativo (1990); fu riformato il codice di procedura penale (1989); fu varata la prima legislazione antitrust (1990); si ratificò il duopolio del sistema radiotelevisivo diviso fra RAI e il gruppo privato Mediaset, con la c.d. legge Mammi (1990). Tutto ciò non bastò ad evitare la crisi, anche perché la finanza pubblica stava andando fuori controllo per l'eccesso di spesa, e fu necessario far salire l'imposizione fiscale dal 30 ad oltre il 40% del prodotto interno lordo in soli dieci anni;

- una quarta fase, successiva al fallimento del tentativo del decennio precedente, caratterizzata, in un contesto internazionale radicalmente modificato dal crollo del comunismo sovietico, da una seconda e più profonda crisi politico-istituzionale e dall'avvio di una serie di trasformazioni. Si tratta della fase tuttora in corso, inaugurata dal primo referendum sulla legislazione elettorale del 1991, che dunque dura a sua volta da quindici anni. All'inizio degli anni Novanta una serie di elementi si combinano e suscitano un forte movimento per il rinnovamento della politica e delle istituzioni: di colpo viene meno l'esigenza di fare muro contro il comunismo, la competizione all'interno della Comunità europea mette alla frusta

le imprese, gli stessi vincoli europei svelano l'insostenibilità del debito pubblico, la parte più dinamica del paese sopporta con crescente fatica le lentezze ed inefficienze che attribuisce alla burocrazia romana (ecco i successi elettorali della Lega nord), i partiti tradizionali non riescono a sottrarsi ai bizantinismi di sempre, respingendo ogni riforma che riduca l'influenza di ciascuno dei gruppi dirigenti in cui era frammentato. Così, fallita ogni speranza, alcune personalità politiche guidate da Mario Segni e seguite da numerosi cittadini, tentarono l'aggiramento del sistema partitico attraverso il ricorso a una vera e propria *strategia referendaria*: si tentò, in altre parole, di far ricorso a uno strumento ormai sperimentato per imporre quelle riforme che Parlamento e forze politiche non volevano fare. In particolare i quesiti abrogativi miravano a intaccare l'impianto proporzionalistico delle leggi elettorali per le due Camere, considerato come fondamento del sistema partitico italiano e dei suoi difetti. L'impresa non risultò facile perché la Corte costituzionale in più circostanze considerò inammissibili quesiti che avrebbero potuto portare a un'impossibilità di funzionamento, senza adeguamenti, delle due leggi elettorali. Così l'unico referendum ammesso con la prima sentenza del 1991 (la sent. n. 47) riguardò un aspetto importante, ma non cruciale (la molteplicità delle preferenze). Si dovettero attendere due anni perché si potesse tenere il referendum decisivo sul maggioritario avente ad oggetto la legge elettorale per il Senato (18 aprile 1993). Queste vicende coincisero con una serie di indagini della magistratura sulla corruzione amministrativa e sul finanziamento illecito della politica (c.d. *mani pulite*) che, in un paio d'anni, portarono al crollo del sistema partitico instauratosi negli anni Quaranta. Scomparvero: DC, PSI, PSDI e, di fatto, PRI e PLI. Si trasformarono radicalmente PCI e MSI (divenuti PDS e poi DS, e AN). Nacquero partiti nuovi: a sinistra Rifondazione comunista; al centro PPI, CCD e CDU. Dal nulla sorse anche in pochi mesi un partito costruito per raccogliere il voto moderato (Forza Italia), fondato da uno dei maggiori imprenditori italiani.

I referendum produssero novità sul fronte della legislazione elettorale: elezione diretta di sindaci e presidenti di province, e poi presidenti delle regioni; nuove formule elettorali a prevalenza maggioritaria per Camera e Senato. Il nuovo sistema partitico rimase frammentato ma fu indotto a competere secondo logica c.d. *bipolare*, dando vita a due coalizioni dislocate sull'asse destra-sinistra. Ciò permise di avvicinare l'obiettivo di dare agli elettori la possibilità di scegliere da chi essere governati, di

norma, per l'intera legislatura. Furono anche riviste più volte le norme sul finanziamento della politica e sulle campagne elettorali.

Nello stesso periodo (1992-1998) si era posto finalmente mano al risanamento della finanza pubblica, il che consentì l'ingresso dell'Italia nell'unione economica e monetaria con il passaggio dalla lira all'euro. Anche a tal fine, dallo Stato imprenditore si cominciò a passare allo Stato regolatore e si moltiplicarono le autorità amministrative indipendenti. Mentre l'amministrazione centrale dello Stato tendeva a decentrarsi, conferendo molte funzioni amministrative ad enti locali e regioni e si riordinavano i ministeri. Ma del quadro generale delle nostre istituzioni e delle innovazioni più recenti si parla nel paragrafo che segue.

5. L'ordinamento costituzionale dell'Italia agli inizi del terzo millennio era profondamente diverso da quello della fine anni Quaranta, né avrebbe potuto essere altrimenti. Provando a stilare un bilancio complessivo delle grandi modificazioni intervenute e una sorta di fotografia della situazione in essere, si possono mettere in luce questi aspetti:

a) La Costituzione del 1948 ha conosciuto un numero piuttosto limitato di modificazioni (v. tabella). Queste hanno riguardato: numero dei componenti delle Camere, durata del Senato, elenco delle regioni ordinarie, durata in carica dei membri della Corte costituzionale, devoluzione dei reati ministeriali alla magistratura ordinaria, aggravamento del procedimento legislativo per i progetti che prevedono amnistia e indulto, soppressione dell'autorizzazione a procedere penalmente contro membri del Parlamento, forma di governo e autonomia statutaria delle regioni, garanzie del giusto processo, esercizio del diritto di voto e rappresentanza degli italiani residenti all'estero, rapporti fra Stato e autonomie regionali e locali, nonché fra queste ultime. Nel complesso sono stati toccati 31 dei 139 articoli del testo, alcuni modificati più di una volta, e ne sono stati abrogati 5: ma in nessun caso si è trattato di modificazioni radicali tali da incidere sull'impianto stesso della carta del '48. Si è trattato in altre parole di una serie di revisioni, e non di mutamento costituzionale, alla luce di quanto abbiamo detto nel paragrafo 1. Valori e principi sono rimasti quelli riassunti nei principi fondamentali e del resto, di tutti i primi 54 articoli, sono stati modificati solo l'art. 48 (per riconoscere il diritto di voto agli italiani all'estero) e l'art. 51 (per promuovere la parità uomo-donna). Infine, merita ricordare che, ad ec-

cezione delle correzioni degli anni 1963-1967, tutte le altre innovazioni si concentrano negli anni dal 1989 ad oggi (10 leggi di revisione su 13).

b) La Costituzione nei suoi istituti e nella sua parte organizzativa ha trovato ormai attuazione pressoché integrale. Della ritardata attuazione si è già detto: si può aggiungere che con la riforma dell'organizzazione del governo (1999) si può considerare completata l'attuazione dell'art. 95.3 Cost.

Si poi aggiungere, a mo' di bilancio:

- il consolidato e forte prestigio della Corte costituzionale affermata come organo effettivamente indefettibile dell'ordinamento: essa ha saputo tra l'altro ridurre i tempi delle sue decisioni e svolge a pieno le funzioni di garanzia della Costituzione ad essa affidate;

- un qualche rafforzamento dell'esecutivo e, all'interno di esso, della figura del presidente del Consiglio vuoi per effetto del bipolarismo indotto dalla legislazione elettorale, vuoi per la dotazione di una strumentazione giuridica sempre più all'altezza delle esigenze di efficienza e di omogeneità del governo democratico;

- il dislocarsi del potere normativo non di principio dal Parlamento al governo vuoi per effetto dei processi di delegificazione, vuoi per il crescente ricorso alla delega legislativa, vuoi come effetto indiretto del processo di integrazione europea;

- la condizione delle assemblee rappresentative a tutti i livelli, alla ricerca di una ridefinizione del proprio ruolo: (a) ridimensionato, o in via di ridimensionamento, il potere di vita e di morte sui governi, (b) circoscritto il potere normativo, organi ancora pletorici faticano a riconvertirsi nella direzione delle altre funzioni (rappresentanza, controllo);

- la figura del presidente della Repubblica, che ha pure sostanzialmente assolto alle funzioni che ad essa la Costituzione affida, è stata indotta periodicamente ad esporsi da un sistema politico spesso non all'altezza delle esigenze di funzionamento del governo parlamentare;

- la magistratura ha pienamente affermato la propria indipendenza, ma le intollerabili lentezze della giurisdizione (imputabili non solo, ma certo *anche* ad essa) ne hanno ridimensionato il ruolo di garanzia dei diritti dei cittadini: inoltre, il modo come viene a volte interpretato il principio costituzionale dell'obbligo dell'azione penale ha sollevato dubbi sull'opportunità di mantenere i magistrati giudicanti e i magistrati dell'accusa nel quadro di una stessa carriera; di qui i tentativi

di revisione dell'ordinamento giudiziario culminati nell'approvazione della legge 150/2005, fortemente contrastata dalla magistratura associata⁶;

- l'ordinamento regionale si è largamente consolidato, senza che peraltro le regioni abbiano potuto assumere il ruolo di interlocutori unici del governo centrale, sicché l'ordinamento italiano resta caratterizzato (ancor di più dopo la riforma del titolo V Cost.) da un singolare assetto fondato su un pluralismo territoriale particolarmente complesso e che impone, per dar risposta alle esigenze sociali, la collaborazione necessaria di una pluralità di enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita;

- le pubbliche amministrazioni sono sottoposte da anni a processi di trasformazione molto incisivi che hanno riguardato lo stesso rapporto di pubblico impiego, le regole base del procedimento amministrativo, l'organizzazione interna, i controlli (sempre meno orientati alla mera verifica di legittimità formale e sempre più al controllo di gestione), il decentramento funzionale, sicché il loro rendimento va accrescendosi; contemporaneamente, il diffondersi di numerose autorità amministrative indipendenti ha sottratto compiti di garanzia e regolazione agli apparati ministeriali;

- i diritti fondamentali dei cittadini, infine, grazie alle interpretazioni della Corte costituzionale e della magistratura, grazie a una legislazione nel complesso sempre più aggiornata e garantista, sono tutelati estensivamente e in misura che non è neppure paragonabile rispetto alla tutela che hanno potuto ricevere nelle precedenti fasi della storia costituzionale italiana.

6. Nonostante questo bilancio, da tanti anni, ormai, si continua a parlare in Italia di una Costituzione da riformare e di riforme istituzionali che non arrivano mai. La ragione sta nel combinarsi di vari elementi

⁶ Questa legge (in realtà una serie di deleghe dal Parlamento al Governo, esercitate nei termini e progressivamente entrate in vigore dall'aprile al luglio 2006) ha portato rilevanti novità: l'istituzione di una Scuola superiore per la formazione dei magistrati sottratta al solo Csm, la gerarchizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, la nuova disciplina della responsabilità disciplinare, nuove modalità di accesso in magistratura e di passaggio da funzioni giudicanti a funzioni inquirente (una delle questioni chiave se si vuole rafforzare l'indipendenza del giudice).

di seria debolezza: a) il sistema politico è tuttora frammentato e i mezzi di comunicazione di massa fanno da amplificatore di qualsiasi pretesa: le aspettative crescenti di prestazioni e servizi da parte dei cittadini non si placano; b) l'evoluzione dei fenomeni sociali è così rapida da rendere oggettivamente difficile farvi fronte (si pensi alla gestione dei processi migratori e ai problemi enormi che questi pongono); c) le caratteristiche della società opulenta si coniugano con caratteristiche individualistiche e familistiche tipiche della società italiana le quali concorrono a perpetuare il rifiuto, non appena possibile, dei doveri di coesione sociale imposti dalle autorità legittime, sicché in ultima analisi la coesione non viene a mancare, ma si realizza in ambiti ristretti e al di fuori di qualsiasi indirizzo pubblico; d) sul piano politico-istituzionale, un sistema bipolare non consolidato e forze politiche che stentano a riconoscersi reciproca legittimazione tendono a strumentalizzare qualsiasi ipotesi di innovazione istituzionale, misurandola solo sul metro della propria immediata convenienza. Sicché anche se non è impossibile, sembra necessario un tempo particolarmente lungo e sforzi assai pazienti perché i tanti gruppi dirigenti che popolano il sistema politico italiano riescano a varare in sufficiente comunione di intenti riforme in grado di assecondare un più lineare funzionamento del vero cuore del sistema di governo, il circuito *corpo elettorale-elezione dei rappresentanti-investitura dell'esecutivo*. Come dimostra la vicenda della riforma costituzionale del novembre 2005.

In effetti, anche negli anni ormai lontani in cui l'attenzione prevalente era verso l'attuazione della Costituzione, vi fu chi ne proponeva la riforma: sia da prospettive contrarie al sistema sia per favorire, al contrario, il consolidamento del sistema democratico. Tuttavia per decenni (fino alla seconda metà degli anni Settanta), le forze politiche di maggioranza e il maggior partito di opposizione dell'epoca (il partito comunista) furono fermi nel respingere qualsiasi ipotesi di revisione. Insieme formavano quello che si chiamò arco costituzionale, formula politica che di fatto indicava la costituzione in senso materiale dell'epoca: quelle, infatti, erano le forze politiche (la DC, i suoi alleati e il PCI) le quali, con i ceti e gli ambienti sociali di cui erano espressione, si consideravano alla base della Costituzione del '48.

Solo nella seconda metà degli anni Settanta, di fronte alle evidenti difficoltà di funzionamento del sistema politico-istituzionale, culminate nella drammatica VII legislatura (1976-1979), fu proprio un partito di

sinistra (il partito socialista) a rompere l'arco costituzionale facendo propria la strategia delle riforme costituzionali lanciando la parola d'ordine della *grande riforma*. Era la fine del 1979 e da allora il tema non è più uscito dall'agenda delle forze politiche italiane. Le resistenze, per molti anni, furono enormi (anche perché il riformismo istituzionale socialista apparve parte di una strategia tutta politica volta a incunarsi fra i due partiti maggiori per soppiantare in prospettiva i comunisti nella guida della sinistra italiana), nondimeno anno dopo anno l'esigenza di modernizzare le istituzioni si fece sempre più strada come dimostrano da un lato la politica delle riforme possibili (cioè di rango sub-costituzionale o, comunque, consentite da tutti) perseguita per un decennio dalle coalizioni pentapartitiche (1981-1991), dall'altro importanti iniziative parlamentari che si sarebbero ripetute anche per affrontare la crisi degli anni Novanta. Ben tre sono state le commissioni parlamentari bicamerali costituite nell'arco di quindici anni per dar vita a una complessiva revisione della Costituzione del '48: la Commissione Bozzi, dal nome del suo presidente come le successive (1983-1985); la Commissione De Mita-Iotti (1992-1994); la Commissione D'Alema (1997-1998).

Le vicende di un ventennio di riformismo istituzionale e costituzionale hanno mostrato la difficoltà di procedere a una revisione organica del testo del 1948. In effetti, mai si sono profilati consensi sufficienti a un'impresa del genere, nonostante che a partire dagli anni Novanta si è ritenuto di accrescere le possibilità di successo limitando l'ipotizzata revisione alla sola parte II: questo per venire incontro alla preoccupazione di quanti temevano che por mano alla parte relativa ai diritti dei cittadini avrebbe potuto ridurre e non rafforzarne la tutela. Fino a tempi recentissimi, è del resto sempre prevalsa l'idea, fortemente radicata nella coscienza collettiva per via del modo come la Costituzione nel '48 fu instaurata, che a qualsiasi revisione costituzionale si dovesse procedere solo sulla base di consensi larghissimi, che non tagliassero fuori alcuna delle forze politiche principali (nonostante il dettato dello stesso art. 138 Cost. ammetta la revisione con la più piccola delle maggioranze qualificate, la metà più uno dei componenti). A lungo ciò ha di fatto attribuito a ciascuna forza politica un virtuale potere di veto ed ha avuto come effetto – i lavori delle commissioni bicamerali lo dimostrano – che spesso il punto di compromesso fra forze politiche portatrici di disegni assai distanti fra loro sia stato trovato sulla base di soluzioni intimamente incoerenti e tecnicamente insoddisfacenti.

Alla vigilia delle elezioni politiche del 2001, invece, la revisione dell'intero titolo V della Costituzione («Le Regioni, le Province, i Comuni») fu approvata, con solo quattro voti di scarto oltre il *quorum funzionale*, dalla sola maggioranza di centrosinistra dell'epoca. Ciò provocò, per la prima volta, richieste di referendum costituzionale da parte del prescritto numero di parlamentari. Veniva a cadere, così, il veto di fatto in materia di revisione costituzionale che le forze politiche principali si erano riconosciute l'un l'altra in passato: e infatti nella successiva XIV legislatura (2001-2006) era la volta del centrodestra guidato da Silvio Berlusconi di varare la propria revisione costituzionale. Infatti, la maggioranza di centrodestra uscita dalle elezioni dello stesso anno si fece presto promotrice di diverse proposte di revisione costituzionale, vuoi correttive della riforma del titolo V stessa vuoi più ambiziosamente indirizzate a riprendere i tentativi di revisione di larga parte della parte seconda della Costituzione.

In effetti, volgendo uno sguardo all'indietro si può agevolmente misurare quanto, nonostante sia sempre fallita ogni possibilità di revisione organica, il nostro ordinamento costituzionale si è andato modificando, soprattutto negli anni dal 1990 in poi. Ciò tuttavia non vuol dire che nulla resti da fare, e che una revisione costituzionale che aggiornasse ulteriormente la carta del '48 non sarebbe utile. Sono diversi gli istituti che giustificerebbero qualche modificazione.

Si possono richiamare, in particolare: *a*) una riforma del bicameralismo paritario e indifferenziato per dare un senso all'esistenza di due diversi rami del Parlamento. Essi si giustificano solo se diversi per funzioni e rappresentatività; in particolare (i) dopo la riforma del titolo V si impone come esigenza imprescindibile individuare al centro dell'ordinamento la sede della rappresentanza degli interessi sub-nazionali, a partire ovviamente dalle regioni; inoltre (ii) dopo la nuova riforma elettorale del 2005⁷

⁷ La legge 270/2005 ha radicalmente modificato la legislazione elettorale del 1993. Questa prevedeva l'elezione dei tre quarti dei deputati e dei senatori in altrettanti collegi uninominali (con formula *first past the post*): il quarto restante serviva a un recupero proporzionale (ma con sbarramento al 4%). La nuova legge prevede una varietà di sbarramenti e incentiva la formazione di coalizioni, garantendo premi di maggioranza: ma poi all'interno delle coalizioni, il riparto dei seggi è rigorosamente proporzionale. Di più: se la coalizione che vince ottiene senza premio almeno 340 deputati su 630, la distribuzione dei seggi è interamente proporzionale.

è urgente sottrarre al Senato il rapporto fiduciario col governo; *b*) una messa a punto della forma di governo in modo da integrare la legislazione elettorale (dalla quale non ci si può attendere ciò che per sua natura non può dare); in questo ambito si tratterebbe di dotare il presidente del Consiglio dei ministri di poteri giuridici che ne consolidino la supremazia e le responsabilità all'interno della compagine di governo, chiarendo nel contempo il ruolo del presidente della Repubblica (si dovrebbe fare del presidente del Consiglio un vero e proprio primo ministro con potere di nomina e revoca dei ministri, a lui si dovrebbe affidare la determinazione dell'indirizzo politico per la parte che compete all'esecutivo e a lui dovrebbe essere attribuito il potere di determinare lo scioglimento della camera politica); *c*) una correzione equilibrata dell'art. 117, con riferimento alle competenze legislative di Stato e regioni, sulla base dell'esperienza di questi anni e della giurisprudenza della Corte, nonché delle osservazioni critiche che alle soluzioni del 2001 sono state portate dalla dottrina e da esponenti di tutte le parti politiche; *d*) inoltre alcuni articoli della parte prima sui diritti e doveri (si pensi agli articoli sulla libera manifestazione del pensiero, sulla contrattazione collettiva, sui partiti politici, nonché ai c.d. diritti della quarta generazione di cui abbiamo parlato nel cap. 6). Accanto a queste priorità, vi sono poi anche altri temi che infatti erano oggetto delle proposte delle ultime commissioni parlamentari bicamerali: le norme del titolo sulla magistratura, qualche prudente correttivo all'organizzazione e al funzionamento della giustizia costituzionale, norme che alla stregua di quasi tutte le altre costituzioni disciplinino i rapporti fra ordinamento italiano ed ordinamento dell'Unione europea (oggi, come si è visto nel cap. 4, integralmente affidati alle interpretazioni estensive dell'art. 11 Cost. condivise fin qui dalla Corte costituzionale).

Come anticipato, il II e III governo Berlusconi, seguendo ed anzi portando ad ulteriori conseguenze la strada aperta dal centrosinistra nella legislatura precedente, hanno approvato da soli una complessa iniziativa di revisione, riguardo alla quale è stato subito chiesto il referendum costituzionale (sia da un quinto dei membri delle due Camere sia dal corpo elettorale sia dalle prescritte cinque regioni).

Il testo di cui parliamo (pubblicato a titolo notiziale sulla "Gazzetta ufficiale" del 18 novembre 2005) interveniva principalmente su quattro punti, rivedendo o sostituendo circa 40 articoli degli 80 della parte II della Costituzione: forma di governo, bicameralismo, ritocchi al titolo

V, alcune correzioni al titolo sulle garanzie costituzionali. Quanto alla forma di governo, rafforzava il ruolo del presidente del Consiglio (diventava primo ministro, con forme di investitura elettorale affidate alla successiva legislazione ordinaria, acquistando potere di nomina e revoca dei ministri, e potendo determinare, sia pur non senza limiti, lo scioglimento della Camera dei deputati: una sorta di c.d. *premierato*); veniva ridefinito il ruolo del presidente della Repubblica considerato “garante della Costituzione” (limitate rispetto al passato le sue possibilità di intervenire in ordine al rapporto fiduciario governo-Parlamento, avrebbe visto rafforzati i suoi poteri di nomina). Quanto al bicameralismo, si avrebbe una drastica riduzione del numero dei parlamentari (175 in meno) e una netta differenziazione fra le due Camere che avrebbero mantenuto pari dignità costituzionale (ma solo la Camera sarebbe stata titolare del rapporto fiduciario, mentre invece il Senato avrebbe partecipato alla funzione legislativa, sia pure sulla base di un riparto di competenze nuovo fondato sull’art. 117.2 e 3 Cost. e con la possibilità di far prevalere, in particolari casi, la volontà della Camera, sede naturale di prevalenza della maggioranza). Il Senato, nominalmente definito *federale*, sarebbe stato ancora eletto a suffragio universale, ma accentuando la base regionale, con elezione contestuale a quella dei consigli regionali. Sarebbe diventato in questo modo un organo mai rinnovato integralmente, ma un organo permanente con delegazioni regionali espresse in coincidenza con l’elezione degli organi di governo di ciascuna regione. Quanto al titolo V, sarebbero state introdotte disposizioni per garantire autonomia speciale alla città di Roma (in quanto capitale), sarebbero state introdotte competenze legislative *esclusive* delle regioni su alcune materie (assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica; polizia amministrativa regionale e locale), sarebbe stato reintrodotta il limite dell’interesse nazionale nei confronti della legislazione regionale e disciplinato il modo di farlo valere (attraverso una pronuncia delle camere riunite). Quanto alle garanzie costituzionali, i giudici di nomina presidenziale e delle supreme magistrature sarebbero scesi da 5 + 5 a 4 + 4, mentre i sette rimanenti componenti sarebbero stati eletti 4 dal Senato e 3 dalla Camera. Infine, il delicato art. 138 sulla revisione costituzionale sarebbe stato modificato, sopprimendo l’attuale comma 3 (quello che esclude il referendum in caso di revisione approvata a maggioranza dei due terzi): con l’effetto di rendere l’unico quorum funzionale la mag-

gioranza assoluta e di permettere in ogni caso la possibilità di chiedere il referendum confermativo.

Il descritto complesso di modificazioni, fortemente avversato dall'opposizione, divenuta maggioranza dopo le elezioni del 2006, sia pure con motivazioni non sempre omogenee fra loro, ha suscitato reazioni prevalentemente critiche anche in ambito dottrinario. Alcuni hanno giudicato che il testo rafforzasse eccessivamente governo e primo ministro; altri hanno trovato poco convincente soprattutto la soluzione individuata per riformare il bicameralismo: infatti, con l'intendimento di assicurare un ruolo sostanzialmente paritario al Senato, nel momento in cui lo si voleva ancora direttamente eletto e privato del rapporto fiduciario col governo, lo si è voluto caricare di decisive competenze legislative che facevano temere – per converso – un indebolimento dell'esecutivo in ordine alla sua capacità di perseguire in concreto il proprio indirizzo politico (il governo, infatti, non avrebbe potuto contare su strumenti giuridici che gli assicurassero la collaborazione del Senato, e si sarebbe trovato a doverne continuamente negoziare il sostegno legislativo).

La campagna elettorale referendaria, conclusasi con la bocciatura della riforma, ha confermato le contrapposizioni fra le forze politiche di maggioranza e di opposizione. Tuttavia sia in ambito dottrinario sia nella società civile sia, infine, da parte di alcuni politici, non sono mancate prese di posizione significative volte a sottolineare che, quale che fosse stato l'esito del referendum, in ogni caso si sarebbe presentata urgente – dopo – la necessità di riprendere il dialogo in vista di una definitiva messa a punto della parte II della Costituzione (e forse non solo di essa). Resta ad oggi del tutto impregiudicata la discussione sugli strumenti da utilizzare a tale scopo (semplice ricorso all'art. 138 Cost., una quarta bicamerale, una vera e propria assemblea costituente, un procedimento parlamentare ex art. 138 preceduto però da una "convenzione" sul modello di quella che ha redatto il progetto di costituzione per l'Europa). Peraltro restano diffuse le posizioni che disconoscono l'urgenza delle riforme e in ogni caso secondo le quali è opportuno rinunciare del tutto a perseguire riforme organiche e incisive, di cui non si contesta la necessità.

Tutto ciò sembra confermare la difficoltà a mantenere un ordinamento costituzionale consolidato e la particolare lunghezza, pertanto, dei processi di adeguamento il cui avvio è faticoso e la cui realizzazione

lenta, incerta e soggetta alle contingenze della politica di governo: nel senso che l'unità sulle riforme è ancora più difficile a ottenersi poiché gli attori minori del sistema politico necessari a garantire il governo del paese attraverso il loro concorso alla maggioranza parlamentare⁸ tendono a fare delle due potenziali arene (quella di governo e quella della revisione costituzionale) una sola, condizionando il loro necessario sostegno all'esecutivo a politiche costituzionali che raramente vanno nella direzione proprio del rafforzamento della funzione di governo. È dunque particolarmente importante costruire da subito un sistema politico istituzionale che non premi la frammentazione e favorisca assetti bipolari: sono cose che si possono fare di gran lunga meglio prima che il sistema si sia consolidato.

⁸ In due diverse Camere, in Italia, come non va dimenticato: il che – semplicemente – raddoppia le difficoltà.