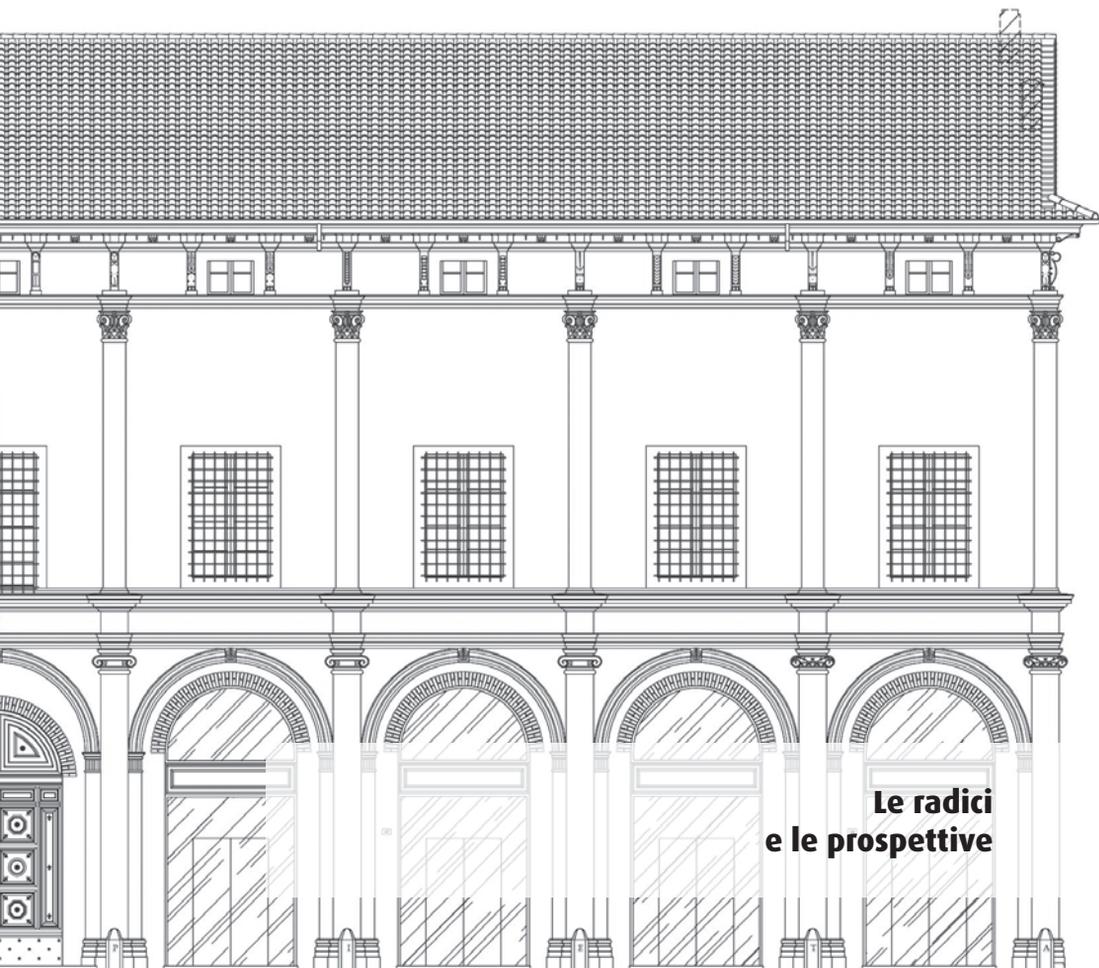


I 60 anni della Costituzione italiana



**Le radici
e le prospettive**

Forlì
21-22 Novembre 2008



I 60 anni della Costituzione Italiana

Le radici e le prospettive

Forlì
21-22 Novembre 2008

A cura di Paolo Rambelli
Fotografie Giorgio Sabatini
Edito da Tipolitografia Valbonesi
Forlì, maggio 2009

INDICE

Introduzione

Alberto Zambianchi , <i>Vice Presidente Vicario della Camera di Commercio di Forlì-Cesena</i>	p. 5
Pier Giuseppe Dolcini , <i>Presidente della Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì</i>	p. 7
Nadia Masini , <i>Sindaco di Forlì</i>	p. 10
Massimo Bulbi , <i>Presidente della Provincia di Forlì-Cesena</i>	p. 12

Interventi

Carlo Fusaro , <i>Ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze</i> I primi sessant'anni della Costituzione, tra successi e tentativi di riforma	p. 14
Maria Rosa Ferrarese , <i>Ordinario di Sociologia del diritto presso l'Università di Cagliari</i> La Costituzione alla prova della globalizzazione	p. 37
Gilberto Capano , <i>Preside della Facoltà di Scienze Politiche "Roberto Ruffilli", Università di Bologna, sede di Forlì</i> Il processo legislativo: perché è necessario superare il bicameralismo simmetrico	p. 47
Andrea Manzella , <i>Direttore del Centro di Studi sul Parlamento dell'Università Luiss di Roma</i> Le istituzioni di governo tra regionalismo e integrazione europea	p. 57
Carlo Guarnieri , <i>Ordinario di Sistema politico italiano presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna</i> Il modello costituzionale della giustizia: cosa difendere e cosa salvare	p. 71
Enzo Balboni , <i>Ordinario di Diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano</i> La Costituzione, le istituzioni della società civile e le fondazioni di origine bancaria: la sussidiarietà da sviluppare	p. 80
Augusto Barbera , <i>Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna</i> I principi costituzionali da salvaguardare e le istituzioni da riformare	p. 88

Conclusioni

Pier Giuseppe Dolcini , <i>Presidente della Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì</i>	p. 113
--	--------





ALBERTO ZAMBIANCHI

*Vice Presidente Vicario
della Camera di Commercio di Forlì-Cesena*

Signore e Signori buonasera. Sono Alberto Zambianchi, Vice-presidente della Camera di Commercio di Forlì-Cesena, e rappresento, in questa occasione, il Presidente Tiziano Alessandrini.

Inizio subito salutando le Autorità qui presenti, i relatori di questo importante convegno, i membri della Fondazione della Cas-

sa dei Risparmi di Forlì che vedo numerosissimi in sala, i cittadini di Forlì e i tanti studenti.

Apro, quindi, formalmente i lavori, ricordando che quella di oggi è un'iniziativa certamente importante, perché la nostra Costituzione è il documento fondante l'ordinamento giuridico nazionale.

Essa è frutto del lavoro dei "Costituenti", che vi lavorarono intensamente, praticamente dal 2 giugno del 1946 agli ultimi mesi del 1947. Furono certamente rapidi e bravi.

Il mio Professore di Diritto Costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, Antonio La Pergola, era solito dire a noi studenti che i principi in essa contenuti e la stesura che ne era emersa ne facevano un documento assolutamente di rilievo, del tutto paragonabile a quelli importantissimi che avevano aperto la storia del Diritto Costituzionale, cioè quello americano del 1776 e quello francese del 1789.

Desidero aggiungere che nella nostra Carta Costituzionale sono presenti scelte basilari per la libertà economica e per i collegamenti internazionali e mi piace sottolineare questi aspetti, "libertà economica e collegamenti internazionali", proprio nella mia funzione di rappresentante della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Forlì-Cesena.

Questo incontro è importante anche perché, meditando sulla Carta Costituzionale, se ne possono studiare i possibili aggiornamenti, soprattutto quelli resi necessari dallo scorrere e dal mutare dei tempi.

Chiudo, quindi, augurando buon lavoro a tutti coloro che interverranno dopo di me, sia come relatori, sia come loro interlocutori.



La parola all'Avvocato Piergiuseppe Dolcini che, in quanto Presidente della Fondazione della Cassa dei Risparmi di Forlì, è l'organizzatore principale di questa importante iniziativa.
Grazie ancora a tutti.



PIERGIUSEPPE DOLCINI

*Presidente della Fondazione
Cassa dei Risparmi di Forlì*

Autorità, Signore e Signori,
un cordiale benvenuto e un sincero ringraziamento per la Vostra partecipazione. Sono doverose da parte mia alcune veloci considerazioni in risposta alla inevitabile domanda del perché questo convegno da parte della Fondazione.

La risposta, che trovo puntuale, ma che nello stesso tempo può sembrare facile e scontata, va rinvenuta nel lavoro di promozione e diffusione culturale attribuito alle fondazioni di origine bancaria e che la nostra Fondazione ha fatto proprio; un compito che potremmo definire di filantropia culturale e che ci vede impegnati in vari settori, sia di carattere generale, sia in quelli legati ai problemi più specificatamente attinenti lo sviluppo locale. Un lavoro che a guardarlo in modo completo va considerato di conservazione e di valorizzazione del patrimonio culturale del nostro territorio, che, proprio come Fondazione siamo chiamati a tutelare e a far crescere, nella sua dimensione non solo materiale, ma anche in quella valoriale e concettuale.

D'altra parte ragionare sulla Costituzione non è compito proprio dei soli esperti, siano politologi, costituzionalisti e giuristi, ma un impegno che ci coinvolge tutti come cittadini, e che coinvolge a maggior ragione quelle realtà che sono chiamate a promuovere lo sviluppo e la crescita sociale.

Fatte queste opportune premesse quali sono le considerazioni che in questo momento vanno fatte sulla nostra Carta Costituzionale, sulle motivazioni di fondo che la fecero nascere e che ne hanno delineato l'impianto generale, su come il suo carattere di legge fondamentale ha retto in tutti questi anni e poi, soprattutto, quali sono le prospettive?

Le ragioni del Convegno stanno tutte qui, in queste domande che si riferiscono alla nascita e a tutti i decenni successivi, ma in particolare modo al futuro. Le culture, ma si potrebbe anche parlare di idealità politiche, che si sono confrontate sui principi ispiratori e sulla stesura del testo e che indubbiamente



all'epoca, ma anche per molti degli anni successivi, hanno saputo interpretare e dare sintesi alla volontà popolare e al sentire comune, sono oggi, dopo le grandi mutazioni sociali, ancora in grado di guidare i processi evolutivi e sono in grado di porre freno a quelli di frantumazione e di degrado?

La stessa prima parte della Carta, così, a mio parere, mirabilmente scritta sia sotto l'aspetto letterale, sia con riferimento al profilo politico e giuridico, quella dei principi fondamentale, dei diritti e dei doveri, quella del riconoscimento di società e di organizzazioni naturali, quella dell'art.36, del 41, 42, 43 dove l'affermazione della libertà dell'iniziativa economica è accompagnata da una costante indicazione dell'utilità sociale e dell'utilità generale, è in grado di reggere oggi, ma ancor più in futuro, con una politica che è cosa del tutto diversa da quella degasperiana, da quella togliattiana, da quella di Fanfani, Moro, La Malfa?

Ma ancora; l'idea di mercato, molte volte senza limiti e permissiva, di questi ultimi anni, ma anche la crisi epocale di questi mesi trovano una collocazione e una sistemazione nei principi e nella normativa della Carta?

Non solo; e l'economia globale? E la presenza di una autorità sovranazionale?

Su questi problemi e su queste grandi questioni il convegno, i relatori si confronteranno e argomenteranno.

Anche se non ci saranno delle risposte precise la ginnastica intellettuale avrà indubbiamente un suo notevole significato.

E poi non va dimenticata tutta la parte seconda, quella della organizzazione e della normativa sui poteri e sugli organi costituzionali con riferimento alla quale il dibattito è da tempo avviato e non è lontano dall'aver raggiunto ipotesi concrete e operative di riforma.

Una esigenza quindi la dobbiamo avvertire; quella del dibattito, del confronto, dell'approfondimento, con una preoccupazione, che mi sembra opportuna, che è quella di evitare atteggiamenti estremistici.

Non condivido alcuni giudizi drastici e assolutistici, del tipo strumento obsoleto o ferro vecchio da buttare; come non condivido una conservazione portata quasi a sacralizzare un determinato momento storico e frutto molte volte sentimentale di quel momento.

Vi sono poi valori, concetti, principi, affermazioni come quella democratica, che devono rimanere e che sono il fondamento stesso della nostra convivenza civile.

È vero, anche questa della democrazia, è una scelta; ma è la scelta della nostra vicenda storica, della nostra civiltà, del nostro sentire comune.

Ma se la democrazia è una scelta, irreversibile e dalla quale non è dato tornare indietro allora, e di conseguenza, l'articolazione sociale che da questa con-



segue, quella pluralista e aperta delle formazioni sociali di cui all'art.2 e quella delle funzioni di interesse collettivo proprie anche del privato, non può essere oggetto di abdicazione.

E di questa articolazione le fondazioni di origine bancaria fanno parte e della stessa sono protagoniste, proprio perché, come dice una famosa sentenza della Corte Costituzionale, vanno poste tra i soggetti della organizzazione delle "libertà sociali".

Ho finito e non ho, al momento, altro da dire.

Se non procedere all'incombenza più importante perché il Convegno nasce dalla disponibilità dei relatori.

E sono questi che devo sentitamente ringraziare. In particolare Augusto Barbera e Andrea Manzella che hanno pensato ai temi e ai relatori, costruendo l'impalcatura e l'impianto dell'iniziativa.



NADIA MASINI

Sindaco di Forlì

Questa iniziativa della Fondazione costituisce per tutti noi un'opportunità. Lo dico tenuto conto anche del particolare momento che sta attraversando il Paese, della particolare condizione politica, del dibattito che sta investendo proprio le riforme costituzionali da un tempo troppo lungo rispetto ai risultati attesi. Siamo dunque al centro di una tematica e di una discussione che non è né

astratta, né accademica, ma incide direttamente e in maniera positiva o negativa - a seconda di quel che si potrà produrre - sulla qualità della vita delle nostre comunità.

Quando si discute di Carta Costituzionale, al di là della sua perfeffibilità e di ciò che in più di una parte può essere modificato, si parla comunque del riferimento primario che regola la nostra vita democratica e, dunque, è questione da affrontare con il massimo dell'attenzione, ma anche con il profondo convincimento che ciò che eventualmente si produrrà, in termini di revisione, sarà una questione essenziale per capire se le modifiche possono portarci più avanti o non invece segnare un arretramento; così come questo dibattito ci consegna anche alla responsabilità di dare compiuta attuazione a quello che la Carta Costituzionale prevede.

Ritengo che ci sia ancora una distanza piuttosto ampia fra ciò che, per esempio, i 12 principi fondamentali dicono e ciò che poi la politica riesce a tradurre. C'è ancora troppa lentezza e mancata applicazione anche nelle parti che sono state recentemente modificate. Penso a tutto il riassetto della Repubblica, alla sua riarticolazione; penso al tema delle autonomie locali; penso al tema dei Comuni, e lo dico in momenti nei quali la discussione sull'assetto federalista dello Stato sta invocando uno scenario di grande interesse ma, nello stesso tempo, senza un'attrezzatura che ci consenta di trarre alcun risultato da questa ipotesi di modifica degli assetti istituzionali.

E dunque, quando si parla di Costituzione, si parla del profilo più alto, ma si parla anche di una quotidianità.

Lo dico come Sindaco perché sono settimane, mesi, ormai anni purtroppo,



che dibattiamo, senza tuttavia giungere a conclusioni condivise, su una riforma che dia efficienza ed efficacia, e quindi capacità di rendere fluido e più praticabile il nostro assetto democratico. Penso alla riforma del Parlamento, alla lentezza delle procedure per la formazione delle leggi, alla sovrapposizione delle stesse funzioni, penso a quanto siamo ancora distanti dal riconoscere ciò che gli articoli 117, 118 e 119 assegnano come responsabilità al sistema delle autonomie locali e segnatamente dei Comuni.

Siamo distanti ancora e stiamo misurando tutti i giorni quanto ci servirebbe ricevere in termini di certezza, in termini di reale praticabilità di quello che è sancito nella Carta Costituzionale, anche nella parte verificata, e ciò che non è nella nostra disponibilità.

E dunque, allora, questa occasione è importante perché ci consente - non ho dubbi, la qualità dei relatori da questo punto di vista ci dà una grande sicurezza e una grande garanzia - di ricevere ulteriori stimoli e possibilità di approfondimento, capire anche come, non soltanto da parte della comunità degli studiosi e degli esperti, non soltanto dei parlamentari, ma da parte di tutti coloro che hanno responsabilità in qualche modo sotto il profilo istituzionale e politico, fino ai semplici cittadini, si possa diventare protagonisti più diretti, più informati e più appassionati. Tutto questo per lavorare con più decisione verso un nuovo assetto che permetta alla nostra comunità di vivere meglio, superando conflittualità, ma soprattutto tutto ciò che si frappone a potere capire se c'è coerenza fra quello che la nostra Carta Costituzionale afferma, e ciò che invece nella pratica istituzionale e politica avviene, perché vedo proprio in questa frattura, in questa distanza, uno degli elementi che rendono molto più difficile l'esercizio della responsabilità politica. E questo complica tutta la vita, quella istituzionale e quindi la vita delle nostre comunità.

Ecco perché non considero questo un convegno accademico, ma una grande occasione per ridare linfa e fiato a processi democratici di riforma costituzionale.

Noi dobbiamo anche spingere perché si proceda a modificare ciò che è necessario e ad applicare ciò che è in attesa ancora di applicazione. È una responsabilità anche nostra.

Grazie dunque alla Fondazione per questa opportunità e, mi consentite, anche un affettuosissimo augurio e un ringraziamento a due ex colleghi che rivedo sempre con piacere, Manzella e Barbera, perché so che hanno fortemente contribuito a questo momento importante. Grazie.





MASSIMO BULBI

Presidente della Provincia di Forlì-Cesena

Ringrazio il Presidente della Fondazione Dolcini per avermi rivolto l'invito a portare un saluto a questa importante iniziativa. Saluto ovviamente tutte le autorità civili e militari e tutti i presenti. Saluto poi, in modo particolare, i relatori a questa bella iniziativa promossa appunto dalla Fondazione per riflettere sull'attualità dei principi della nostra Carta Costituzionale.

Per 60 anni i principi di democrazia, di libertà e di solidarietà sociale sanciti dalla nostra Carta Costituzionale hanno sicuramente assicurato al nostro Paese, pace, uguaglianza sostanziale e prosperità. Ci hanno permesso di vivere in uno stato di diritto, in un ordinamento democratico, fondato sulla sovranità popolare e sui valori ormai indiscussi e condivisi dalla stragrande maggioranza del popolo italiano.

Mi piace ricordare ciò che ha scritto il Presidente emerito della Repubblica Scalfaro tempo fa, dicendo appunto "la lettura attenta e meditata dei primi 11 articoli dovrebbe essere quasi un richiamo quotidiano a sentirsi cittadino a tutti gli effetti e a vivere la totalità e la responsabilità dei propri diritti".

Diceva ancora "Dovrebbero essere letti in famiglia con i propri ragazzi e insegnati a scuola. Ogni cittadino dovrebbe conoscerli, non dico a memoria, ma quasi". Passati 60 anni non possiamo dimenticare il percorso compiuto e il prezzo pagato in quegli anni cruciali fra la liberazione, la nascita della Repubblica, l'Assemblea Costituente, e l'entrata in vigore della nostra Carta, per giungere all'affermazione di tali principi e di tali valori.

Soprattutto non possiamo dare per scontate oggi, in un contesto mondiale in grande movimento, le conquiste fatte allora.

Per questo sono importanti i progetti didattici come questo, rivolti in modo particolare ai nostri ragazzi, ai nostri studenti, per sensibilizzarli, motivarli, appassionarli ai valori contenuti nella Carta Costituzionale, per poterli, come avete scritto voi, portarli ad amare la Costituzione.

Certo è che sui valori fondanti la Repubblica e sui principi sanciti dalla Costituzione, si è fondato anche l'impegno delle Amministrazioni Locali della no-



stra Provincia.

Penso di poter dire che è anche grazie all'affermazione di questi principi, che il nostro territorio ha sperimentato per tanti anni un invidiabile livello di coesione sociale e di qualità della vita.

Quei principi e quei valori devono guidarci continuamente; devono guidarci, soprattutto in questo momento difficile di crisi economica che, purtroppo anche qui da noi, fa sentire i suoi effetti sulla vita delle imprese e sull'occupazione.

Non voglio però sostenere che la Costituzione debba essere sacralizzata e resa intoccabile. Al contrario, voglio affermare che essa è viva, vitale, ricca di linfa e pronta ad accogliere le sfide del tempo presente e della modernità.

La Carta costituzionale, a mio modesto parere, rappresenta, per la società italiana del nuovo millennio, un'autentica carica di rinnovamento mantenendo sempre viva una dinamica forza propulsiva. Tutti dovrebbero sentirsi impegnati alla sua realizzazione politica e sociale.

Non possiamo non sottolineare che essa è basata su un'intelaiatura che integra con l'essere umano; non va intesa come un'importante affermazione di principio, ma assunta come criterio programmatico tendente costantemente a sviluppare una tensione positiva tra libertà e giustizia sociale, tra autonomia dell'uomo e autorità istituzionale, poiché è su questo terreno che si pone il senso della democrazia e pertanto la necessità di non far prevalere un individuo rispetto ad un altro.

In questo senso bisogna "far vivere la Costituzione", fare della Carta un punto di riferimento comune e su di essa costruire un sentire civile che generi quelle "VIRTÙ REPUBBLICANE" di cui oggi più che mai il nostro Paese ha maggiormente bisogno.

Per questo ringrazio ancora una volta la Fondazione per questa occasione importante; per quest'opportunità di riflettere, ancora una volta, sull'attualità della nostra Carta Costituzionale.

Grazie.





I PRIMI SESSANT'ANNI DELLA COSTITUZIONE, TRA SUCCESSI E TENTATIVI DI RIFORMA

CARLO FUSARO

*Ordinario di Diritto pubblico comparato
presso l'Università di Firenze*

1. Introduzione

Nel prendere la parola, qui a Forlì, sul tema che gli amici della Fondazione Incontra e il suo presidente Pier Giuseppe Dolcini, insieme ai responsabili scientifici di questo Convegno sui sessanta anni della nostra Costituzione, Augusto Barbera e Andrea Manzella, hanno inteso affidarmi - e che tutti ringrazio - non mi è proprio possibile non richiamare la memoria di un grande vostro concittadino, che qui era nato e che qui morì vent'anni fa: Roberto Ruffilli. Egli avrebbe oggi solo settantun'anni e sarebbe stato certamente fra noi come il più titolato a parlare di tentativi di riforma della nostra Costituzione.

Abbiamo il dovere di ricordarlo oggi perché fu proprio per quel suo impegno di riformatore, prima nella Commissione Bozzi e poi al fianco di Ciriaco De Mita, segretario della Democrazia cristiana, a portarlo a una morte così ingiusta e così assurda nella sua inutilità: quell'impegno che il nostro sistema politico-istituzionale nel suo complesso non ha saputo poi assecondare e tradurre in decisioni coraggiose e tempestive (ma su questo tornerò, perché quella è stata proprio la causa ultima della crisi che esso avrebbe attraversato e che così profondamente l'avrebbe trasformato negli anni Novanta).

Eletto senatore nel 1983, Ruffilli cercò, con grandi difficoltà e qualche successo, di tessere le fila dei rapporti fra i partiti in vista di un esito positivo dei lavori della prima commissione bicamerale sulle riforme istituzionali (fu in quel contesto che ebbi il piacere di conoscerlo ed apprezzarne, oltre che la grande competenza, la proverbiale bonomia); come responsabile del dipartimento "stato e istituzioni" della Dc ebbe poi a proseguire quell'impegno, cul-



minato nella pubblicazione di due raccolte di scritti riformatori da lui curati "Materiali per la riforma elettorale" e "Il cittadino come arbitro: la Dc e le riforme istituzionali" (quest'ultimo con C. A. Capotosti): anodino forse il primo titolo, decisamente significativo il secondo, nel quale - a voler ben vedere - c'è tutto quanto è successo dopo.

«Uno dei migliori quadri politici della Dc, l'uomo chiave del rinnovamento, vero e proprio cervello politico del progetto demitiano teso ad aprire una nuova fase costituente...»: non sono, purtroppo, le parole - pur vere - di un estimatore né l'epitaffio di un amico. Sono, paradossalmente, le espressioni che, insieme ad altre gergali che non mette conto riportare, conteneva il volantino di rivendicazione del suo vilissimo assassinio, da parte di quella scheggia impazzita d'un'Italia in crisi di modernizzazione che aveva deciso di condurre, sola contro tutto e tutti, una guerra senza senso (senza senso, per l'abissale ignoranza del contesto che, assurdamente, nel buio della ragione, quei dissociati immaginavano di capire e interpretare): nella quale le vittime furono scelte anche perché inermi e facili da colpire, come nel caso che voglio ricordare con voi.

A Roberto Ruffilli, dunque, alla sua memoria come a quella degli altri amici e di tutti i cittadini caduti vittime inutili di una follia lucida che non merita certo oggi la minima indulgenza postuma e, sarebbe bello, tantomeno palcoscenici - piccoli o grandi che siano, vorrei dedicare dunque questo intervento a Forlì, venti anni dopo: vent'anni di grandi cambiamenti, ma anche di occasioni perdute.

Il mio discorso si svilupperà secondo lo schema che segue: vorrei innanzitutto delineare in breve alcune delle caratteristiche che qualificano la carta italiana del 1948; dirò poi in che senso e misura si deve considerare una costituzione di successo; passerò poi a indicare alcuni dei limiti che essa denuncia, per poi dedicarmi a una breve sintesi dei tentativi di adeguarla senza trascurare le ragioni per cui essi sono falliti, innescando la crisi degli anni Novanta; al faticoso sforzo di costruire una democrazia maggioritaria sarà dedicata la penultima parte, in vista di un paragrafo conclusivo avente ad oggetto una specie di bilancio volto soprattutto a prendere in considerazione cosa resta ancora da fare e sulle prospettive aperte all'avvio della XVI legislatura repubblicana.

2. La Costituzione del 1948

La Costituzione italiana, approvata il 22 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio successivo, occupa un posto di rilievo non solo nel quadro della storia delle istituzioni italiane, ma più in generale nel panorama del costituzionalismo della seconda metà del secolo scorso.



Intanto è stata, e non va mai dimenticato, la prima costituzione *democratica* nella vicenda dell'Italia unita, preceduta - più in generale - solo dalla bellissima, ma effimera costituzione della Repubblica romana approvata quando ormai le truppe francese stavano alle porte della città. Essa non fu sottoposta a un referendum approvativo popolare, come era stato il caso, un anno prima (1946), in Francia: ma di una grande manifestazione di democrazia era essa pure figlia, perché il 2 giugno 1946 gli italiani e le italiane (per la prima volta a suffragio davvero universale) sciolsero col referendum una volta per tutte la questione istituzionale, ed elessero poi con l'altra scheda proprio l'Assemblea costituente. Questa in capo a 15 mesi fu in grado, nonostante le crescenti difficoltà nei rapporti fra le forze politiche a seguito dello svilupparsi in Europa della guerra fredda, di dare al paese la sua prima costituzione non ottrita (concessa benignamente dal sovrano).

Di che costituzione si trattò (intendo, innanzitutto, sulla carta)? Era una costituzione che in gergo costituzionalistico definiamo "lunga", nel senso non tanto che sia formata da un numero particolarmente elevato di articoli (altre costituzioni ne hanno di più: quella tedesca ne avrebbe avuti 146; quella spagnola 168; quella del Sudafrica 243; quella indiana addirittura 395), ma nel senso che essa non contiene solo le norme che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni (la parte seconda della nostra carta), ma anche quelle che affermano i diritti e i doveri dei cittadini e delle persone più in generale.

Essa si presentava, inoltre, con grandi elementi di novità rispetto all'ordinamento dell'Italia statutaria (1848-1946) e con formulazioni che la ponevano all'avanguardia del costituzionalismo della sua epoca. Al di là del "*Bill of Rights*" (la parte prima di cui ho detto) e dei principi fondamentali (gli articoli da 1 a 12, che avrebbero mostrato di contenere potenzialità notevoli e in particolare la base sulla quale costruire una giurisprudenza in grado di allargare proprio la carta dei diritti includendovi in via interpretativa la tutela di quelli di più recente affermazione), i grandi contenuti innovatori della costituzione furono: la rigidità costituzionale (cioè il fatto che si trattava di una costituzione modificabile solo con procedimento diverso e aggravato rispetto all'iter legislativo ordinario); la garanzia di questa, grazie alla previsione del controllo di legittimità costituzionale delle leggi per il tramite della nuova corte costituzionale (novità rivoluzionaria perché significava il superamento della sovranità parlamentare); l'innovativo decentramento regionale di rango politico e non meramente amministrativo (con l'istituzione di 19 regioni, destinate a diventare 20, dotate di pur limitata potestà legislativa); una serie di istituti volti a combinare la scelta di fondo per una democrazia di tipo rappresentativo con aperture importanti a forme di decisione diretta da parte del



corpo elettorale (i referendum, costituzionale e - soprattutto - abrogativo, attivabile, ed è ciò che concorre a renderlo originale, dal basso: cioè per volontà di una parte del corpo elettorale stesso o di un certo numero di regioni); infine, il più ampio riconoscimento dell'indipendenza della magistratura che sia dato di riscontrare nel panorama costituzionalistico, garantita dall'istituzione di un originale organo, il consiglio superiore, composto per di più da una larga maggioranza di rappresentanti dei magistrati stessi, con la funzione di amministrare le carriere dei magistrati stessi a scampo di interferenze condizionanti da parte dell'esecutivo (col ruolo del ministro della giustizia ridotto a quello di mero fornitore dei servizi, v. art. 110 Cost.).

Infine, va pur detto, a più di sessant'anni dalla sua entrata in vigore, che la Costituzione italiana è una delle più longeve d'Europa. Dopo che la Francia rivide la sua nel 1958, la Svezia nel 1974 e la Svizzera nel 2000, se prescindiamo dalla non scritta costituzione consuetudinaria inglese, solo Austria (1920-1945), Irlanda (1937), Islanda (1944) e Belgio (1831) vantano in Europa (47 membri nel Consiglio d'Europa) costituzioni che risalgono più indietro nel tempo, rispetto a quella del nostro Paese: fra i grandi paesi (Francia, Germania, Polonia, Spagna), l'Italia è quello che ha la costituzione più longeva.

3. Una Costituzione di successo

Venticinque anni di tentativi di riforma e le tante insoddisfazioni recenti non possono togliere che - a un giudizio anche solo minimamente obbiettivo - la costituzione e in generale l'ordinamento costituzionale italiano, rifondato dopo il disastro della seconda guerra mondiale, costituisca una storia di successo. Ciò non significa affatto, come dirò, sostenere che si tratti di una costituzione priva di difetti, né che chi vuole cambiarla non abbia ottime ragioni. Resta però il fatto che solo chi ignora i precedenti e le condizioni dell'Italia alla fine degli anni Quaranta, il suo limitatissimo credito internazionale, la sua economia in ginocchio, un livello di sviluppo da terzo mondo, livelli di analfabetismo ancora altissimi, la flotta da dare all'Unione sovietica, e così via, può dimenticare la strada che è stata fatta. Il fatto che, specie da un certo momento in poi, si sarebbe potuto e, dunque, si sarebbe dovuto, fare di più: questo è un altro discorso che evoca le responsabilità della classe dirigente italiana e - più in generale - di una società dalla modernizzazione faticosa e sempre contrastata.

In breve, la costituzione del 1948 ha assecondato una crescita economica spettacolare e poi comunque costante, rallentatasi solo negli ultimi 15 anni, che ha condotto l'Italia a vedersi riconoscere un ruolo fra i grandi dell'economia mondiale; ha permesso un notevole rafforzamento della c.d. società civile, che da tempo si innerva ormai di un associazionismo vivace e diffuso che



anzi tende a rivendicare con vigore più autonomia e più sussidiarietà; ha reso possibile senza difficoltà il progressivo e poi pieno reinserimento dell'Italia nelle più diverse organizzazioni internazionali; di più, caso quasi unico in Europa, attraverso interpretazioni audaci, se non proprio forzate, ha consentito di partecipare dopo averlo promosso al processo di integrazione europea senza modifica costituzionale alcuna (nemmeno per la ratifica dello storico trattato di Maastricht, nemmeno per la rinuncia alla moneta nazionale), mentre l'Italia è andata collocandosi fra i maggiori contributori delle Nazioni Unite, nonché fra i paesi che più concorrono alle diverse e sempre più frequenti e numerose missioni militari all'estero.

Ancora, l'ordinamento costituzionale basato sulla carta del 1948 ha in più occasioni mostrato di disporre, grazie al referendum abrogativo di una preziosa valvola democratica in grado di smuovere un sistema partitico spesso troppo poco reattivo (nel senso dell'espressione inglese "*responsive*": ed anzi il fatto che lo strumento nell'ultimo decennio sembra piombato in una sorta di inutilizzabilità di fatto per il combinato disposto dell'alto quorum previsto, del calo generalizzato della partecipazione elettorale e dell'uso strumentale di esso, costituisce ragione di seria preoccupazione). Inoltre, circostanza che si tende a trascurare se non proprio ad ignorare, nel quadro della costituzione italiana si è sviluppato uno dei più efficaci esperimenti di autonomia mai realizzati in Europa, forse al mondo: mi riferisco al regionalismo speciale che permise di contrastare efficacemente prima il separatismo siciliano, poi il ben più insidioso separatismo tirolese. Ancora nel giugno 1961 si dimostrava con la *Feuernacht* quanto concreto fosse all'epoca il rischio di una degenerazione di tipo terroristico di quel rivendicazionismo che infatti si era già macchiato di diversi attentati dinamitardi: c'è da domandarsi cosa sarebbe successo se il fenomeno non fosse stato privato alla radice, con mezzi politici e ordinamentali audaci, di ogni motivazione socio-economica *prima* che a partire dalle Olimpiadi di Monaco in poi la violenza terroristica tornasse a svilupparsi, destinata a diventare arma politica per le minoranze etnico-linguistico-religiose in vari paesi d'Europa, un fenomeno dal quale l'Italia è restata del tutto immune, nonostante vi fosse fortemente esposta.

Anche il terrorismo, che ho già dovuto richiamare all'inizio, è stato fronteggiato - di nuovo nonostante un contesto particolarmente difficile - nel rispetto pieno delle garanzie costituzionali e senza il ricorso a strumenti emergenziali (pur se questo impegno così come quello contro la criminalità organizzata, ancora più insidioso, ha avuto effetti collaterali di cui si pagano tuttora le conseguenze).

Soprattutto, l'ordinamento costituzionale nato nel 1947-48 si è dimostrato in grado, sia pure progressivamente e poi compiutamente solo in quadro in-



ternazionale mutato, di permettere la progressiva inclusione di tutte le forze politiche, oggi nessuna esclusa. In un modo o nell'altro (e ne riparleremo) quella che fu per ragioni ben comprensibili (la presenza di un residuo partito neofascista e soprattutto la presenza del maggior partito comunista fuori dall'Unione sovietica, partecipe del patto costituzionale, ma determinato a porre le basi per un mutamento dei rapporti di produzione e l'uscita dal mercato) una democrazia bloccata, è ormai da quasi venti anni una democrazia dell'alternanza nella quale non vi sono partiti non legittimati ad assumere le più alte responsabilità di governo.

Infine, anche sotto il profilo più strettamente tecnico la costituzione italiana contiene istituti e soluzioni che hanno avuto un certo successo, prese a modello ed imitate da diverse altre costituzioni più recenti: segnatamente (a) gli istituti di democrazia diretta dal basso (referendum); (b) l'accesso diffuso attraverso il ricorso incidentale nel corso di un processo al giudizio di costituzionalità accentrato e soprattutto (c) il consiglio superiore della magistratura (anche se gli altri ordinamenti che al nostro si sono ispirati non hanno in alcun caso previsto che la componente togata, costituita di magistrati eletti da altri magistrati, potesse detenere una forte maggioranza come in Italia).

4. I limiti della costituzione realizzata

La costituzione del 1948 non era e non è però scevra di alcuni limiti.

Non ha molto senso discettare se tali limiti siano, per così dire, strutturali, cioè dipendano direttamente dal testo quale fu approvato dai padri costituenti, oppure se essi dipendano dai comportamenti dei soggetti a vario titolo chiamati ad attuarla e ad applicarla.

Intanto, occorre osservare che la costituzione nella sua parte organizzativa, la seconda, trovò attuazione assai ritardata: sono dati noti. Una serie di importanti istituti, quasi tutti quelli che abbiamo prima indicato come caratterizzanti la carta italiana, dipendevano necessariamente da una legislazione che specificasse le disposizioni generali in essa contenuta le quali, così formulate, non erano oggettivamente suscettibili di applicazione. Questo iato fra previsione costituzionale innovativa e successiva concreta attuazione non è cosa insolita nel panorama del costituzionalismo: infatti, pena il loro stravolgimento e la degradazione del tono costituzionale in una minuta disciplina di dettaglio, quasi tutte le costituzioni nuove non possono fare a meno di una coerente successiva legislazione di attuazione. Se non che, ciò rimette alle maggioranze parlamentari prevalenti all'indomani dell'entrata in vigore la scelta - tutta politica - sul se e sul quando della concreta efficacia del dettato costituzionale o, meglio, di parti di esso. E quando, magari come nel caso italiano, mutato il contesto, le forze politiche che pure avevano concordemente varato la carta



fondamentale si trovino a confrontarsi aspramente, ecco che anche la concreta attuazione della costituzione stesse diviene ostaggio delle convenienze partigiane. Né c'è da sorprendersene troppo. In Giappone solo nel 2008 ha trovato una sua disciplina il referendum costituzionale, senza del quale per oltre 60 anni quella costituzione è rimasta insuscettibile di revisione.

Nel nostro paese, si è dovuto attendere il 1953 per l'approvazione della legislazione sulla Corte, la quale poi non ha potuto operare neppure negli anni successivi fino all'estate del 1956 a causa dei dissensi fra le forze politiche in ordine all'elezione del terzo dei giudici da eleggersi a camere riunite; quanto al Csm, legge ed istituzione sarebbero arrivati non prima del 1958; ancor peggio, si dovette attendere la fine degli anni Sessanta per veder in concreto avviarsi il decentramento politico regionale (1968-1970); e allo stesso anno risale la legge di attuazione dei referendum (felice esempio di eterogenesi dei fini in campo costituzionale: essa fu l'oggetto del *do ut des* fra riscalda maggioranza laica a favore del divorzio e minoranza democristiana, la quale rinunciò a un ostruzionismo che avrebbe potuto essere per la legge Fortuna-Baslini fatale in cambio del varo della legge 352/1970 la quale dando attuazione agli artt. 75, 132 e 138 Cost. avrebbe reso possibile sottoporre la decisione sul divorzio al corpo elettorale (come sarebbe poi avvenuto nel 1974 con conseguenze formidabili sull'intero sistema politico dell'epoca).

Si parlò così di congelamento dell'attuazione costituzionale e poi di successivo disgelo. Tutto ciò corrispondeva in effetti all'evoluzione dei rapporti politici e più in generale della società italiana. Del resto gli anni Cinquanta in Europa furono gli anni in cui - per esempio in Germania - prevalse l'esigenza di proteggere la democrazia dall'insidia che proveniva dall'altra parte della cortina di ferro che l'Unione sovietica aveva eretta e di cui Berlino fu per quasi quaranta anni il simbolo. La ritardata attuazione della Costituzione da parte della Dc e dei partiti di centro suoi alleati fu una versione italiana, in fondo relativamente mite, di democrazia protetta: si trattava di isolare e tenere confinato all'opposizione prima tutto il fronte popolare, poi il partito comunista.

Ma naturalmente la ritardata attuazione della costituzione non può davvero essere ascritta ai padri costituenti e alla costituzione stessa!

Invece, nel testo del 1948 vi erano, sin dall'inizio, anche soluzioni strutturalmente e originariamente insoddisfacenti, alcune delle quali erano state segnalate come tali sin da subito da una parte degli stessi protagonisti e della dottrina, altre sono emerse solo successivamente. Non mi voglio qui riferire tanto alla parte prima della costituzione: che certo non è perfetta come del resto nessuno opera dell'uomo può essere, ma certamente è ben riuscita e completa per i tempi in cui fu redatta. Ed in ogni caso, come ho già detto, si è ben prestata a interpretazioni evolutive che permettessero di tutelare anche i c.d.



diritti di terza e quarta generazione. E tralascio pure quelle formulazioni di discutibile compromesso (che comunque avevano una loro spiegazione: penso, per esempio, all'art. 7 e a quelle sulle famiglia) e quelle datate che, tuttavia, è stato comunque possibile rendere relativamente innocue (penso, in questo caso, all'art. 39 sui sindacati e, soprattutto, agli ambigui articoli sui rapporti economici; ma anche l'art. 21 era forse superato sin dalla nascita perché la comunicazione di massa almeno radiofonica era una realtà ormai nota e, come altre disposizioni, si è di fatto tradotto in una sorta di delega costituzionale alla giurisprudenza).

Mi riferisco piuttosto alla parte organizzativa della costituzione. In questa i difetti c'erano, e ben evidenti: in larga misura ne furono consapevoli i costituenti stessi, basti pensare cosa disse in aula lo stesso relatore sulla costituzione, Meuccio Ruini, a proposito della composizione del Senato («...a dire il vero, non vi è soltanto indecisione in diversi partiti, ma anche nei singoli cervelli sulla soluzione da adottare...», 19 settembre 1947), mentre la rinuncia a qualsiasi forma di razionalizzazione della forma di governo fu clamorosa e in patente contrasto con ciò che gli stessi costituenti, approvando l'ordine del giorno presentato da Tomaso Perassi (il celebre documento col quale si era intesa accompagnare la scelta a favore del regime parlamentare con l'impegno a corredarla degli istituti volti a evitare le degenerazioni del parlamentarismo, quali si erano manifestate fra le due guerre) si erano impegnati a fare. Vi erano naturalmente ragioni politico-istituzionali precise alla base di queste scelte: ed essenzialmente un'intesa tacita fra le maggiori forze politiche (democristiani, socialisti, comunisti) lodevolmente determinate a stringere il patto costituzionale ma anche a scambiarsi reciprocamente, nel contempo, una polizza di assicurazione contro i rischi che una parte avrebbe potuto correre nel caso di vittoria elettorale dell'altra. Non c'è motivo di rivedere il giudizio che si legge nel saggio scritto da Giuliano Amato con Fernanda Bruno, e pubblicato - non a caso - nel primo numero dei "Quaderni costituzionali", nel 1981: «la Costituzione...», scrissero, «non garanti... l'istituzione di un sistema di decisioni, di una forma di governo... in grado di assicurare le esigenze di stabilità e di un esecutivo efficiente...»; come scrisse Serio Galeotti, si trattava di «un regime parlamentare assai debolmente razionalizzato e sostanzialmente zoppo...». Quanto al bicameralismo, alla fine esso fu disciplinato pressoché al solo scopo di garantire - attraverso l'esercizio necessariamente duplicato di tutte le funzioni - le istanze di riflessione e ripensamento, e anche solo "di rallentamento".

Il patto costituzionale del 1946-48 è stato e viene tuttora giustificatamente esaltato, tanto più a fronte del modo come si tende oggi a interpretare la democrazia c.d. maggioritaria, ma va pur riconosciuto che esso si fondò anche (non so-



lo) sulla rinuncia a porre le basi costituzionali del buon governo, questo essendo stato interamente affidato agli equilibri politici in un contesto il quale, lo si sapeva bene, avrebbe ragionevolmente previsto un ampio multipartitismo parlamentare e l'esigenza di sempre faticosi governi di coalizione.

Fallito il tentativo maggioritario del 1953 (volto a introdurre, col premio, quello che è stato chiamato un "maggioritarismo di composizione", a garanzia di un auspicato "maggioritarismo funzionale"), in effetti tutto risultò affidato ai rapporti fra i partiti. La Dc si vide costretta a praticare una politica di progressivo allargamento della base democratica, cioè in pratica l'ampliamento via via a sinistra delle proprie coalizioni, fino a includere, per fronteggiare la crisi terroristica, il partito comunista: esaurendo però così ogni altra possibilità di cambiamento e soprattutto dando luogo a quella condizione di "democrazia bloccata" o "senza alternanza" che effettivamente avrebbe caratterizzato gli anni dal 1948 al 1994: fondata su un partito di centro egemone privo di ricambio e sempre costantemente al potere, con tutte le pressoché inevitabili degenerazioni che ciò comporta.

Fase finale di questa evoluzione fu la teorizzata centralità del Parlamento come espressione di politiche che a posteriori sarebbero state chiamate "consociative", usando la formula elaborata dal politologo olandese e americano Arend Lijphart (*Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, il suo libro più celebre è del 1984): inabilitato a governare (Leopoldo Elia aveva parlato sin dal 1970 di *conventio ad excludendum*), il Pci doveva essere coinvolto nel più esteso possibile novero di decisioni sia di indirizzo politico sia di alta amministrazione nelle assemblee rappresentative di cui costituiva in genere, per numerosità, la seconda componente. Ciò comportò come logica conseguenza un cospicuo trasferimento di attribuzioni sostanziali ma anche formali dal governo alle camere e lo stabilirsi e il consolidarsi di una rigorosa prassi che finiva di fatto col riconoscere al Pci una specie di potere di veto su tutto ciò non riguardava la politica di difesa e la politica estera (in pratica, le sole *policies* riguardo alle quali quel potere di veto non trovava applicazione, ma disponibilità a una pur sofferta contrapposizione, quando la coerenza con le alleanze scelte dal Paese lo imponevano).

Un elemento di questo quadro fu il bicameralismo indifferenziato che ha reso unico al mondo il nostro ordinamento: il cui unico possibile "senso costituzionale" sta esattamente in ciò che ne ha reso l'immutabilità in contrasto via via più stridente con le ragioni minime dell'efficienza istituzionale (il che, al buon senso dell'opinione pubblica, appare da almeno trent'anni ben chiaro). La riforma del 1963 fu solo una toppa resa inevitabile dalla necessità di evitare la moltiplicazione delle tornate elettorali politiche (quale si sarebbe verificata inevitabilmente ove la durata differenziata, cinque anni la Camera, sei



anni il Senato, fosse rimasta).

A ciò si sono aggiunte nel tempo interpretazioni discutibili del dettato costituzionale: si pensi all'art. 68 in materia di immunità parlamentari (poi riformato a furor di popolo nel 1993, con esiti ancora da valutare, alcuni certamente controproducenti); si pensi all'art. 77 in materia di decretazione d'urgenza (fino alla storica sentenza 360/2006 della Corte, la quale a sua volta ha comportato altri effetti da valutare sul sistema delle fonti, a partire dalla traslazione di quote di competenza legislativa per il tramite di un uso massiccio della delegazione); si pensi agli articoli sulla magistratura con particolare riferimento al modo di interpretare l'affermazione costituzionale secondo la quale «i giudici sono soggetti soltanto alla legge» (art. 101), all'esercizio delle sue funzioni da parte del Csm (art. 104-105), al modo - infine - come è stato interpretato il comma 4 dell'art. 107 che prevede che il pubblico ministero «goda delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario» (ma non impone affatto la carriera unica né l'equiparazione ai magistrati giudicanti).

È da molti anni mia ferma opinione che fu grave e imperdonabile miopia della classe dirigente che aveva guidato l'Italia dopo il boom degli anni Sessanta non aver voluto prima e non aver saputo poi adeguare la parte II della costituzione come sarebbe stato necessario e opportuno (dato il superamento delle ragioni che avevano se non giustificato almeno spiegato certe scelte): quando si sarebbe stati ancora largamente in tempo a risparmiare la crisi di transizione degli anni Novanta. E mi riferisco principalmente alla Dc e ai suoi alleati, ma parimenti anche alle forze di opposizione e al Pci in particolare.

5. La crisi dalla fine anni Settanta ai primi anni Novanta

I segni di un paese in crisi vi erano tutti sin dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso: le stragi, il terrorismo rosso culminato nel rapimento di Aldo Moro, estese forme di ribellismo antimodernizzatore nelle fabbriche e nelle università, coalizioni sempre più larghe e sempre instabili, le crepe nello stesso consociativismo, assemblee parlamentari nella paralisi, la vicenda della loggia massonica deviata P2 in procinto di esplodere, l'esperimento di decentramento regionale da poco avviato ma già in difficoltà fra inadeguatezze locali e resistenze centralistiche, la avvilita incapacità di governare (se non guidare!) il passaggio del sistema radiotelevisivo dal monopolio statale a un sistema misto.

Il ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini, nel 1979, pubblicò un importante rapporto che metteva in fila le manchevolezze gravi del sistema politico, istituzionale ed amministrativo e formula un ricco complesso di proposte. Il governo Spadolini, il primo guidato da un non Dc dai tem-



pi di Ferruccio Parri, nacque sull'onda dello scandalo P2, cadde e si ricostituì sulla base di un vero e proprio "decalogo", così fu chiamato, di innovazioni istituzionali a tutto raggio (ma di rango sub-costituzionale). In Parlamento furono istituiti appositi "comitati di studio". Infine, con l'avvio della IX legislatura, si formò la prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, costituita parimenti di senatori e di deputati, presieduta dal rispettato deputato liberale ed ex costituente Aldo Bozzi.

La Commissione Bozzi operò per una quindicina di mesi ed esaurì i suoi lavori nel gennaio del 1985, approvando a maggioranza senza l'apporto del Pci una relazione in buona parte concordata con quel partito: motivo della rottura fu allora l'indisponibilità comunista ad accettare un drastico ridimensionamento del voto segreto in Parlamento e una qualche riforma elettorale. Questa indisponibilità, a sua volta, nascondeva le difficoltà di un partito diviso fra riformatori e conservatori: fra coloro i quali avevano già allora compreso che un ricambio alla guida del paese sarebbe stato favorito (Barbera, Pasquino, ma il secondo era un indipendente di sinistra) e reso possibile proprio da nuove regole e coloro i quali, al contrario, temevano che regole nuove avrebbero solo consolidato l'egemonia democristiana (per esempio Rodotà, altro indipendente di sinistra). Di fatto, quello della Commissione Bozzi fu archiviato come un fallimento anche se alcune delle sue proposte sarebbero tornate al centro della discussione in tempi successivi.

Ferma la via maestra della revisione costituzionale, anche perché le stesse forze della coalizione pentapartitica intorno alla Dc (tutti i suoi tradizionali alleati, fuori solo Pci, Msi, minori di estrema sinistra e radicali) erano divise (segnatamente socialisti da una parte e gran parte della Dc coi repubblicani dall'altra), si avviò contestualmente un decennio di riforme c.d. possibili: la strategia istituzionale che caratterizzò appunto il pentapartito. Da un lato fu battuta a più riprese la strada della revisione dei regolamenti parlamentari, in genere col concorso del Pci, fino almeno al momento in cui guidata da De Mita che era e sarebbe restato per pochi mesi sia segretario del partito sia presidente del consiglio, la maggioranza ruppe gli indugi nel corso del 1988 (or sono venti anni, Ruffilli era stato assassinato da poco e penso proprio che anche quel tragico episodio concorse a indurre la leadership Dc a non demordere) e pervenne infine a quel drastico ridimensionamento della prevalenza in Parlamento del voto segreto sulle varie forme di votazione palese dalla quale dipendeva la funzionalità minima del circuito governo-maggioranza nelle assemblee elettive.

Sul piano delle istituzioni in generale, il pentapartito introdusse novità di rilievo di cui qui si può solo citare alcune: revisione del Concordato con la Chiesa cattolica (1984); ordinamento della presidenza del consiglio (1988); nuove



procedure di bilancio (1978-1988); nuovo codice di procedura penale (1989); legge annuale di attuazione delle direttive comunitarie (1989); ordinamento degli enti locali, il primo in epoca repubblicana (1990); disciplina generale del procedimento amministrativo (1990); prima legislazione anti trust (1990).

Si trattò, col senno di poi, di un riformismo modernizzatore tardivo (perché non in grado di affrontare il cuore del problema e quindi di evitare la successiva crisi), ma non di meno indispensabile (molte delle leggi di quegli anni costituiscono tuttora un'infrastruttura primaria fondamentale), senza di cui c'è davvero da chiedersi cosa ne sarebbe stato della collocazione dell'Italia in Europa.

Tuttavia, quando il governo Andreotti, cedendo a un'espressa richiesta ultimativa del partito socialista (che pure si era fatto da tempo promotore delle riforme istituzionali, ma senza nulla concedere a innovazioni suscettibili di ridimensionarne la forte influenza derivante dalla sua condizione di alleato indispensabile per la Dc), pose per ben quattro volte fra Camera e Senato la questione di fiducia al solo scopo di respingere gli emendamenti che miravano a introdurre nella nuova legge sulle autonomie locali l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (emendamenti che sarebbero stati approvati - per una volta - trasversalmente a furor di parlamentare, per così dire), furono chiari a tutti i limiti del riformismo del pentapartito: fu così che alcuni uomini politici non disposti a subire i diktat delle segreterie dei loro stessi partiti (guidati da Mario Segni e da Augusto Barbera), insieme ad esponenti di quella che stata chiamata la "società civile" (cioè i cittadini impegnati nel perseguimento di fini collettivi senza essere inquadrati nei partiti che del resto, secondo la costituzione stessa, non sono il tramite unico o esclusivo per concorrere alla determinazione della politica nazionale, v. art. 49), lanciarono la stagione dei referendum elettorali. Si tratta di una vicenda ben nota che, sviluppata in un nuovo contesto internazionale (quello derivante dalla caduta del muro di Berlino, dalla riunificazione tedesca, dalla riconquistata piena sovranità dei paesi dell'Europa centro-orientale e - infine - dal tramonto dell'Unione sovietica), assecondata dall'esigenza di far entrare l'Italia nel mercato unico a pieno titolo, affiancata dallo spettacolare successo elettorale della Lega Nord (canalizzatrice a un tempo di istanze pro e contro la modernizzazione, non più disposte a farsi rappresentare dai partiti esistenti e segnatamente dalla Dc), finì col combinarsi con le grandi inchieste della magistratura sull'illecito finanziamento della politica e sulla corruzione politico-amministrativa e produsse la crisi di transizione della difficile XI legislatura (1992-1994): nel corso di questa fu istituita (stavolta con legge costituzionale) la seconda Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presieduta prima da Ciriaco De Mita, poi da Nilde Iotti, destinata a risultare



di tutte la più improduttiva, anche se nel quadro di essa furono poste le basi per la legislazione elettorale che sarebbe stata approvata nell'agosto del 1993 e fu delineata per la prima volta l'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni (in seno al comitato riforma dello Stato, presieduto da Silvano Labriola).

6. Verso una democrazia maggioritaria e meno frammentata

Per dodici anni e in tre elezioni politiche generali (1994, 1996, 2001) trovò applicazione la legislazione elettorale del 1993, fondata su una prevalenza di collegi uninominali assegnati con formula plurality, combinata con l'assegnazione sia alla Camera sia al Senato di un residuo quarto dei seggi su base proporzionale (con due schede, scrutinio nazionale di lista, sbarramento del 4%, niente preferenze alla Camera; con una scheda, riparto proporzionale su base regionale dei seggi non uninominali senza tener conto dei voti utilizzati per eleggere nei collegi e individuazione degli eletti fra i migliori secondi, dunque niente liste e niente preferenze, ma solo gruppi di candidati, al Senato).

Dopo una stentata XII legislatura durata solo due anni e caratterizzata prima dal successo effimero del nuovo centro-destra guidato da Silvio Berlusconi, reso vano dalla rottura con la Lega Nord e sostituito da un governo a mandato presidenziale limitato, guidato dall'ex ministro del tesoro Lamberto Dini e composto solo da non parlamentari, la XIII vide il successo della coalizione dell'Ulivo guidata da Romano Prodi: nel corso di questa legislatura, ancora caratterizzata da una successione di più governi - ma tutti nel quadro del centro-sinistra, fu istituita la terza Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, come nel 1993 con legge costituzionale (finalizzata a circoscrivere l'ambito dell'intervento riformatore alla parte II della costituzione e a prevedere un iter in qualche modo accelerato e semplificato, con referendum finale obbligatorio). Presieduta dal leader della sinistra ex-comunista Massimo D'Alema, sembrava avviata a un esito positivo, ma nel giugno 1998 fu anch'essa archiviata con un nulla di fatto quando un testo organico di riforma complessiva dell'intera parte seconda era stato varato ed era in discussione alla Camera. Quel testo cercava di dare una risposta alle questioni emerse, incluse quelle qui segnalate, ma cadde vittima dei rapporti di perdurante reciproca sfiducia fra le principali forze politiche e della mancata intesa sulle innovazioni riguardanti il titolo sulla magistratura (anche a causa della strenua opposizione dell'associazione nazionale magistrati, in quel caso esplicitamente sostenuta dal presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro). Peraltro la soluzione individuata, in materia di forma di governo, una forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale con elezione diretta del capo dello Stato (definibile semi-presidenziale in senso lato, per chi accoglie questa clas-



sificazione, che a me pare superata), non solo appariva pasticciata, ma soprattutto era frutto di una scelta del tutto occasionale e contingente: infatti, si era lavorato fino a quel momento su una più ragionevole e coerente evoluzione del governo parlamentare verso forme di c.d. *premierato*.

Il lavoro della terza bicamerale non fu tuttavia inutile. Infatti, sempre nel corso della XIII legislatura venne approvato un grappolo di revisioni costituzionali riprese, con adattamenti, dal progetto della terza bicamerale, culminate nella riforma dell'intero titolo quinto (Le regioni, le province, i comuni), avvenuta in due tappe (1999 e 2001). Altre revisioni riguardarono i principi del giusto processo (nuovo art. 111) e il voto degli italiani residenti all'estero (artt. 48, 56, 57). Nessun'altra legislatura è stata tanto prolifica di innovazioni, anche se, a rigore, la legge costituzionale 3/2001, sottoposta a referendum, fu approvata nel corso della XIII, ma entrò in vigore nella XIV legislatura. Come si ricorderà, la riforma del titolo quinto era stata preceduta da una poderosa redistribuzione di competenze amministrative dal centro alla periferia (c.d. leggi Bassanini) attuata dai governi di centro-sinistra: uno degli scopi della revisione costituzionale fu proprio quello di dare "copertura costituzionale" a quella strategia riformatrice, onde evitare passi indietro, sempre possibili in caso di riforma legislativa ordinaria (scelta obbligata se si pensa quante - nonostante la revisione costituzionale! - siano state poi le resistenze registratesi).

Va anche aggiunto che, sia pur per ragioni di mera tattica di breve periodo, l'opposizione di centro-destra non ritenne di unire i suoi voti a quelli della maggioranza, pur avendo di fatto concorso all'elaborazione del testo della riforma nel corso della legislatura durante e dopo la Commissione D'Alema: il centro-sinistra, opportunamente rifiutando veti strumentali, fece passare la riforma coi soli propri voti (di qui la richiesta di un referendum confermativo il cui esito, peraltro, non poteva che essere scontato: il centro-destra spinto dalla componente leghista era fautore di un decentramento politico ancora maggiore, ma difficilmente avrebbe potuto far fallire quanto comunque la riforma garantiva, senza esporsi alla critica dell'opinione pubblica e dei suoi stessi amministratori). Al di là del contesto assai specifico, questa vicenda finì per costituire un precedente rilevante: dai più visto criticamente, da altri - come chi parla - con favore (ma su questo torno nelle conclusioni), proprio perché rompeva il tabù (del resto superato almeno nella vicenda della riforma del voto segreto del 1988) secondo il quale «le riforme istituzionali (costituzionali e persino ordinarie se coinvolgenti temi cruciali come la legislazione elettorale) si fanno tutti insieme (o non si fanno)».

Nel contempo si erano avute anche importanti evoluzioni di rango legislativo ordinario e costituzionale in ambito subnazionale: l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province (1993), e - anticipata dal meccanismo spu-



rio del 1995 - la nuova forma di governo regionale caratterizzata pure da elezione diretta del presidente (salva la competenza del consiglio regionale di prevedere in statuto un ritorno alla forma consiliare-parlamentare). In altre parole, a tutti i livelli di governo fra 1993 e 1999, si aveva un complesso di modificazioni coordinate, anche se con elementi marginalmente diversi: al punto che si poteva parlare di *forme di governo della transizione italiana*, una famiglia di forme di governo originali perché caratterizzate da (a) elezione diretta del vertice dell'esecutivo sulla base di candidature individuali, obbligatoriamente collegate a una o più liste per l'elezione dell'assemblea, ma anche votabili "disgiuntamente" (l'elettore può votare il solo candidato singolo o anche un candidato sindaco e una lista ad esso *non* collegata: a conferma della personalizzazione legislativamente voluta della scelta); (b) attribuzione a questo della potestà di nomina e revoca degli altri componenti delle giunte in posizione di incompatibilità col consiglio; (c) garanzia alle liste collegate al candidato vincitore di una sicura maggioranza consiliare (per lo più del 60%); (d) sorte comune di assemblea e vertice dell'esecutivo, nel senso che per qualsiasi ragione l'uno dei due organi venga a mancare (dimissioni, sfiducia, impedimento o morte, dimissioni contestuali della metà più uno dei componenti), anche l'altro deve essere contestualmente rinnovato. Si tratta di un meccanismo il c.d. *simul stabunt simul cadent*, che certo costituisce un forte disincentivo alle crisi, ma è soprattutto la conseguenza necessitata del fatto che è il voto al sindaco che determina l'attribuzione *ope legis* del 60% dei seggi al complesso delle liste collegate, indipendentemente dai voti conseguiti: per cui non è pensabile che possa sopravvivere al sindaco un'assemblea la cui composizione dipende *esclusivamente* dal suo successo *personale*. Questa formula, che equivale a privare l'assemblea consiliare della potere di fare e disfare i governi locali e regionali (rimettendo sostanzialmente la scelta al corpo elettorale), ha costituito un grande successo di politica istituzionale, garantendo al governo sub-nazionale quella stabilità che non aveva mai avuta. Certo: la stabilità è solo condizione necessaria, non necessariamente sufficiente di buon governo, ma naturalmente alle regole non si può chiedere tutto. E agli uomini sta fare il resto.

In ambito nazionale, cioè laddove incidere direttamente sulla forma di governo avrebbe comportato per l'appunto revisione costituzionale, non si è stati in grado di andare al di là della legislazione elettorale: fattore decisivo per incidere sul formato e la struttura della competizione partitica e attraverso di ciò sul funzionamento della forma di governo, ma coi limiti derivanti dalla perdurante mancanza di istituti di razionalizzazione di rango costituzionale.

Al momento in cui veniva archiviata (nel dicembre del 2005), peraltro, la legislazione elettorale mista del 1993, pur parzialmente aggirata nella sua ispira-



zione dalla c.d. “proporzionalizzazione del maggioritario” (cioè dalla prassi di ripartire, sulla base della loro consistenza proporzionale presunta, i collegi uninominali c.d. “sicuri” fra una pluralità di forze politiche coalizzate intese a mantenere anche in Parlamento attraverso gruppi autonomi una loro identità e visibilità: mentre la clausola di sbarramento nella parte direttamente proporzionale della Camera svolgeva a puntino la funzione di filtro all’accesso che da essa ci si attendeva), aveva sortito importanti effetti: aveva radicalmente trasformato il sistema partitico, aveva assicurato l’inclusione di tutte le forze politiche nel sistema, aveva garantito il periodico ricambio al governo del Paese (Berlusconi, Prodi, Berlusconi), aveva reso le elezioni “decisive” per la scelta di governo bipolarizzando - dopo le prime incertezze (1994) - la contesa elettorale, aveva rafforzato la figura del presidente del Consiglio (non solo con Silvio Berlusconi, ma anche con Romano Prodi, specie col suo primo governo dal 1996 al 1998. Non a caso, del resto, i nomi dei candidati a presidente del consiglio nel 2001 erano ormai finiti stampati con grande evidenza nel simbolo stesso di partiti e coalizioni in competizione: accentuando così l’elemento di personalizzazione e dando luogo a una sorta di investitura diretta ancora politica e non formale). Rimaneva, a seguito della tendenza a fare delle coalizioni proposte dei veri “cartelli” di partiti distinti e autonomi e a seguito dell’uso delle regole elettorali di cui s’è detto già, una forte frammentazione che si riverberava sulla compattezza delle maggioranze (tanto che si sarebbe dovuto aspettare la XIV legislatura per averne una interamente guidata dallo stesso presidente del Consiglio: e comunque con due governi).

La XIV legislatura (2001-2005), sotto il profilo che qui ci interessa, si caratterizzò da un lato per l’approvazione da parte del solo centro-destra di una complessa riforma costituzionale dell’intera parte seconda della costituzione (essa toccò quaranta dei suoi ottanta articoli) e dall’approvazione a fine mandato di una radicale trasformazione della legislazione elettorale.

La riforma costituzionale del centro-destra interveniva su quattro punti principali: bicameralismo, forma di governo, rapporti Stato-autonomie, correzioni del titolo sulle garanzie costituzionali (corte, procedimento di revisione). Il ruolo del presidente del consiglio ne sarebbe risultato rafforzato: sarebbe diventato un primo ministro anche nel nome, sarebbe stato destinato ad essere nominato sulla base di forme di investitura popolare diretta rimesse alla legislazione elettorale ordinaria, avrebbe avuto potere di nomina e revoca espressi dei ministri, avrebbe potuto concorrere a determinare in maniera decisiva, sia pure non senza eccezioni e limiti, lo scioglimento della Camera dei deputati. In due parole: si sarebbe introdotta una forma di c.d. *premierato*. La figura del presidente della Repubblica sarebbe stata ridefinita per farne un garante meno direttamente coinvolto nel rapporto fiduciario governo-Parla-



mento (*rectius*: Camera), con in cambio maggiori poteri di nomina. Si sarebbe avuta una buona riduzione del numero dei parlamentari (meno 175) e un netta differenziazione fra le due Camere. Esse avrebbero mantenuto pari dignità costituzionale: ma la sola Camera sarebbe rimasta titolare del rapporto fiduciario, mentre il Senato avrebbe partecipato alla funzione legislativa in misura relativamente più limitata (con ultima parola alla Camera per gli oggetti qualificati, attraverso un procedimento fin troppo complesso, come strettamente legati al programma di governo). I rappresentanti delle regioni in Senato sarebbero ancora stati eletti direttamente, ma in occasione delle elezioni regionali, regione per regione, proprio allo scopo di accentuarne la capacità di portare nelle istituzioni parlamentari il punto di visto della singola regione (così il Senato sarebbe diventato un organo permanente, rinnovato per parti in occasione delle diverse elezioni regionali).

Questa riforma cadde vittima del clima di grande sfiducia che circondò la maggioranza di centro-destra nella fase finale della legislatura, quando da mesi (e tanto più dopo una serie di tornate elettorali a partire proprio da quella regionale ordinaria del 2005) i sondaggi segnalavano un distacco difficilmente recuperabile fra i due poli, a vantaggio di quello di centrosinistra, destinato ad essere guidato di nuovo da Romano Prodi. Il governo di centro-destra si dedicò a minimizzare preventivamente gli esiti di una prevista sconfitta e a cercare di salvare il salvabile con una riforma elettorale costruita su misura (ne parlo fra breve), perse le elezioni in realtà di assai poco (un successo politico, una vittoria virtuale, una sconfitta dovuta probabilmente proprio alla legge varata!), rinunciò preventivamente a impegnarsi a difesa della propria riforma costituzionale, che fu così nettamente battuta con il 61.3% di no soli 38.7% di sì. Sembrava con ciò tramontare l'idea stessa di una revisione relativamente ampia ed organica. Io la considero tuttora una grande occasione mancata, tanto più dopo l'entrata in vigore della riforma elettorale con premio, la quale non è coerente con l'idea stessa di un bicameralismo indifferenziato caratterizzato da doppio rapporto fiduciario. Certamente si trattava di un testo non privo di incoerenze: in particolare, l'intenzione di assicurare al Senato un ruolo quasi paritario (rispetto alla Camera) aveva finito con l'attribuire a quel ramo del Parlamento un coacervo di decisive competenze legislative tale da fare temere alcuni (Barbera, per esempio), che sarebbe stato ben difficile al governo perseguire il proprio indirizzo politico (proprio per la mancanza di rapporto fiduciario). C'erano anche altre aporie, complicazioni e forzature proprio per l'incapacità di selezionare a sufficienza gli obiettivi da conseguire e per il desiderio di accontentare troppe istanze diverse: ma si sarebbe potuto provvedere in un secondo momento, tanto più che - saggiamente - si era scelta la strada di una normativa transitoria che avrebbe caden-



zato in molti anni l'effettiva applicazione delle diverse parti della riforma. Quanto alla nuova legge elettorale (applicata poi nel 2006 e nel 2008), il centro-destra perseguì l'obiettivo del superamento dei collegi uninominali (scelta partigiana in quanto esso, nelle elezioni dal 1994 in poi, in quei collegi aveva faticato di più a trasferire i consensi ottenuti dalla somma delle diverse liste dei partiti coalizzati), unito all'istituzione di meccanismi premiali (in parte mutuati sui modelli subnazionali di cui s'è detto) volti a garantire esito certo al voto e alla previsione di forti incentivi alle coalizioni nella forma di una drastica riduzione dell'entità delle clausole di sbarramento che venivano introdotte a vantaggio dei soli partiti coalizzati. La reintroduzione delle liste non fu accompagnata dalla reintroduzione del voto di preferenza, bensì dall'abolizione di ogni limite alle candidature, nel senso che lo stesso candidato poteva (e può) essere presente anche in tutte le circoscrizioni (prima del 1993 il limite era di tre): ciò manifestava con tutta evidenza la volontà dei gruppi dirigenti dei partiti di selezionare nella maggior misura possibile gli eletti (tanto che si sarebbe poi parlato di parlamentari "nominati e non eletti"). Una scelta impopolare e assai criticata, alla quale non era estraneo il tentativo di stabilizzare un sistema partitico in continuo subbuglio che aveva conosciuto, specie nella XII e XIII legislatura, un transfughismo causa di seria instabilità (uso il termine spagnolo perché quello italiano di "trasformismo" indica anche un preciso fenomeno storico politico: intendo comunque riferirmi alla tendenza di tanti parlamentari a passare da un gruppo a un altro, a costituirne di sempre nuovi, spesso moltiplicando nel corso della legislatura quelli inizialmente corrispondenti alle liste, alle coalizioni o ai partiti presentatisi davanti agli elettori).

Le elezioni del 2006 e quelle del 2008 avrebbero mostrato a un tempo i seri difetti della legge 270/2005 (per abrogare alcune parti della quale è stato richiesto, indetto e poi sospeso per lo scioglimento anticipato della XV legislatura, un referendum tuttora pendente), ma avrebbero anche confermato che nulla vietava di utilizzarla in modo diverso, più funzionale all'esigenza di contenere la frammentazione delle assemblee parlamentari (come di quelle di livello sub-nazionale). Detto in due parole, accadeva che nel 2006 i due poli di centro-sinistra e di centro-destra si presentarono al voto proponendo due coalizioni costituite ciascuna da un elevatissimo numero di liste (partite e sigle) e che il centro-sinistra, diversamente dalle aspettative, finisse col prevalere alla Camera per un infimo numero di voti (circa 24.000 in tutta Italia) che si traduceva però in una larga maggioranza di 340 seggi - almeno sulla carta, mentre al Senato - nettamente perdendo come somma di voti - conseguiva grazie al meccanismo premiale della legge 270/2005 e al concorso dei senatori eletti all'estero e dei senatori a vita una risicatissima, fragilissima maggioranza



in grado di reggere con grande difficoltà solo a suon di continui voti di fiducia. Infatti, travolto dalle sue divisioni interne e dall'eccessiva frammentazione della propria rappresentanza parlamentare, il II governo Prodi cadeva dopo meno di due anni, agli inizi del 2008.

Alle elezioni anticipate in vista della XVI legislatura si arrivava in un contesto diametralmente contrapposto rispetto a quello delle elezioni precedenti: con tutti i sondaggi che da mesi davano l'opposizione al governo Prodi, guidata da Berlusconi, in vantaggio praticamente irrecuperabile. Anche a seguito di ciò, l'appena costituito Partito democratico del neo-eletto segretario Walter Veltroni, dopo l'esperienza fallimentare del governo Prodi fondato su una coalizione troppo ampia per essere sufficientemente omogenea e compatta e per governare davvero dopo aver vinto le elezioni, annunciava l'intenzione di presentarsi alle elezioni senza alleati. Ciò permetteva a Silvio Berlusconi di fare qualcosa di molto simile, limitando l'alleanza del suo Popolo della Libertà (costituenda forza politica formata da Forza Italia e An) alla Lega, isolando di fatto l'Unione di Centro che aveva costituito una sorta di spina nel fianco nel corso della XIV legislatura. Così, diversamente dal 2006, richiamando espressamente l'esigenza di combattere la frammentazione, i partiti non si dividevano in solo due poli, e i partiti maggiori, autoqualificatisi "a vocazione maggioritaria", si presentavano con pochissimi alleati: il Pd con la sola Italia dei valori; il PdL con la Lega al nord e con il movimento guidato dal siciliano Lombardo al sud. L'esito è stato quello voluto: difatti i partiti non coalizzati si sono scontrati - secondo la legge del 2005 - con la clausola di sbarramento del 4% (anziché il 2%), che ha finito col fare strage di liste minori. In questo modo la stessa legge elettorale, grazie a una offerta molto diversa rispetto alle elezioni precedenti, ha prodotto, nel 2008 diversamente dal 2006, due rami del Parlamento non più con 12-13 bensì con soli 4 o 5 gruppi parlamentari, gruppi misti a parte.

Dopo l'esperienza della legislazione elettorale a prevalenza maggioritaria, anche con la legislazione elettorale proporzionale con premio eventuale ed effetto maggioritario garantito da questo, è continuata la prassi di alternanza fra poli ad ogni elezione (Berlusconi, Prodi, Berlusconi, Prodi, Berlusconi): resta da vedere se l'indubbia maggior omogeneità dei vincitori del 2008 permetterà effettivamente di unire alla stabilità una maggior capacità di tradurre in provvedimenti concreti gli impegni assunti davanti agli elettori.

7. Le prospettive: cosa resta da fare e come

Agli inizi della XVI legislatura, che dovrebbe durare fino al 2013 un rapido bilancio consente di affermare che, al di là di timori eccessivi e a volte interessanti, la costituzione del 1948 appare forte e radicata, sufficientemente sal-



da nella coscienza degli italiani. La stessa vicenda della riforma costituzionale del centro-destra bocciata nel 2006 (al di là di ciò che ciascuno potesse aver pensato delle soluzioni che essa prevedeva) dimostra la buona funzionalità del meccanismo di revisione previsto dall'art. 138. Spesso si propone di modificarlo per aggravare il procedimento ulteriormente: questa proposta viene motivata, non senza qualche argomento, col fatto che leggi elettorali comunque maggioritarie negli effetti perseguiti rendono più agevole il conseguimento delle maggioranze speciali previste in quell'articolo. Ma proprio la vicenda del 2006 mostra che ciò non basta e che se l'opposizione può sollevare questioni riconosciute come valide dal corpo elettorale, questo non esita a seguirle e a smentire il voto parlamentare.

Inoltre, si può definire certamente salda la fiducia dei cittadini in tutta la parte prima della costituzione: al di là del fatto che anch'essa potrebbe giovare di qualche messa a punto (basti pensare al processo di integrazione europea), non si registra nessuna reale spinta a revisioni. Del resto non è un caso che sia la legge costituzionale del 1993 sia quella del 1997 prevedevano che la revisione organica della costituzione da esse disciplinata escludesse la parte prima. Certamente fu una questione - anche - di reciproca garanzia (dal rischio di colpi di mano), ma dipese anche da una sostanziale perdurante condivisione dei principi e delle norme (non dirò dei valori che sono cosa diversa e più controvertibile) che essa contiene.

Si registra altresì un prevalente consenso sul fatto che, invece, la parte seconda meriterebbe una congrua messa a punto. Il pur modesto e limitato progetto elaborato in seno alla Commissione affari costituzionali della Camera nel corso della XV legislatura (promotore il presidente di essa, l'ex presidente della Camera Luciano Violante) ha mostrato l'esistenza di consensi largamente diffusi su alcuni punti (rafforzamento del governo e del suo presidente del consiglio, superamento del bicameralismo paritario indifferenziato, correzione di alcune parti del titolo V sulla base dell'esperienza maturata dal 2001 ad oggi). Si discute ancora delle singole soluzioni o spesso di dettagli di esse (certo: nei particolari si celano spesso questioni decisive); ci si fa spesso condizionare dalle polemiche di breve periodo; si è soggetti alla tentazione di spingere su ulteriori ambiti di riforma (delicatissimo quello relativo al titolo sulla magistratura, da anni alla radice di ricorrenti paralisi del processo riformatore): ma ciò che l'esperienza ha mostrato è che se non si procede rapidamente verso esiti positivi, la ragione sta prevalentemente in una sorta di ricorrente gioco delle parti, interpretato ormai a ruoli invertiti di legislatura in legislatura, nonché al condizionamento perdurante di forze minori che spesso hanno buon gioco nel tenere in scacco quelle maggiori, pur rivendicanti la loro (invero incerta e spesso esitabonda) vocazione maggioritaria.



Ciò è tanto vero che nella legislatura presente il vice-capogruppo del PdL Bocchino non ha esitato a ripresentare come proprio nient'altro che il progetto Violante, arrivando a teorizzare non si sa se con la saggezza del pragmatismo o con l'arrendevolezza della rinuncia anticipata, una sorta di "strategia dei contenuti minimi" delle riforme da fare (così recita la relazione di quel progetto). E se si raffronta al progetto Bocchino quello presentato dal senatore Stefano Ceccanti con altri quindici esponenti del Pd, non si può fare a meno di rilevare che, su 30 disposizioni innovative (rispetto al testo vigente), le differenze riguardano solo 4 o cinque punti. Nel progetto Ceccanti, rispetto a quello Violante-Bocchino, (a) la circoscrizione estera è prevista solo al Senato; (b) i deputati sono 470 invece di 518; (c) è prevista l'elezione diretta anziché di secondo grado dei senatori; (d) è inserita una disposizione a garanzia delle opposizioni nell'esame dei progetti di legge; (e) è prevista espressamente la sfiducia costruttiva; (f) la formula sullo scioglimento (certamente delicata e cruciale) è lievemente diversa. Difficile pensare che nel merito non sarebbe possibile una rapida ed agevole intesa (anche se né Bocchino né Ceccanti possono da soli rappresentare le rispettive coalizioni di maggioranza e di opposizione).

D'altro canto l'esperienza sembra aver dimostrato accanto alla difficoltà di perseguire riforme onnicomprensive ed organiche (che pure avrebbero dei punti a favore, se non altro in termini di qualità normativa e di visione complessiva), che il principio secondo il quale le riforme si fanno tutti insieme è foriero solo di pasticci (alla ricerca del consenso di quei tutti) o di paralisi. Non che un consenso esteso al di là della maggioranza in queste materie non sia un obiettivo da perseguire e un valore in sé (se non altro ad evitare che ogni nuova maggioranza si senta in dovere e in diritto di por mano alla costituzione), ma è opportuno che esso si coaguli intorno a un progetto che abbia una sua intima coerenza di fondo: intorno alla quale fondare un'ipotesi di riforma aperta ai contributi necessariamente non eversivi (rispetto a quella coerenza) delle forze di opposizione e in particolar modo di quella che eventualmente ne costituisca il nucleo centrale. Ma naturalmente per far questo occorre che a un tempo la maggioranza sia salda e compatta al proprio interno e che il maggior partito di opposizione (il Pd, nel concreto caso attuale in Italia) sia a sua volta determinato a guardare al di là del breve periodo, pure compatto e libero di investire nel futuro proprio e dell'ordinamento senza temere i ricatti di forze politiche minori in grado di erodere i suoi consensi nel breve periodo: sapendo, infine, che chi è in minoranza ha diritto di opporsi oppure, se intende concorrere a un positivo esito riformatore, ha diritto di ottenere attenzione per le proprie proposte, senza poter però prendere di sostituire i contenuti essenziali voluti dalla maggioranza legittimata dal voto popolare con i propri alternativi.



Ci sarebbe molto da fare e non solo sul piano costituzionale, che pure continuo a ritenere fondamentale per dare stabilità e certezza alla lenta e progressiva trasformazione del sistema politico-istituzionale italiano, ed anche per conferire ad esso la necessaria efficienza minima. Penso ai regolamenti parlamentari da rendere coerenti non solo con la democrazia maggioritaria (processo avviato già nel 1997 alla Camera), ma anche coerenti con assemblee meno frammentate e aperte alla funzione di controllo dell'opposizione; e penso, ancora una volta, alla legislazione elettorale, largamente migliorabile e del resto soggetta a referendum in alcuni punti cruciali (collegamento fra liste, candidature multiple).

A questo riguardo, le vicende più recenti (fine 2008) lasciano perplessi e sono sintomatiche di come il sistema sia ancora in parte avvitato su sé stesso (né è d'aiuto stabilire se più per colpa degli uomini o delle regole: perché si tratta evidentemente di come gli uni e le altre si combinano): quelle stesse forze politiche, che pur da ruoli contrapposti, hanno insieme cooperato per fare delle Camere della XVI legislatura le meno frammentate del dopoguerra, non sono state in grado di mettere mano alla più assurdamente proporzionale delle leggi elettorali di questi sessant'anni, la legge del 1979 per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo. Era questa l'occasione per consolidare il processo politico virtuoso avviato agli inizi del 2008: invece si tornerà a votare, con tutta probabilità, con l'unica legge elettorale che non solo prevede multiple preferenze, non solo prevede un numero troppo ristretto di circoscrizioni che impedisce di fatto la rappresentanza di tutte le aree meno popolate del Paese, ma consente a pseudo partiti in grado di raccogliere non più dello zero virgola sette per cento di conquistare un seggio. Impotenti o nolenti a concordare su questo almeno, Popolo della libertà e Lega da una parte, Pd dall'altra continuano a coltivare, chissà per quanti anni ancora, i germi di quella frammentazione di cui essi sono le prime vittime, e con essi la governabilità reale e l'intero sistema delle decisioni collettive.

Così a venticinque anni dalla Commissione Bozzi, a quasi trenta dal rapporto Giannini, da fare resta ancora molto, e le prospettive restano incerte. Il rischio, che superficiali e smemorate dichiarazioni ricorrenti rendono reale, è addirittura che ci si stanchi di una democrazia maggioritaria cui in realtà non si è mai voluto o saputo permettere di consolidarsi dandosi le regole costituzionali, elettorali, parlamentari coerenti con essa. Della democrazia maggioritaria non è chi non veda, e le vedo anch'io, certe distorsioni: ma il mio timore è che prima di aver stabilizzato a livello costituzionale il governo democratico e la sua capacità di guida in tempi, come abbiamo improvvisamente scoperto, non meno perigliosi di quelli passati, si finisca con l'invertire l'ordine delle priorità, finendo con far nulla, senza essersi dati né un potere democra-



tico davvero forte né un potere democratico davvero controllato e garantito. Finché questi obiettivi non saranno almeno in parte raggiunti, credo che di riforme istituzionali (costituzionali ed elettorali) sarà perciò bene continuare a parlare: senza concedersi il lusso della stanchezza, né il vezzo dello snobismo accademico. Manutenere, cioè adeguare - se del caso anche incisivamente, la costituzione è certamente il modo migliore che una comunità politica ha a disposizione per onorarla e rispettarla davvero.





LA COSTITUZIONE ALLA PROVA DELLA GLOBALIZZAZIONE

MARIA ROSA FERRARESE
*Ordinario di Sociologia del diritto
presso l'Università di Cagliari*

Credo abbiano fatto bene gli organizzatori di questo convegno a pensare a questo tema che, per quanto ho potuto appurare, non è stato granché indagato. Per il momento in cui cade, la celebrazione dei 60 anni della nostra costituzione rende infatti inevitabile un confronto con il processo di globalizzazione. Proprio tra il secolo appena trascorso e quello in cui ci troviamo, quel processo ha conosciuto una grande espansione, una espansione che non sembra limitata neppure dai tanti segnali della crisi in atto, della quale peraltro nessuno conosce pienamente la portata.

È utile precisare che quando parliamo di costituzione non facciamo riferimento solo alle parole del testo costituzionale, ma anche ad un quadro complessivo formato da elementi vari che con esse interagiscono: sentenze della corte costituzionale, elaborazioni della dottrina, principi e accordi di diritto internazionale e persino diffusi modi di sentire della società. Tuttavia, il mio riferimento prevalente, anche se non esclusivo, sarà al testo costituzionale.

Per addentrarmi in questo rapporto tra la nostra costituzione ed il processo di globalizzazione, partirò dalla analisi di alcune "ambivalenze", che sono proprie di ogni costituzione moderna, per poi indagare come esse siano state declinate nel caso della nostra costituzione. Com'è noto, il termine "ambivalenza", che è proprio del linguaggio psicanalitico, indica una condizione di tensione tra due opposti sentimenti. *Lodi ed amo* di Catullo è forse la più celebre espressione di questa condizione di sospensione tra due opposte inclinazioni. Il che implica che, volta a volta, secondo le circostanze, possa prevalere l'uno o l'altro versante. Perché, ed in che senso, si può parlare di "ambivalenze" per



il diritto costituzionale? Forse vi sono due ragioni principali.

La prima ragione che può giustificare l'uso del termine "ambivalenze" è data dalla natura stessa del diritto costituzionale quale "diritto fondamentale", come dicono i giuristi. Le costituzioni sommano in sé troppe pretese e ambizioni, anche potenzialmente contrastanti. In questo vi è una significativa differenza tra le costituzioni e gli altri settori del diritto, come il diritto penale o il diritto commerciale, che assolvono a finalità molto più chiare e limitate. Ad esempio, le costituzioni per un verso contengono delle vere e proprie "norme", ossia dei vincoli precisi per certi comportamenti. In tal senso sono dei documenti giuridici: Per un altro verso, esse sono carte che danno espressione all'identità di un popolo, dunque rispondono alla finalità "politica" di segnare un certo modo di essere ed un certo programma politico nelle proprie parole. Come cercherò di mostrare più avanti, proprio dal coacervo dei molteplici imperativi funzionali che si sommano nelle carte costituzionali, discendono ragioni di tensione tra diverse e persino opposte tendenze.

La seconda ragione che può giustificare l'uso del termine "ambivalenze" in ambito costituzionale è legata ad aspetti più specifici del nostro documento costituzionale: proprio per la sua data di nascita e per il clima geo-politico in cui nacque la nostra costituzione, le ambivalenze sono forse particolarmente importanti. Il 1948 era un momento di forte svolta e cambiamento, in cui non solo ci si lasciava alle spalle un brutto momento dell'intera Europa, ma si inaugurava anche una nuova stagione di cambiamenti nel complessivo panorama internazionale. Nascendo in quel particolare momento storico, la nostra costituzione dava corpo ad un progetto che non era solo una risposta locale a problemi specifici della nazione italiana.

Certo, la nostra costituzione fu innanzitutto una risposta italiana a problemi italiani. Fu una risposta al fascismo. Fu un luogo di incontro ideale tra l'anima cattolica e l'anima comunista, che coabitavano nel nostro territorio. Ed in tal senso essa inaugurava una nuova era di pluralismo e di democrazia, che il nostro paese aveva visto negati.

Ma la nostra costituzione, come Onida ha recentemente ricordato, fu anche la risposta italiana ad un nuovo panorama internazionale, che si andava configurando, dopo la seconda guerra mondiale. In quel panorama era presente una spiccata e nuova tendenza verso un costituzionalismo internazionale, e persino universale, che era diverso da quello inaugurato a fine 700 dalle varie carte dei diritti. Mentre l'universalismo settecentesco, che di solito leghiamo al pensiero di Kant, era un universalismo pensato soprattutto da una prospettiva filosofica, l'universalismo che nasceva sulle ceneri lasciate dalla seconda guerra mondiale era un universalismo che cercava una affermazione soprattutto sul piano istituzionale. Esso si sforzava di imprimere un nuovo corso alla



storia, ponendo le basi per nuove intese tra gli stati, attraverso la costruzione di grandi istituzioni internazionali, capaci di estromettere il linguaggio della guerra a favore di una crescente collaborazione internazionale.

Dunque, la nostra costituzione, che fu la prima costituzione post-bellica a prendere forma, si collocava in questo clima. Essa era la risposta a specifici problemi nazionali, ma al contempo era anche una risposta inevitabilmente influenzata dal contesto internazionale, che in quel momento aveva una particolare forza e rilevanza.

Per entrambe le ragioni esposte, l'una dovuta al carattere multifunzionale dei documenti costituzionali, l'altra dovuta alle specifiche condizioni internazionali in cui nacque la nostra costituzione, si può parlare di diverse "ambivalenze" presenti nel testo costituzionale. Ne prenderò in esame tre principali, che del resto possono essere proprie di ogni costituzione. L'analisi di esse, e specialmente della terza, aiuteranno a indagare il rapporto tra la nostra costituzione ed il processo di globalizzazione. La prima ambivalenza è quella esistente tra la costituzione come istituzione che lega o come istituzione che promuove il cambiamento e lo sviluppo. La seconda ambivalenza è quella tra la costituzione pensata come "legge" costituzionale, ossia in base ad una concezione essenzialmente normativa, e la costituzione pensata essenzialmente come terreno di mediazione e di incontro, come struttura di intermediazione tra apparato giuridico e società. La terza ambivalenza è quella tra la costituzione pensata come tavola di principi e di valori che si rivendicano come specifici e propri di un determinato territorio, e la costituzione pensata come espressione di un diritto e di valori, che sono potenzialmente propri dell'intera umanità. Vediamo dunque come queste ambivalenze, che sono proprie di ogni costituzione, sono state declinate nel caso della nostra carta costituzionale.

1) La costituzione intesa come istituzione che lega o come istituzione che promuove il cambiamento e lo sviluppo.

Il ruolo svolto dalle costituzioni è stato spesso raffigurato in modo da valorizzare la loro capacità di costituire dei punti fermi, delle zattere a cui aggrapparsi nei momenti difficili. Jon Elster, in modo particolare, ha raffigurato le costituzioni come l'albero maestro a cui legarsi per resistere alle tempeste. Egli usa l'immagine di Ulisse, che si fece saggiamente legare all'albero maestro della nave, per resistere all'irresistibile canto delle sirene: parimenti, le costituzioni sono espressione di un progetto che le società concepiscono nei momenti della saggezza, per resistere alle cattive tentazioni nei momenti della follia, che possano giungere per una nazione. Al contempo, tuttavia, le costituzioni sono documenti che non possono essere dediti solo alla stabilità ed alla conservazione: esse devono naturalmente anche promuovere il cam-



biamento e lo sviluppo.

Questo dilemma può essere declinato innanzitutto in senso temporale. La costituzione tendenzialmente viene pensata come un documento che ha pretese di lunga durata. Ma proprio perché è pensato come documento di lunga durata, la costituzione non può rinunciare a incontrare il futuro, a misurarsi con le nuove esigenze e con le diverse tendenze delle nuove generazioni. In tal senso, ci si è posti spesso il problema di come permettere una giusta coesistenza tra la continuità con i fini fondamentali perseguiti dai padri costituenti e il diritto delle nuove generazioni ad esprimere le loro tendenze e inclinazioni. Ogni costituzione prevede gli strumenti per modificare se stessa, in modo da difendere la tradizione, ma guardare al futuro.

Questa ambivalenza è interessante soprattutto per analizzare il rapporto tra le istituzioni e lo sviluppo economico. Viene qui in rilievo specialmente la cosiddetta “costituzione economica”. Ogni costituzione esprime le proprie opzioni in materia economica, indica le proprie posizioni in materia di proprietà, lavoro, mercato, impresa, ecc. Ora, com'è noto, sotto questo profilo, il nostro documento costituzionale dà una chiara impostazione solidaristica all'economia. Ciò emerge non solo dagli articoli dedicati al lavoro (art. 36-40), ma anche dagli articoli dedicati all'iniziativa economica e alla proprietà. La lettura della proprietà e dell'iniziativa economica come “funzionalizzate”, per usare un termine di Cassese, implica che il riconoscimento delle ragioni della proprietà e dell'impresa sia circoscritto, come si suole dire, da limiti “di carattere interno e positivo” tesi a stabilire le modalità dell'uso e le finalità anche di carattere collettivo che lo accompagnano.

Aver difeso i diritti del lavoro, avere posto un fermo collegamento tra le ragioni della proprietà e dell'impresa e le ragioni dell'insieme sociale è sicuramente un merito dei nostri padri costituenti, che vollero imprimere un carattere chiaramente solidarista al nostro impianto istituzionale. Tuttavia, con i meriti, va forse rilevato anche qualche limite o anacronismo della nostra impostazione costituzionale in materia economica. Ad esempio, Giuliano Amato ha sottolineato più volte l'incapacità dei nostri costituenti, condizionati dal retroterra culturale sia del cattolicesimo, sia del comunismo, di parlare in termini di concorrenza e di mercato. Ovviamente il nostro quadro costituzionale è stato integrato dalla norma comunitaria, che ha invece uno stampo liberista persino oltranzista, che non a caso è stato talora messo sotto accusa. Ma questo innesto forzoso nel nostro ordinamento non toglie che la nostra cultura giuridica, politica ed economica sia rimasta ancora sensibilmente orientata nel senso indicato da Amato. Oggi, nella tempesta dei mercati travolti dalla crisi, come possiamo giudicare quella scelta? Quella sintesi tra le libertà economiche, e specie la libertà di iniziativa, e i controlli pubblici indirizzati al co-



ordinamento e alla tutela di altri diritti, per un verso appare ancora oggi come una felice sintesi, soprattutto dopo l'orgia liberistica, che ha condotto al disastro che appare sotto i nostri occhi in questi giorni. Tuttavia, al contempo ci si può chiedere se qualcosa in quella ricetta non fosse carente. Non si tratta tanto di chiedersi se la nostra struttura economica, che oggi versa in una situazione di stallo, sia stata portata ad un grado di cultura del mercato, sufficiente per permetterle uno slancio adeguato. Ci si può chiedere, ad esempio, se l'assenza di una cultura della sana concorrenza non abbia pesato nel nostro paese anche attraverso il troppo peso che in esso hanno protezionismi e corporativismi vari. La difficoltà di rompere i vari blocchi di potere, permettendo l'ingresso di nuove persone ed energie è troppo nota perché su essa io mi dilunghi. Anche il deficit di cultura meritocratica del nostro paese può essere messo in connessione con questo orientamento alla conservazione ed alla salvaguardia delle stesse cerchie di potere. La scarsa cultura della meritocrazia ha note ricadute nel mercato del lavoro, con effetti che interessano anche il rapporto tra le generazioni. E questa logica non risparmia né lo scenario economico, né quello sociale, né quello politico.

Il richiamo che tante volte G. Amato ha fatto al bisogno di immettere nella nostra cultura giuridica, politica ed economica un maggiore riferimento ai valori della concorrenza va qui sottolineato. E come egli ci ha ricordato, se la rete dei rapporti economici ha bisogno di solidi "cardini, che le consentano di svolgere il suo dinamismo senza intrusioni", ciò non è dovuto solo alla ricerca di un'efficienza di tipo allocativo, ma anche perché l'efficienza ha delle chiare valenze equitative, che forse il nostro paese ha trascurato.

Basti pensare al grande ritardo con cui il nostro paese è arrivato ad una regolazione anti-trust. Una cornice di regolazione antitrust aiuta un'economia concorrenziale a realizzare la sua dinamica positiva e i suoi fini, senza inutili intralci, ma certo non senza limiti e controlli. In assenza di tutto questo, le concentrazioni di potere portano con sé numerose misallocazioni, ossia storture ed ingiustizie perpetrate ai danni dei soggetti più deboli, che non abbiano alle spalle una rete protettiva.

2) La costituzione pensata come legge costituzionale, dunque in base ad una concezione essenzialmente normativa e statale, e la costituzione pensata essenzialmente come terreno di mediazione e di incontro sociale, ossia come struttura di intermediazione tra apparato giuridico e società.

Questi due modi di rappresentare la costituzione, collocandola rispettivamente più in alto o più in basso, più vicina al linguaggio dello Stato o a quello della società, corrispondono a due contemporanee esigenze funzionali dei documenti costituzionali. La costituzione, infatti, è un elemento essenziale del-



lo stato e per il funzionamento dello stato, ma è anche un terreno di riconoscimento della società civile, che richiama alla centralità del meccanismo democratico: per permettere quel “mettersi d’accordo”, quel “processo del fare pace tra tutti e del sopportarsi l’un l’altro”, di cui parla Gustavo Zagrebelsky. In tal senso, la costituzione sta tra la legge e il contratto, tra l’essere e il dover essere, tra la forza e la “mitezza”. La costituzione è il primo documento dello stato, ma anche il respiro vitale della società. Da una parte è chiamata a fissare dei paletti rigidi alla discrezionalità della politica, ma, dall’altra, contiene la necessaria “mitezza” per l’incontro tra le diverse opzioni e visioni del mondo, che sono presenti nell’aggregato sociale.

Com’è stata declinata questa ambivalenza costituzionale nel nostro paese? Non ci si può nascondere che, su questo terreno, gli ultimi anni di storia italiana hanno dimostrato una grande difficoltà di far convivere queste due accezioni in maniera fisiologica e condivisa. I tentativi di far vivere la prima accezione indipendentemente dalla seconda, o la seconda indipendentemente dalla prima, sono stati entrambi assai presenti nel nostro paese ed hanno spesso dato luogo ad una guerra, che dimostra una socializzazione difficile rispetto al linguaggio ed alla cultura costituzionale.

I vari tentativi di riforma, d’altra parte, si sono svolti spesso in un clima avvelenato, di reciproca ostilità tra le parti politiche, e persino in presenza di accenti esplicitamente anticostituzionali, esibiti specie da una certa parte della compagine politica. Insomma, il terreno delle riforme costituzionali è stato percorso da tensioni che sono andate molto oltre le ovvie distinzioni di accento che possono esserci tra varie parti politiche, per diventare direttamente bandiere di diverse identità politiche.

Basti qui solo un solo esempio: quello del federalismo. La riforma che ha portato a questo cambiamento nel nostro paese si iscrive in un orizzonte di riforme comuni con altri paesi europei. Il processo di globalizzazione ha portato ad un duplice ordine di erosione della centralità degli stati: verso l’alto, con poteri collocati più in alto degli stati, e verso il basso, con sedi di potere più vicine ai cittadini. La tendenza verso il federalismo ha dunque dato risposta al bisogno di riequilibrare la fuga verso l’alto con una opposta tendenza al radicamento verso il basso. Questa esigenza aveva una chiara caratura di carattere istituzionale. Ma le varie lotte che si sono accese, e che ancora non sono sopite, intorno al tema del federalismo, sono state per lo più intese come capaci di segnare delle differenze politiche, piuttosto che istituzionali. È mancato proprio quell’elemento di condivisione e di reciproco riconoscimento, che è proprio tipico della costituzione.

3) La costituzione pensata come tavola di principi e di valori che sono propri



di un determinato territorio e la costituzione come espressione di diritti che sono potenzialmente adatti per l'intera umanità.

In questa tensione specialmente vi è terreno per misurare l'ambito di evoluzione cosmopolitica delle costituzioni. Le nostre costituzioni nazionali erano state pensate per dare particolare risalto ed espressione a identità territoriali delimitate, autonome, anche se non del tutto chiuse e prive di comunicazione reciproca. Al contempo, i documenti costituzionali moderni non rinunciavano a parlare in termini universalistici, prospettando un linguaggio ed una griglia di diritti che dovrebbero prescindere da un'appartenenza territoriale. Oggi, in modo particolare, il cosiddetto linguaggio dei diritti umani rilancia in una prospettiva globale questa tendenza delle costituzioni a parlare anche in nome dell'umanità. Oggi, in altri termini, sempre più si scopre la dimensione costituzionale del diritto, come una dimensione essenziale e irrinunciabile.

Come si declina questa ambivalenza nel caso della nostra carta costituzionale? La risposta a questo quesito non può prescindere dal particolare momento storico in cui nacque la Costituzione italiana. Come si è già detto, in un momento in cui, dopo il traumatico evento dell'ultima guerra mondiale, si voleva rifondare su nuove basi l'ordinamento internazionale, si trattava di andare oltre la "Società delle Nazioni", con forme di collaborazione tra gli stati ben più impegnative. Questo clima è perfettamente rispecchiato specialmente negli articoli 10 e 11 della nostra costituzione. Esprimono chiaramente questo nuovo clima gli articoli 10 e 11.

L'articolo 10 già riconosceva l'obbligo per l'ordinamento giuridico italiano di conformarsi alle norme del diritto internazionale, è stato interpretato come il fondamento anche per l'inserimento delle norme derivanti dall'ordinamento comunitario. Esso è stato poi, nel 2001, integrato dalla nuova formula dell'art. 117, secondo cui anche la potestà legislativa delle regioni va esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Come si vede, questo articolo esprime pienamente il senso di una comune appartenenza all'assetto internazionale, e stabilisce un vincolo giuridico preciso per l'attività legislativa.

Ancora più importante è l'articolo 11, che ci fa capire quanta capacità anticipatrice ci fosse nel linguaggio della carta del 1948. In questo articolo, innanzitutto si parla di "ripudio della guerra", quale strumento di offesa e di aggressione ad altri popoli, o come strumento di risoluzione delle controversie internazionali. Ma vi è di più: nello stesso articolo troviamo altri due tasselli estremamente importanti. Da una parte viene sancito il consenso dell'Italia, alla pari di altri paesi, a quelle "limitazioni di sovranità", che fossero necessarie per assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni. Dall'altra, viene dichiarato un impegno dell'Italia a promuovere e favorire le organizzazioni inter-



nazionali, che fossero rivolte alla pace e alla giustizia tra le nazioni. A guardar bene, in questo articolo è possibile riconoscere tutti i più importanti tratti che caratterizzano la cultura globale delle istituzioni: i limiti di sovranità; la cultura della pace; le organizzazioni internazionali. Naturalmente ciò non toglie che possa essere vero, come alcuni commentatori hanno osservato, che alcune espressioni usate in quegli articoli possano essere state usate senza attribuire loro la pienezza di significato che noi oggi possiamo scorgere in esse. Specie con riferimento alle "limitazioni di sovranità", è possibile che i costituenti intendessero l'espressione in senso non dissonante dalla cultura internazionalistica prevalente. Ma, pur con queste cautele, le parole scelte dai costituenti appaiono straordinariamente capaci di interpretare il futuro. Osserviamo un po' più da vicino questi tre aspetti, che dimostrano una straordinaria, quasi visionaria, capacità di anticipazione degli autori della nostra carta costituzionale. È vero infatti che questi temi erano nell'aria in quel tempo, dopo la terribile lezione della guerra. Ma il modo di presentarli e di coordinarli vanno oltre quelle che erano le normali percezioni di diritto internazionale, che erano ancora dominanti.

- a) Il ripudio della guerra ed il valore della pace. Nel dopoguerra questo binomio era particolarmente avvertito e si apprestava a divenire per l'Europa un importante leit-motive. Oggi possiamo parlare della graduale affermazione di una vera e propria "cultura della pace". Non che manchino anche vistose smentite di questa cultura, ma, se non altro, la guerra oggi appare sempre più come una clamorosa lesione di quel "diritto alla pace" di cui tutti i popoli dovrebbero godere. Ebbene, la formulazione della nostra costituzione, pur essendo del tutto in linea con il clima della fine degli anni 40, si accorda bene anche con questi sentimenti attuali.
- b) I limiti di sovranità. Qui si trova davvero un elemento di particolare merito della nostra costituzione. Si suole identificare l'epoca globale come un'epoca in cui la sovranità degli stati subisce un forte ridimensionamento: gli stati per un verso non riescono più ad essere entità *superiorem non recognoscentes*, entità che non riconoscevano altri soggetti in posizione di superiorità rispetto ad essi. Per un altro verso, gli stati spesso rinunciano essi stessi ad essere tali, poiché si riconoscono come membri di una comunità mondiale, rispetto a cui è inconciliabile un'idea assolutistica della sovranità. Ma i nostri costituenti già pensano in questi termini e rendono esplicita la disponibilità ad intendere la sovranità italiana in maniera coerente con l'idea di una comunità internazionale. In tal senso siamo già molto oltre il diritto internazionale: secondo gli assunti del diritto internazionale, infatti, gli stati che entravano in un accordo con altri stati at-



traverso la sottoscrizione di trattati o altri tipi di intese, non rinunciavano in alcun modo ad una piena sovranità. Per incontrare i limiti di sovranità dovremo arrivare al progetto europeo, ossia all'idea di un'intesa sovranazionale, che esplicitamente vuole perseguire il progetto di una messa in comune di parte della sovranità degli stati. Il linguaggio dei nostri costituenti anticipa sotto questo profilo il progetto di contenimento delle sovranità statali, che verrà assunto alla base della costruzione dell'Europa. E poiché si può ragionevolmente sostenere che il progetto dell'Europa anticipa a sua volta molti temi tipici della globalizzazione, per una sorta di proprietà transitiva, si può sostenere, non senza ragione, che l'articolo 11 della nostra carta anticipa esplicitamente un tema istituzionale, che è tipico della globalizzazione.

- c) Le organizzazioni internazionali. La presenza delle organizzazioni internazionali come abitanti stabili dell'ambiente internazionale è precisamente il dato caratteristico del nostro tempo. La loro poderosa espansione (sarebbero attualmente più di duemila) permette agli stati di svolgere tutte quelle funzioni, le più diverse, che essi non possono svolgere isolatamente. Esse sono un tratto imprescindibile della organizzazione istituzionale nel mondo globale e svolgono una essenziale funzione connettiva, fungendo da naturale mezzo di collegamento tra le sovranità statali. In altri termini, la loro importante presenza, che implica che vari stati siedano intorno ad uno stesso tavolo decisionale, è il naturale complemento di quel contenimento della sovranità di cui si è detto prima. Anche se, da un punto di vista strettamente formalistico, gli stati partecipano ad esse nella loro veste sovrana, è indubbio che, sedendo stabilmente intorno a un tavolo comune, questa veste si stempera e si erode, dato il bisogno di confrontarsi di continuo con altri punti di vista e visioni. Le organizzazioni internazionali, d'altra parte, implicano un'altra importante trasformazione dello scenario internazionale, ossia il passaggio dalla prevalenza di trattati bi- o tri-laterali verso la prevalenza del cosiddetto multilateralismo. Il multilateralismo non può non portare con sé anche un processo di crescente astrazione degli interessi che sono alla base degli atti internazionali. Adottando una sorta di "interesse comune" dei diversi paesi che ne sono membri, le organizzazioni internazionali sono un luogo di esercizio per il contenimento delle sovranità.

Come si vede da questa pur breve indagine sugli ingredienti che compongono l'articolo 11 della nostra costituzione, esso anticipa in maniera sorprendente i tratti istituzionali più caratteristici del mondo globale. Soprattutto il riferimento alla disponibilità dell'Italia al contenimento della sovranità ed



all'ingresso nelle organizzazioni internazionali volte a fini di pace e di giustizia appare particolarmente in linea con i cambiamenti istituzionali conseguenti al processo di globalizzazione. Ciò ovviamente non equivale in alcun modo a dire che la nostra costituzione non avesse quella vocazione territoriale che era propria di tutte le costituzioni moderne. Ma la coesistenza, accanto a questa, di una disposizione così aperta verso il futuro, che allora era ancora tutto da costruire, appare davvero sorprendente.

In conclusione, attraverso le tre "ambivalenze" che ho fin qui analizzato, ho cercato di mettere in risalto le molte luci, ed anche qualche ombra, del nostro impianto costituzionale. Si può vedere come, se pure in misura diversa in rapporto ad ognuna di esse, la nostra costituzione si collocasse in un punto tendenzialmente equilibrato tra le esigenze di continuità con il passato e la capacità di incontrare il futuro. In questa sensibilità pesava di certo il clima del tempo, che era assai disponibile verso una profonda innovazione del contesto internazionale. Ma è comunque degna di nota la disponibilità mostrata in anteprima dai costituenti italiani, non solo nel fondare una repubblica pluralistica e solidale all'interno, ma anche nel far assumere alla nostra repubblica un esplicito impegno per un mondo più pacifico, più giusto e ispirato alla collaborazione con altri stati. Dall'espansione di questi atteggiamenti degli stati sarebbe derivato più in là quell'assetto giuridico globale, caratterizzato in senso orizzontale, secondo la struttura della "rete", che oggi noi conosciamo. Se è vero che nel mondo globale anche le varie costituzioni fanno parte di un assetto di questo tipo ed il confronto tra le varie prestazioni istituzionali e attitudini costituzionali è continuo, si può certo dire che la costituzione italiana sta in perfetta coerenza con l'ispirazione universalistica del costituzionalismo contemporaneo.



IL PROCESSO LEGISLATIVO: PERCHÉ È NECESSARIO SUPERARE IL BICAMERALISMO SIMMETRICO

GILIBERTO CAPANO

*Preside della Facoltà di Scienze Politiche
"Roberto Ruffilli", Università di Bologna,
sede di Forlì*

Buonasera e grazie a tutti. Cercherò di economizzare sul tempo per stare sui 20-25 minuti.

Innanzitutto volevo ringraziare chi mi ha invitato a intervenire in questo convegno, perché io non sono un costituzionalista, non mi occupo di Costituzione ma casualmente, grazie al Presidente di Consiglio in carica - poi spiegherò il perché - mi occupo nella mia vita professionale di studioso anche di Parlamento.

Io nasco come studioso di amministrazione e di politiche pubbliche, quindi studio tutt'altre cose.

Dopo le elezioni del 1994, parlando con un collega, compagno di ricerche sulle politiche pubbliche e sull'amministrazione, si commentavano i discorsi del Presidente del Consiglio neo vincitore. Il *refrain* dei suoi primi discorsi era "da questo momento tutto quanto cambierà". Io e il mio collega ci guardammo in faccia e visto che, essendo italiani, sappiamo che questo è un paese che ha una certa resistenza e lentezza al cambiamento, all'unisono ci dicemmo: dicemmo "vediamo se è vero". Decidemmo pertanto di cominciare a studiare il Parlamento perché pensavamo che il Parlamento fosse, e sia, un luogo studiando il quale si capiscono molte cose di come funziona un sistema politico o una società, al di là del comportamento legislativo in sé.

L'abbiamo fatto sì da allora e ancora oggi, dopo quindici anni, dedichiamo a questo oggetto di ricerca una certa parte del nostro tempo di studiosi. Noi facciamo analisi quantitativa e raccogliamo continuamente dati sul Parlamento. Devo dire che è sempre molto eccitante poter studiare il Parlamento;



adesso con un collega sto studiando il contenuto di centomila emendamenti presentati e votati alla Camera tra il 1996 e il 2006; sembra una follia, ma si imparano molte cose rispetto non solo al processo legislativo ma anche in relazione ai rapporti che ci sono tra i partiti e all'azione dei gruppi di interesse che in qualche modo 'entrano' nel Parlamento.

Devo parlare qui parlare di Parlamento e Costituzione. Prima di entrare *in medias res* voglio subito chiarire un punto.

Il Parlamento italiano può essere considerato da due punti di vista: da una parte, può essere considerato - come fanno taluni studiosi - come un'arena totalmente permeabile alle pressioni esterne, nella quale i partiti fanno quello che vogliono; dall'altra parte, può essere considerato come un'Istituzione che ha una sua identità, una sua storia, una sua autonomia, che riesce a influenzare il comportamento dei partiti stessi e degli attori esterni.

Io appartengo - lo dico con chiarezza - alla schiera di coloro i quali tendono a sottolineare la natura del Parlamento in quanto Istituzione più che arena e quindi, come altri studiosi, ritengo che il Parlamento Italiano sia molto forte per quanto riguarda la sua capacità di influenzare, magari in modo negativo, il processo legislativo.

È un Parlamento può essere considerato, e qui per fortuna vado sulle spalle di alcuni giganti dell'analisi politologica,, il secondo Parlamento al mondo dopo il Congresso degli Stati Uniti, in relazione alla capacità di influire sul processo legislativo; una capacità a volte negativa, di resistenza.

Questa forza del Parlamento è chiaramente evidenziabile da quello che è successo nel processo legislativo a partire dal 1992-1993. Se noi facciamo caso a quello che è successo, infatti, vediamo che è stato un periodo, quest'ultimo quindicennio, in cui - piaccia o non piaccia, non entro nel merito - molte decisioni di riforma in molti settori sono state prese e in cui, nella gran parte dei casi, queste decisioni di riforma, fatte sia dal centro destra che dal centro sinistra, erano contenute o in decreti legge, o in leggi delega, ovvero sia in due strumenti legislativi mediante i quali il Governo si 'prende' il potere di legiferare ovvero forzava il Parlamento a decidere.

Perché è accaduto questo? Perché a un certo punto i Governi, con la tendenziale bipolarizzazione del sistema, avevano più bisogno, rispetto a prima, di governare il sistema. Governare il sistema e quindi prendere delle decisioni in tempi relativamente ragionevoli non era facile con un Parlamento che, con la storia che ha, con le caratteristiche organizzative che ha, e con il suo bicameralismo paritario, è esattamente orientato all'opposto.

Quindi è iniziata questa fase della dinamica del sistema politico italiano, in cui vediamo che i Governi - sia quelli di centro destra che quelli di centro sinistra - tendono a forzare la procedura ordinaria, tendono a usare la decreta-



zione d'urgenza, tendono a utilizzare lo strumento della legge delega. Attenzione, sia chiaro: ciò non significa che il Parlamento non riesca ad ottenere delle modifiche sia dei decreti sia del contenuto delle deleghe, ma riesce a ottenerli proprio perché - come cercheremo di vedere - è un Parlamento forte, molto più forte di quello che appare.

Perché è forte nel processo legislativo il Parlamento italiano? Perché:

1. siamo in un paese che ha costituzionalmente quello che per il momento definirò bicameralismo paritario;
2. il nostro Parlamento è un Parlamento che ha una forte specializzazione interna con il sistema delle Commissioni, che è prevista costituzionalmente, guarda caso;
3. le Commissioni parlamentari, da Costituzione, hanno potere deliberante;
4. perché i Parlamentari godono di una grande libertà di azione individuale. L'articolo 71 della Costituzione dice che fra gli altri hanno diritto di presentare disegni di legge anche i singoli parlamentari. Può sembrare una cosa normalissima, ci sono delle altre Costituzioni, però, che pongono dei vincoli molto severi alla presentazione dei disegni di legge;
5. il parlamento ha dei regolamenti parlamentari che, anche se fortemente modificati nel corso degli ultimi anni, mantengono su alcuni punti una matrice originaria.

Mi fermo sui primi quattro punti, essendo il quinto troppo complesso da affrontare in questa sede

La Costituzione attribuisce molti poteri al Parlamento, li disegna in modo tale da farne un Parlamento che ha grandi possibilità di incidere pesantemente, piaccia non piaccia, nel processo legislativo.

La Costituzione italiana ha costruito un Parlamento forte. Ovviamente, come ha accennato prima Fusaro, ciò è accaduto per una serie di motivi totalmente comprensibili dal punto di vista storico.

Cosa dice la Costituzione? L'articolo 55 dice che il Parlamento si compone della Camera e del Senato, quindi le due Camere insieme fanno il Parlamento.

L'articolo 70 dispone che la funzione legislativa venga esercitata collettivamente dalle due Camere.

E poi, come ricordava Fusaro, l'articolo 92 ci dice che il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere.

Siamo in una situazione in cui viene disegnato quello che in letteratura si chiama un bicameralismo simmetrico e concordante.

Il nostro è un bicameralismo simmetrico perché le due Camere hanno i medesimi poteri ed è - ma questo non dipende dalla Costituzione anche se è parzialmente causa della costituzione - un bicameralismo concordante, perché è vero che le leggi elettorali possono essere diverse, ma la base di rappresen-



tanza del nostro Senato è la stessa, sono i cittadini italiani anche se suddivisi su base regionale.

Osservazione: se noi guardiamo ai più importanti sistemi bicamerali, e qui tenete conto che i due terzi del Parlamento del mondo sono monocamerali, vediamo che solamente un paese ha un bicameralismo simmetrico come il nostro, ma è un sistema presidenziale. Si tratta ovviamente degli Stati Uniti dove la Camera alta, cioè il Senato, per certi versi ha poteri maggiori rispetto alla Camera. Ma negli Usa la base di rappresentanza delle due camere è discordante. Nessuno degli altri paesi importanti a cui sto pensando, la Francia, la Gran Bretagna e la Germania, cioè altri paesi che hanno sistemi parlamentari e sistemi bicamerali asimmetrici, hanno la medesima base di rappresentanza per la Camera alta rispetto alla Camera bassa.

Il Senato francese è eletto indirettamente dai Deputati rappresentanti regionali dipartimentali e da rappresentanti dei Comuni; la Camera dei Lord, la Camera alta inglese è composta mediante una procedura di nomina; la Camera alta tedesca è composta da membri nominati dai Governi dei Lander; nel caso degli Stati Uniti i cittadini votano, però votano per eleggere i rappresentanti dello Stato al Senatore della Federazione (voi sapete che il Senato americano è un Senato in cui ogni Stato è rappresentato da due membri).

Quindi il nostro è l'unico paese del mondo occidentale che ha un bicameralismo che è simmetrico, medesimi poteri da parte delle due Camere, e tende ad essere concordante per quanto riguarda la base di rappresentanza, non vi è una differenziazione della rappresentanza.

Perché abbiamo questo bicameralismo? Vorrei rispondere a questa domanda e poi vorrei fare alcune osservazioni sul funzionamento del bicameralismo.

Lo ha ricordato brevemente Fusaro durante il dibattito alla costituente in realtà si scontrarono due posizioni: da una parte la Democrazia Cristiana che avrebbe voluto comunque sia un sistema bicamerale, perché riteneva che la seconda Camera potesse equilibrare il sistema, rallentare il funzionamento del sistema. Vi ricordo qui la frase del Deputato all'assemblea costituente Gaspare Ambrosini, un eletto della Democrazia Cristiana, che diceva che avere due Camere poteva garantire una certa lunghezza nei tempi del legislativo e, afferma testualmente, "il tempo che spegne le eccitazioni, vera solida garanzia del bicameralismo, sostanzialmente l'idea che con due Camere...". Ricordiamoci che stiamo vivendo in tempi di grandissima passione politica, e quindi l'idea che ci fosse il tempo per riflettere sulle decisioni da prendere era importante.

Ricordo che allora il Partito Comunista era fortemente monocameralista e che accettò la seconda Camera solo grazie all'assicurazione che la composizione della seconda Camera non avrebbe alterato gli equilibri politici.



Da qui sostanzialmente la disposizione costituzionale dell'articolo 57 che dice che la Camera è eletta su base regionale, che però appunto non vuol dire rappresentanza delle Regioni.

Quindi si trattò di un compromesso comprensibile; si può discutere se i nostri costituenti avrebbero potuto seguire altre strade. Certamente - ricordava Fusaro - Mortati aveva proposto una composizione totalmente diversa per la seconda Camera, aveva proposto una composizione che rappresentasse le articolazioni territoriali e le categorie professionali che formano il tessuto sociale della nazione; Einaudi aveva proposto un Senato formato da tre rappresentanti regionali e da cento rappresentanti delle professioni; tanto è, alla fine della fiera - quello era il periodo storico - noi abbiamo avuto questa costruzione di un sistema bicamerale che però, ricordiamocelo, non nasce come poi, con razionalizzazioni e spiegazioni a posteriori, è stato a mio avviso erroneamente detto per assicurare una certa qualità della legislazione.

Nasce sostanzialmente perché l'idea era quella di cercare di equilibrare l'assetto democratico. Ricordiamo che l'idea di una Camera di tipo politico era un'idea molto forte.

Ricordiamo un altro punto: le Istituzioni vengono da lontano e possono cambiare nel corso del tempo il loro contenuto e la loro ragione sociale, e proprio per questo persistono nel tempo.

E infatti, l'Italia aveva, durante il periodo monarchico, un Parlamento bicamerale. Nella storia e nella tradizione medievale di questo paese avevamo varie suddivisioni per due o tre Camere dei ceti nelle città: le Istituzioni tendono a persistere.

Chiediamoci ora come ha funzionato il dispositivo parlamentare congegnato dalla Costituzione.

Io ho cercato di ricostruire i contro, e ho cercato di elencare i pro. Non ho trovato pro e ho trovato solamente dei contro, però chiaramente ammetto che la mia può sembrare un'ipotesi e una presentazione fortemente partigiana. Sia chiaro, sono contrario al bicameralismo simmetrico e concordante, non sto dicendo che il bicameralismo in sé sia un male.

Un primo contro: le lungaggini temporali, e qui si potrebbe discutere. È sempre difficile capire quanto la cosiddetta navetta, la spola che si fa tra una Camera e l'altra costi dal punto di vista del tempo, anche perché non abbiamo delle controprove. Non è affatto detto che, avendo una Camera sola, noi non avremmo dei tempi relativamente lunghi. Sicuramente però dobbiamo dire che, se riflettiamo in prospettiva diacronica, il nostro - detto molto rozzamente - è stato un sistema, che agli inizi della storia repubblicana è stato molto efficiente se guardiamo il numero delle leggi prodotte.

Io mi permetterò, non vi voglio annoiare, di mostrarvi solo due tabelle. In



questa prima tabella c'è il numero delle leggi approvato dal Parlamento italiano per legislatura: in nero sono le legislature che sono riuscite a durare tutta la durata prevista, cioè cinque anni; in verde le legislature che sono durate quattro anni; in blu la settima, che ha avuto una durata di tre anni; in rosso le legislature che hanno avuto una durata di due anni.

Pensiamoci un po'. Se dovessimo ragionare in termini di mera efficienza, dovremmo dire che il primo Parlamento repubblicano, legislatura '48-'53, è stato terribilmente efficiente. Perché? Perché ha prodotto ben 2.314 leggi.

L'ultima legislatura che ha avuto la possibilità di durare cinque anni, che è la quattordicesima, quindi 2001-2006, ha visto l'approvazione solamente - solamente sia chiaro in questo ragionamento che è paradossale - 686 leggi.

Prima osservazione: quando si dice che il Parlamento produce troppe leggi, mi permetto di osservare che era vero. Poi le cose sono cambiate. Che cosa è successo? Sono successe molte cose. È successo che alcune riserve costituzionali di legge sono venute meno, c'è stata la cessione di poteri agli ordinamenti regionali, c'è stata la cessione di poteri all'Unione Europea, ci sono state anche altre cose complesse, ma adesso ci arriviamo.

Voglio darvi un dato per spiegarvi anche il numero ridotto di produzione legislativa del nostro Parlamento. Se voi considerate le tre legislature che hanno avuto una durata di due anni, che sono l'undicesima '92-'94, la dodicesima '94-'96, la quindicesima, '06-'08, voi vedete che vi è un abbassamento notevole nel biennio del numero delle leggi approvate.

Sto mostrando questi numeri, sia chiaro, per dire attenzione, quando parliamo di numeri e li utilizziamo per parlare della produttività del Parlamento, sono numeri che vanno sempre contestualizzati, perché considerati da soli in numero assoluti non vogliono dire molto.

Se dovessimo seguire questi numeri, potremmo dire che finalmente il Parlamento italiano produce poche leggi; in realtà dentro a questi numeri ci sono tanti sottogruppi.

Allora se questi numeri non ci dicono molto sulle lungaggini, perché evidentemente sono cambiati i contesti storico-politici, consentitemi la seconda e ultima tabella che è apparentemente più complicata. In questa tabella io rappresento le leggi approvate nella decima, tredicesima e quattordicesima legislatura, che sono le ultime tre legislature che hanno avuto la possibilità di durare cinque anni, e quindi sono in qualche modo comparabili; vado a dividere le leggi approvate per sede in cui il processo è iniziato - voi sapete che le leggi possono iniziare il loro percorso alla Camera o al Senato, e per 'iniziativa', perché sia il Governo che i parlamentari possono presentare disegni di legge. Sulla base di questa suddivisione sono andato a vedere quale è la lettura media, quante letture ci sono volute per le leggi approvate, e quali sono



al tempo stesso le leggi che hanno avuto la fortuna di essere approvate in solo due letture.

Che cosa esce da questi dati? Succede questo. Voi vedete che le leggi approvate nella decima legislatura avevano bisogno e hanno avuto bisogno - è una media e, ovviamente, come tutte le medie c'è il giochino del pollo - di 2,35 passaggi; nella tredicesima legislatura hanno avuto bisogno di 2,42 passaggi; nella quattordicesima, che è l'ultima che ha dati attendibili, di 2,45 passaggi. Ovviamente questo significa che è diminuito nel corso delle ultime tre legislature il numero delle leggi che sono riuscite a essere approvate in solo due letture. La cosa deve essere interessante credo perché vuol dire che nella dinamica del Parlamento, anche nella dinamica bipolare tredicesima e quattordicesima legislatura, esistono meccanismi autonomi che determinano la tempistica del processo legislativo a prescindere dalle dinamiche politiche. La bipolarizzazione avrebbe dovuto avere come effetto una diminuzione dei tempi di approvazione. Non è stato così.

Per darvi un altro dato, nel decennio 1996-2006 una legge, per essere approvata, quindi mettiamo assieme i dati di due legislature, una legge ordinaria per essere approvata ha avuto mediamente bisogno di 522 giorni, che non è poco se ci pensiamo. Ha avuto bisogno di un tempo relativamente lungo per essere approvata anche un tipo particolare di legge, il tempo medio 354 giorni, cioè la ratifica di trattato internazionale, quindi un tipo di disegno legge totalmente acconflittuale che dovrebbe essere approvato velocemente. In realtà molto spesso questi disegni di legge necessitano di tempo per essere approvati proprio perché, attenzione, visto che sono considerati poco importanti, vengono messi nell'agenda delle due Camere all'ultimo posto, "l'approviamo quando ci riusciamo", è questo il concetto, il che dà maggiore rilevanza alla durata in giorni che serve per le altre leggi.

Quindi sicuramente il bicameralismo simmetrico produce o contribuisce ai tempi lunghi delle decisioni parlamentari. Ho detto contribuisce perché poi ci sono anche altri fattori che entrano in gioco, che qui non ho il tempo di citare, e non è neanche il caso, perché stanno fuori dalla Costituzione.

Sicuramente la navetta induce o può indurre a molti compromessi; sicuramente la navetta produce e ha prodotto notevoli incoerenze normative; sicuramente la navetta produce una maggiore permeabilità, una maggiore opportunità per i gruppi di pressione di interesse - lavoro legittimo - di entrare dentro al processo legislativo, perché se non entri da una parte, puoi entrare dall'altra parte.

Questa è una questione che a me, essendo uno scienziato politico, sta abbastanza a cuore: si sottostima molto il fatto che la struttura bicamerale dia davvero molte più opportunità ai gruppi di interesse di entrare nel processo legi-



slativo. Le raddoppia almeno.

È chiaro che se il processo legislativo consente tante opportunità di pressione ad un certo punto esso perde di coerenza anche perché, attenzione - e questa è un'altra osservazione che volevo fare - ricordiamoci che le due Camere hanno dei gruppi parlamentari che a volte sono molto più numerosi di quello che ci aspettiamo.

L'ultima Camera della quindicesima legislatura aveva 13 gruppi parlamentari, 14 con il gruppo misto; i gruppi parlamentari sono molto numerosi ovvero sono stati molto numerosi (visto che nell'attuale legislatura, per l'effetto "dichiarazione Veltroni", abbiamo avuto un loro radicale ridimensionamento numerico). I gruppi parlamentari non necessariamente si coordinano tra loro, non necessariamente seguono una logica partitico-unitaria, quindi possono essere molto permeabili dai gruppi di interesse.

Attenzione, il bicameralismo dà anche maggiori opportunità al Parlamento stesso di sfruttare l'impazienza del Governo nel farsi approvare delle leggi, e quindi di ottenere concessioni sostanziali, mediante radicali modifiche dei disegni governativi. Messa in un altro modo - scusate la brutalità del ragionamento - nel momento in cui il Governo ha bisogno di farsi approvare un decreto legge o una legge delega, è chiaro che se ne ha un'urgenza politica incompressibile, è chiaro che essendoci due Camere con poteri simmetrici il Governo è due volte ricattabile sostanzialmente. Si tratta di un incentivo strutturale per il Governo a cedere alle richieste del Parlamento. Questa caratteristica strutturale spiega come, spesso, troppo spesso, la nostra legislazione sia incoerente, ambigua, tendenzialmente portatrice di logiche distributive..

Questi sono i contro.

Manzella poi potrà aiutarmi a fare un elenco dei pro, perché io ci ho pensato ieri e ovviamente, non essendo ahimè un costituente e vivendo i tempi che vivo oggi, faccio fatica a trovare dei pro per un bicameralismo come quello attualmente previsto dalla Costituzione.

Devo dire anche - faccio un'ultima osservazione poi vado a chiudere - che la nostra è una Costituzione che disegna una centralità del Parlamento troppo giocata attorno alla funzione legislativa, quindi con una concezione del Parlamento che è discutibile sia dal punto di vista teorico, sia rispetto ai ruoli e alle funzioni che i Parlamenti devono avere in una democrazia, soprattutto in una democrazia parlamentare.

Ci si dimentica spesso, infatti, che la prima funzione di un Parlamento nella democrazia parlamentare è quella di supportare e controllare l'esecutivo; ci si dimentica della funzione espressiva e pedagogica che un Parlamento ha. Faccio un esempio molto banale così ci capiamo: molti di noi, quasi tutti noi, erano nell'età della ragione negli anni '70. Erano anni molto brutti nel nostro



paese, e verso la fine degli anni '70 i sondaggi dicevano chiaramente che il 75% più o meno dei cittadini italiani era a favore della pena di morte. Nel nostro Parlamento invece, per tutti gli anni '70, solamente una minoranza, al di là dell'appartenenza allo schieramento politico, dei parlamentari era a favore della pena di morte: una emblematica dimostrazione del ruolo pedagogico dei parlamenti e anche del nostro parlamento.

I Parlamenti, poi, hanno la funzione di socializzazione politica, di reclutamento e selezione dei politici di professione; il Parlamento è un grande importante luogo di ritualizzazione simbolica del conflitto politico, non dimentichiamolo mai. Quando noi vediamo il Parlamento, noi vediamo una razionalizzazione molto forte del conflitto politico.

Il Parlamento, infine, dovrebbe controllare l'attuazione delle politiche. Quindi le funzioni del Parlamento sono molto più diversificate rispetto alla centralità che gli viene data dal punto di vista legislativo dalla nostra Costituzione.

Si deve cambiare? Credo di sì, perché a mio modesto avviso vi è ormai un disallineamento temporale nella vita di due Istituzioni, il Parlamento e il Governo; essi ormai hanno esigenze diverse.

Non sto qui a fare l'elenco delle proposte di riforma che sono state fatte del bicameralismo simmetrico e convergente: si va da piccole proposte che suggeriscono semplicemente di eliminare il doppio passaggio, di eliminare la navetta, fino a proposte più consistenti che pensano addirittura di far diventare la seconda Camera una Camera di rappresentanza delle Regioni, la Camera federale, eccetera, eccetera.

Di una cosa però sono certo: le Istituzioni, per sopravvivere e persistere nel corso del tempo devono avere una grande capacità di adattamento. A volte possono non farcela da sole. Se non ce la fanno da sole, e se sono istituzioni importanti, questa difficoltà ad adattarsi alle sfide esterne può creare delle frizioni consistenti.

Quindi io credo - in questo senso sono assolutamente d'accordo con Fusaro - che il bicameralismo simmetrico e convergente vada cambiato, e che questo cambiamento non può nascere dall'interno del Parlamento, e che quindi dall'esterno ci debba essere una vigorosa iniziativa per modificare il bicameralismo simmetrico e convergente, anche perché è chiaro che, se lo modifichiamo, dobbiamo necessariamente poi andare a toccare i rapporti tra Parlamento ed esecutivo, e allora forse viene fuori il problema di cui non potevo parlare, visto che il tema era il bicameralismo, e cioè di come la nostra Costituzione disegni quello che noi politologi chiamiamo il sottosistema Governo-Parlamento. La Costituzione disegna un governo debole in Parlamento. E questa debolezza nella forma è ormai antistorica e pericolosa.

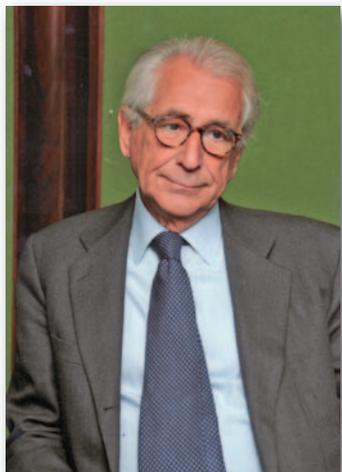


Io resto sempre dell'idea che se, questa questione del ruolo del Governo non verrà riregolata dalla Carta Costituzionale, si rischia che le prassi e le pratiche diventino incontrollabili non solo nell'oggi ma anche nel domani.

Chiudo auspicando che si rifletta e si agisca un po' più vigorosamente su questo che sembra un problema accademico, vista la denominazione, 'bicameralismo simmetrico e convergente', ma che vuol dire qualcosa molto di più di quello che il nome dice.

Vi ringrazio.





LE ISTITUZIONI DI GOVERNO TRA REGIONALISMO E INTEGRAZIONE EUROPEA

ANDREA MANZELLA

*Direttore del Centro di Studi sul Parlamento
dell'Università Luiss di Roma*

Il 5 settembre 1946, si votò alla Costituente un ordine del giorno proposto da un grande giurista, l'on. Tommaso Perassi, che “ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana”, si pronunciava “per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”

A conclusione, un altro grande giurista, anche lui tra i Padri costituenti, l'on. Piero Calamandrei, doveva manifestare tutto il suo scetticismo:

“essenziale è che non il Capo dello stato, ma il Capo del Governo abbia la sicurezza di poter governare. V'è modo di dare questa sicurezza? Se questo modo non esiste, comunque si voti, alla fine, sull'ordine del giorno, rimarrà in tutti il senso di imbarazzo e di delusione: si saranno votate delle formule, ma non si sarà trovato il modo di contribuire efficacemente a risolvere la situazione italiana”.

Prima di votare, l'on. Gaspare Ambrosini fece uno stringente raffronto con il miglior sistema parlamentare allora (e forse ancor oggi) disponibile:

“il sistema inglese presuppone l'esistenza di due grandi partiti, uno di maggioranza e l'altro di minoranza, che si alternano al potere; cosicché è agevole e naturale che al momento stesso in cui si conosce il risultato delle elezioni generali si sappia chi sarà nominato Primo Ministro, ed è agevole e naturale che questi scelga i ministri suoi collaboratori nel seno del suo partito, quello di maggioranza, e conseguentemente si venga ad avere un Gabinetto unita-



rio, omogeneo. Ora ciò non è possibile in Italia e in altri Paesi, per la semplice ragione che, esistendo molti partiti, nessuno dei quali ha la maggioranza assoluta, non si può dire al momento in cui si conoscono i risultati delle elezioni quale partito e più precisamente quale uomo politico assumerà la direzione del Governo; né tanto meno si può arrivare alla costituzione di un Gabinetto unitario, omogeneo. La formazione del Governo è più difficile ed è il risultato di una serie spesso necessariamente non breve di consultazioni e di intese. Da questo travaglio non può nascere infine che un Governo di coalizione”.

Dopo 60 anni, dobbiamo constatare che il lucido scetticismo di Calamandrei vedeva giusto: sia nei lavori della Costituente sia nei successivi tentativi che si fecero poi per trovare i famosi “dispositivi costituzionali” idonei a tutelare la stabilità dei governi.

Né l’invito della Costituente fu raccolto dalla prima Camera repubblicana: i regolamenti che furono adottati da Camera e Senato nel 1948 ricalcarono tutte le debolezze di quello della Camera prefascista. Neppure per sfruttare gli spazi offerti dalla Costituzione entrata in vigore: come quello del secondo comma dell’art. 72 che prevede la possibilità di procedure legislative abbreviate (diverse dunque, ai decreti-legge) per i casi di dichiarata urgenza.

Neppure il cambiamento della legge elettorale nel 1994 è parso sufficiente. Eppure quella svolta elettorale dal sistema proporzionale al sistema maggioritario sembrò poter fare superare le parole ricordate da Gaspare Ambrosini ...” non si può dire al momento in cui si conoscono i risultati delle elezioni quale partito e più precisamente quale uomo politico assumerà la direzione del Governo”.

Insomma, nei lunghi anni della Costituzione non si è tradito l’ordine del giorno Perassi nel senso che si è evitato ogni scivolamento verso il presidenzialismo. Ma non lo si è neppure attuato: dato che quei “dispositivi costituzionali” né allora né oggi sono stati inventati.

Questo per la ragione pratica della mai completamente instaurata fiducia reciproca tra le forze politiche (nonostante il consolidamento di certi notevoli mutui affidamenti: come la presidenza nelle mani dell’opposizione del Comitato di controllo sui servizi segreti e della Commissione di vigilanza sul sistema televisivo).

Ma anche, e soprattutto, per una ragione culturale precisa: cioè la spesso artificiosa distinzione tra “dispositivi costituzionali” e “dispositivi regolamentari parlamentari”. In altri termini, la nostra cultura giuridica non è riuscita a fare il salto che, nel frattempo, ha compiuto la cultura giuridica francese. Un salto effettuato, da un lato, costituzionalizzando “pezzi” dei regolamenti parlamentari, necessari per dare “stabilità” all’azione del Governo. Dall’altro lato, riconoscendo ai giudici costituzionali il potere di verificare la legittimità



costituzionale di quei regolamenti nella loro attuazione concreta.

Questo duplice ritardo - di clima politico e culturale - ha condotto l'istituzione governo a vivere d'"espedienti violenti" nei confronti del parlamento.

E le Camere a continuare in prassi ritardanti (con abusi di decreti-legge, deleghe, votazioni fiduciarie, maxi-emendamenti) che, magari senza giungere all'ostruzionismo severo e proprio, hanno configurato con il loro stillicidio una caduta di prestigio o di autorevolezza dell'organo parlamentare, largamente avvertita dall'opinione pubblica (anche quella più refrattaria alle volgarità dell'endemico "antiparlamentarismo" nazionale).

Sicché se oggi guardiamo all'istituzione-governo, dal lato del parlamento, ritroviamo "le degenerazioni del parlamentarismo" temute da Perassi in quel lontano settembre del 1946. Ma le ritroviamo dai due versanti: quelle provocate per comportamenti del Governo, quelle causate da condotte parlamentari. E capiamo che qualsiasi disegno riformista per avere successo deve costituzionalizzare: sia i punti procedurali incompatibili non con la "stabilità" di durata ma con la "stabilità" di indirizzo del governo sia le garanzie di una democrazia parlamentare che non si voglia abbandonare al "dominio incontrollato" della maggioranza uscita dalle lezioni.

Ecco perché si è rivelato inconcludente l'"accanimento terapeutico" sulle poche norme che la Costituzione dedica all'istituzione Governo (artt.92-96). Si è preteso di "forzarle" invece di riscrivere il sistema. In realtà presi in sé e per sé quegli articoli della Costituzione hanno retto alla prova del tempo e alla "rivoluzione elettorale" del 1994. Quella che cambiando l'impianto proporzionale - e dunque l'intimo equilibrio di garanzia di tutta la Costituzione - dava una diversa valenza, politica e giuridica, ai ruoli istituzionali di governo e parlamento, di maggioranza e opposizione (avverando, in un certo senso, il discorso, ricordato, di Ambrosini alla Costituente). Anzi, è proprio dopo la "rivoluzione" del 1994, che quegli istituti fiduciari che sembravano ormai desueti (specie la mozione di sfiducia) o solo armi a senso unico nelle mani del governo (come la questione di fiducia) diventano operativi (dimissioni del governo Berlusconi nel 1994, dei governi Prodi nel 1998 e nel 2008).

I governi in parlamento cadevano politicamente per la ingovernabilità e, giuridicamente, semmai, come detto, per debolezza di regolamenti parlamentari. Si dovrà attendere l'istituzione della sessione di bilancio (1983) e l'abolizione della prevalenza del voto segreto (1988) per avere una certa stabilizzazione governativa (segnata dalla lunga durata del governo Craxi 1983- 1987).

Ma le crisi italiane furono essenzialmente di natura extraparlamentare. E di questo si deve pur tener conto per segnare le caratteristiche dell'istituzione Governo. Ecco perché si può parlare di un accanimento terapeutico, ripetuto nei decenni, per guarirla da malattie oltretutto presunte che si immaginava-



no provenire da quell'apparato normativo. Mentre invece erano originate da altre e ben più profonde ragioni radicate nel sistema partitico e nel collegato sistema elettorale proporzionale.

È l'accanimento visibile nei tentativi di revisione costituzionale, tutti falliti, sia che fossero esperiti per via consensuale (comitati, commissioni bicamerali) sia per via maggioritaria (come quella bocciata dal *referendum* del 25-26 giugno 2006). Tutti questi tentativi sono falliti perché lo spostamento dei termini del rapporto governo- parlamento - sia con l'idea di *premierato* sia con l'idea di semi-presidenzialismo - veniva ad incidere, da un lato, sulla decisione costituente delle origini, in senso parlamentare; dall'altro, erano ininfluenti sull'essenza del potere di governo in Italia.

Ecco, a distanza di 60 anni, questo possiamo dire. Che l'idea costituzionale di Governo in regime parlamentare era - ed è - configurata, con buona esattezza, nelle norme di allora. Ma questa configurazione che magari, allora, rispetto ad una partitocrazia che si andava solo delineando, poteva essere una configurazione autosufficiente del *government* del paese, si è poi rivelata utile soltanto in funzione di garanzia (una specie di *airbag* costituzionale). Il vero fondamento del potere di governo aveva preso altre strade in chiave extra-parlamentare.

Insomma, per capire che cos'è - che cos'è stato - il potere di governo in Italia in periodo repubblicano, il rapporto bilaterale parlamento-governo, quale risulta dalla Costituzione formale, si è dimostrato largamente insufficiente. E questo non perché quelle norme fossero errate, inadeguate, ma perché, nella costituzione materiale, vi è stato il sorpasso di altri rapporti di forza, di altri ordinamenti. Sicché quelle norme, mai abrogate, sono sempre valide. Non servono però a farci intendere nella sua effettività qual è il potere di governo, dopo la sua lunga evoluzione repubblicana.

Esse ci appaiono perciò ora come norme di chiusura, in senso garantista, di un insieme di procedure e di poteri che sono ormai assai distanti dalla visione - tutta dentro il Parlamento - che della istituzione Governo ebbero i Padri Costituenti.

Ecco perché, per cogliere esattamente la evoluzione del potere di governo nel nostro ordinamento costituzionale - al di là del sempre valido inquadramento fondativo - occorre andare oltre il parlamento: per ritrovare la conformazione di tale potere nel diretto rapporto con il sistema politico tutto intero, capace di offrire cioè il profilo reale del "governo del Paese", in una dimensione che è andata, inoltre, ben al di là del cortile di casa.

Così come, simmetricamente, per cogliere la reale essenza dell'istituzione Parlamento nei decenni repubblicani, occorre tenere presente quella che è stata la sua evoluzione ben oltre il suo rapporto con il governo, e lo stesso suo



rapporto con il corpo elettorale (pur radicalmente mutato a seguito dalla “rivoluzione” del 1994) - rispetto a strutture, giacimenti, movimenti, categorie della società civile. Con i regolamenti parlamentari del 1971 il tradizionale rapporto bilaterale con il governo non è più di tipo monopolizzante. Prendono corpo e forma, quasi in risposta ai grandi avvenimenti sociali del 1968-69, fenomeni di partecipazione politica: da ricomprendere pur sempre nell’intuizione originaria e profetica dell’art. 3, secondo comma Cost., per una azione della Repubblica volta a promuovere una “effettiva” partecipazione dei cittadini all’organizzazione politica del Paese.

Insomma quel che la Costituzione ci dice sul regime parlamentare, nelle sue polarità di governo e Camere, è tutto ancora vero e valido. Essa non ci dice però quello che è avvenuto nell’istituzione Governo, fuori dal Parlamento né nell’istituzione Parlamento fuori dal rapporto di fiducia con il governo. Oggi possiamo dire che in questa duplice simmetrica e reciproca emancipazione delle due istituzioni è da ricercarsi il filo del loro reale funzionamento, nell’evoluzione del nostro costituzionalismo.

Per quanto più specificamente riguarda l’istituzione Governo, si possono delineare, senza pretesa di periodizzazione formale e assoluta, tre grandi fasi che connotano cambiamenti profondi: non solo nelle caratteristiche ma nelle radici stesse del suo potere.

Possiamo, con questa avvertenza, tracciare tre grandi linee divisorie: quella del governo per amministrazioni (1948-1992); quella del governo di Stato comunitario (1992-2001); quella del governo di governi multilivello (dal 2001).

1. Il governo per amministrazioni è quello che caratterizza la lunghissima fase (che va sotto l’improprio nome di Prima Repubblica) in cui il potere di governo si esplica soprattutto con la utilizzazione di una pubblica amministrazione guidata da “gabinetti ministeriali” efficienti (con il largo ricorso a magistrati amministrativi di consolidato prestigio) e con un rapporto complesso di indirizzo “concordato” (e talora subito) con uno straripante apparato di imprese pubbliche e con enti pubblici autonomi (connotati da una scala assai variabile di strumentalità rispetto al potere di governo: sino all’assunzione di funzioni para-governative, come quelli che caratterizzarono la Cassa per il Mezzogiorno).

Appartiene alla storia politica ed economica del Paese la valutazione dei risultati, peraltro mutevoli nel tempo, di questo tipo di governo “per amministrazioni”: dal “miracolo economico” sino al finale dissesto dei conti pubblici. Sul versante istituzionale è importante rilevare tre fenomeni in un certo senso speculari a questo tipo di governo “ad indirizzo decentrato e dissociato”. Il primo è la realtà di governi di coalizione, a governabilità assai problema-



tica: sia perché ciascun ministro rappresentava, più che il proprio ministero, la quota partitica non assoggettabile alla “sovranità” del presidente del consiglio; sia perché la stessa feudalizzazione partitica rendeva ancora più inespugnabile il signoraggio di attribuzione degli enti pubblici economici.

Il secondo fenomeno è racchiuso nella formula di “governo per ministeri e per commissioni parlamentari”. Il suo senso fu che la forza delle amministrazioni e di quello che si chiamerà il “settore pubblico allargato” (delle imprese e degli enti pubblici economici) era generalmente prevalente non solo sull’indirizzo politico dei ministri e sulla individuale responsabilità “degli atti dei loro dicasteri” (come dice la Costituzione) ma anche nella pratica gestione delle commissioni parlamentari (specie delle potenti Commissioni bicamerali che in quella fase si crearono: la Commissione per la riconversione e la ristrutturazione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali e la Commissione per il controllo sulla attuazione dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno). Quelle che dovevano poi chiamarsi “pratiche consociative” non nascono originariamente con la valenza politica che dovevano assumere nel tragico triennio 1976-1979 ma (con la sua rottura nell’assassinio di Aldo Moro). Nascono con la valenza amministrativa che trovava negli interessi degli enti il punto di triangolazione tra la maggioranza e l’opposizione (che la “guerra fredda”, provocata dall’espansionismo sovietico, escludeva da ogni possibile coalizione di governo formale del Paese).

Il terzo fenomeno che caratterizzò il “governo per amministrazioni” fu l’essenziale impatto della politica con una gestione di tipo speciale: la gestione della straripante comunicazione di massa imperniata sull’avvento della televisione attraverso il monopolio RAI. La storia del sistema radiotelevisivo italiano si può certo leggere - ed è una lettura di grandissimo rilievo tecnico-giuridico - secondo la filigrana delle sentenze della Corte costituzionale, prima difensive, poi gradualmente decostruttrici del monopolio RAI. Ma se, al di là, dell’evoluzione giurisprudenziale, e intrecciata ad essa, guardiamo all’influenza sulla istituzione governo della “questione radiotelevisiva”, vediamo che essa ha largamente condizionato l’istituzione governo perfino nella sua composizione (dopo la formazione del governo Andreotti del 1990 si ebbero, sulla questione televisiva, le contemporanee dimissioni di ministri della c.d. sinistra democristiana, peraltro fulmineamente sostituiti); nel suo rapporto con il Parlamento (dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1974 sulla “parlamentarizzazione” della RAI e l’istituzione della Commissione bicamerale per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi; nel rapporto con l’opposizione, che ottiene una quota di potere televisivo. E vede, infine, con l’affermazione del duopolio televisivo, attraverso dirompenti interventi legislativi di urgenza del Governo Craxi (1984) il sorgere di



un contro-potere amministrativo- videocratico, alla fine prevalente: in una vicenda che “buca”, come si sa, la periodizzazione qui proposta e condizionerà, con un irrisolto conflitto di interessi, la storia generale del Paese.

A ben vedere, sia pure con visione postuma, il “governo per amministrazioni”, qui descritto per connotazioni essenziali, aveva una sua intima fragilità. Questa non era tanto e solo nelle difficoltà di composizione dell’indirizzo politico generale di governo e nei poteri di direzione e di coordinamento del Presidente del Consiglio. In fondo, dopo lunga gestazione iniziata con il governo Spadolini (1981-1982) e conclusa con il governo De Mita (1988-1989) si era pur giunti all’attuazione costituzionale del varo della legge sulla presidenza del Consiglio (legge n. 400 del 23 agosto 1988), con una struttura di supporto, indipendente da quella dei singoli ministeri, e con una possibilità di *inner cabinet* (con i ministri politicamente rilevanti, quasi sempre coincidenti con i “capi-delegazione” dei partiti al governo).

Alla fine la vera fragilità interna di questo tipo di governo fu proprio il connubio politica-amministrazione. Un connubio fertile di buoni risultati ma anche di insani rapporti. Esso era stato, nel bene e nel male, il tratto fondamentale, che attraversò i tanti governi e il farsi mutevole delle coalizioni. L’uso spesso spregiudicato e comunque oltre i confini della legge, del settore pubblico “allargato” e delle sue risorse per il finanziamento della politica, provocò da ultimo una crisi devastante, per ripetuti interventi giudiziari. I ricorrenti paragoni della grande crisi del 1992-1994 con storici disastri bellici italiani (Caporetto; 8 settembre) hanno un fondo di verosimiglianza nel fatto che su eventi di per sé gravi, il contesto nazionale, per debolezza di comportamenti, innestò effetti catastrofici e stati confusionali di tale intensità e diffusione che neppure a distanza di tempo e con il distacco della storia, si riescono a ricomporre le responsabilità: questo vale nel campo militare ma anche in quello istituzionale.

Comunque, anche per il disastro finale (come nel variegato percorso, non privo di grandezza, condotto nella sua prima parte da una classe politica fondatrice temprata nella consapevolezza culturale europea della lotta per le libertà democratiche) l’assetto normativo dell’istituzione Governo non risultò determinante.

In ogni caso, alla drammatica fine della fase del “governo per amministrazioni” concorsero precisi fattori “esterni”: quelli che caratterizzano la seconda fase della nostra periodizzazione.

2. Quello che abbiamo convenuto di chiamare “governo di Stato comunitario” è un ciclo breve caratterizzato da fenomeni costituzionali intensi che mutano profondamente l’istituzione governo nella sua autonomia e nel suo fun-



zionamento. Dura dal 1992 al 2001: dal Trattato di Maastricht all'introduzione dell'euro. Ma, ovviamente, le sue origini sono lontane e affondano nella stessa struttura della Costituzione repubblicana del 1948. Quella che all'art. 11 prevede, con una previsione senza precedenti nel costituzionalismo degli Stati-nazione, "limitazioni alla sovranità" per l'avvento di un ordine giuridico sovra-statale. Così come le sue conseguenze sono permanenti e caratterizzano da allora la nostra forma di governo.

Riteniamo infatti che gli aspetti della "costituzionalizzazione" dell'Unione europea (che si verifica a Maastricht con le fondamentali politiche di convergenza finanziaria e monetaria; con l'introduzione della cittadinanza europea; con le prospettive di politica estera e di sicurezza comuni) siano stati per l'istituzione governo molto più profondi e significativi che non il cambio di sistema elettorale (1994) con il passaggio dal sistema proporzionale al sistema maggioritario e con l'avvio dei governi dell'alternanza.

Questi ultimi eventi che pure determinarono una vera e propria "rivoluzione" rispetto alla pratica di governo che aveva caratterizzato la vita politica repubblicana, assumono una rilevanza minore, dal punto di vista istituzionale, dei vincoli per "limitazioni di sovranità" che trovano in quel breve periodo la loro più matura fondazione.

L'autolimitazione di sovranità dà vita ad un ordinamento le cui norme hanno, formalmente e materialmente, forza superiore a quelle contenute negli ordinamenti statuali originari. Rispetto a questi si pone un ordinamento dotato di oggettiva autonomia, pur riconoscendo ad essi il carattere di presupposti istitutivi e pur rimanendo ad essi collegato per molteplici relazioni di "rilevanza giuridica".

Il punto caratterizzante l'effettività di questo ordinamento sovrastatale (e anche il punto di rottura della concezione classica di sovranità statale) è la sua indifferenza territoriale. La capacità cioè di attuarsi e svilupparsi senza alcuna considerazione giuridica delle frontiere territoriali degli Stati contraenti. Questi, come i loro cittadini, incorrono in una situazione di dualità di *status*. Sono Stati di piena sovranità - e quindi in rapporto di diritto internazionale anche con gli altri Stati membri - nei campi estranei all'ordinamento giuridico sovra-statale. Sono Stati a sovranità limitata - e quindi in condizioni di diritto costituzionale compartecipate dagli altri Stati membri - nell'area propria dell'ordinamento sovrastatale.

Lo Stato deve essere così radicalmente ripensato, in ogni sua realtà, alla luce del processo costituzionale che lo trasforma: il processo di integrazione. Le trasformazioni del vecchio Stato riguardano sia l'ordine dei meccanismi costituzionali sia l'ordine dei valori di riferimento e di tutela.

Nell'ordine dei meccanismi costituzionali, lo Stato sovrano monolitico diven-



ta lo Stato comunitario dualistico. Nel senso che gli antichi istituti di governo e di garanzia acquisiscono nell'ordine sovra-statale una sfera funzionale aggiuntiva rispetto a quella propria statale. Governo, amministrazione, autorità indipendenti, giudici, parlamento hanno ora, accanto alla dimensione statale, una dimensione comunitaria delle loro funzioni.

È quella per la quale il governo co-decide con gli altri governi nel Consiglio dei ministri comunitari. Quella per cui la pubblica amministrazione è, per un verso, strumento di esecuzione delle decisioni comunitarie sovra statuali e, per altro verso, co-decisore con le altre pubbliche amministrazioni nel cantiere sempre aperto dei comitati per l'esecuzione amministrativa delle decisioni "legislative" di Commissioni e Consiglio europei. Quella per cui le autorità indipendenti, ciascuna nel suo campo, avvertendo la ristrettezza dell'orizzonte domestico, cercano le forme di coordinamento operativo con le *authorities* corrispondenti degli altri Stati.

Questo nuovo paradigma statale, ha il suo massimo svolgimento nel rapporto di integrazione tra la costituzione economica dei singoli Stati e l'ordine economico-costituzionale dell'Unione. In realtà, secondo le stesse norme del Trattato (artt. 98, 99 TCE) la politica economica degli Stati membri è funzionalizzata agli obiettivi comunitari. E si può dire che "gli Stati operano in funzione strumentale all'Unione". Questa necessità comporta profonde conseguenze anche negli equilibri interni di ciascuno Stato comunitario, fra costituzione economica e costituzione politica.

La costituzione economica statale che è quella maggiormente integrata nell'ordinamento dell'unione presenta, ora, infatti, nei confronti delle istituzioni politiche, una rigidità rafforzata. Non nel senso che le istituzioni economiche "guidino" le decisioni politiche (se vi è una parte del mondo in cui vi è rivalutazione del potere politico rispetto ai poteri mercantili questa è proprio l'Unione europea). Ma nel senso che le istituzioni politiche statuali hanno il vincolo di rispettare i fondamentali principi europei della costituzione economica: il principio dell'unità del mercato, le libertà di circolazione, il divieto di disavanzi pubblici eccessivi, l'equilibrio tra generazioni presenti e quelle future nella qualità della spesa pubblica, la certezza del diritto e dei processi.

La moneta comune ha "comunitarizzato" quei vincoli (un tempo si sarebbe detto che li ha "internazionalizzati") e la politica di bilancio di ciascuno Stato membro dell'Unione deve dunque svolgersi secondo parametri di compatibilità la cui fonte giuridica è sovra-statale. La stessa ripartizione di competenze funzionali e territoriali, e in definitiva la struttura, di ciascuno Stato comunitario è profondamente influenzata dai vincoli della costituzione economica. Al patto della stabilità "esterna" tra gli Stati comunitari corrispondono patti di stabilità "interna" in ciascuno Stato tra governo centrale e governi



territoriali. La “cultura della stabilità” da canone economico è così diventata principio di organizzazione costituzionale interno degli Stati comunitari. Ma nella Comunità matura, dopo il Trattato di Nizza e la coeva proclamazione della Carta dei diritti fondamentali degli europei (2000), il fattore più rilevante di integrazione è certamente il *principio di cittadinanza*. E questo per tre ragioni di fondo.

In primo luogo per la efficacia multifunzionale che i diritti hanno assunto nel moderno costituzionalismo. Non più solo elementi di una sfera individuale ma anche di una sfera sociale di libertà. Essi svolgono in ogni costituzione una funzione organizzatoria della parte strumentale: sicchè questa risulta finalizzata ad essi.

In secondo luogo, la cittadinanza si pone come meso-istituzione. Istituzione trasversale tra Stati e Comunità, come “passerella” tra il complesso ordinamentale Comunità-Stati e “l’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa”. È infatti - in quest’ultimo aspetto - l’istituzione di collegamento tra la sfera pubblica e la sfera collettiva.

In terzo luogo, la cittadinanza è l’espressione e, insieme, la fondazione di una *koinè* comune fondata “sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto” (art. 6 TUE). È una *koinè* comune ma autonoma rispetto ai singoli Stati ed è contro di essi che si prospetta la tutela politica della cittadinanza come sfera sociale, nei confronti degli Stati membri che eventualmente ne violino l’essenza (art. 7 TUE). Per questo triplice ordine di ragioni, la cittadinanza e i suoi diritti diventano - alla pari con le logiche economiche - un potente fattore di integrazione nell’esperienza giuridica europea.

È alla luce di queste considerazioni - che narrano di un terreno giuridico completamente diverso da quello di riferimento della Costituzione del 1948 - che si deve valutare l’assetto di Governo. La sua funzionalità non va più riferita ad un modellino di rafforzamento o di razionalizzazione tutto nazionale.

Certo, come si è visto, inscindibile è l’intreccio tra ordinamento interno ed ordinamento sovrastatale. E le difficoltà dell’uno si riversano sull’altro e viceversa. Così è la funzionalità: che deve costantemente cercare di attestarsi sul migliore parametro comunitario. Quel che qui si vuole dire è che, ancora una volta, i poteri effettivi della istituzione governo vanno ricostruiti non in base a logiche astratte di ingegneria costituzionale che cercano di “forzare” quelle incolpevoli norme della Costituzione del 1948. Bensì in base a quanto una realtà complessa dice che essi sono diventati nello Stato comunitario.

3. L’istituzione governo che nello Stato comunitario subisce tali rilevanti mutazioni nel suo funzionamento, entra in un sistema costituzionale multilivello.



Essa subisce infatti vincoli e condizionamenti, ma partecipa anche ai benefici della *governance* di un sistema che, da un lato, va ben oltre i limiti territoriali nazionali e, dall'altro, ricomprende le articolazioni autonome sub-statali.

Il sistema comunitario non è quindi bidimensionale: Unione europea/Stati nazionali. Esso prosegue anche ai livelli di governo territoriale, con speciale attenzione alle regioni c.d. costituzionali (in quanto dotate di poteri legislativi).

La nostra istituzione governo, entra così, dopo il 2001, nella terza fase, che tuttora perdura, in cui, ancora una volta, le sue caratteristiche funzionali mutano.

Ora è anche governo di governi sub-statali in un ordinamento multilivello.

Perché dal 2001? Perché è nel 2001 che l'ordinamento regionale - impiantato nella Costituzione del 1948, attuato nel 1970, reso "governabile" con l'elezione diretta dei presidenti delle regioni (1999) - raggiunge dopo una revisione ex art. 138, confermata da referendum popolare, la sua piena maturità costituzionale.

Naturalmente, anche qui la sottolineatura di un punto di svolta, non significa che tutto comincia nella data indicata come *dies a quo* della periodizzazione. Al contrario, proprio lo stesso concetto di un assetto governativo ad un ulteriore livello sub-statale ha un collegamento assai stretto con l'ordinamento comunitario. L'articolazione in autonomie dell'ordinamento statale nazionale è ormai una necessità di fatto in tutta l'Unione europea. C'è anche una data originaria per questo fatto: è il 23 luglio 1985, quando nel regolamento comunitario sui "programmi europei" integrati si prevede un coinvolgimento effettivo delle autonomie territoriali nella fase di elaborazione e attuazione delle decisioni europee. Tre anni dopo, nel 1988, il regolamento sui Fondi strutturali stabilisce che, in base al principio di sussidiarietà, i piani d'azione siano elaborati al livello geografico ... più appropriato". Sul piano del diritto costituzionale comunitario si produce da allora un fenomeno interessantissimo. Avviene che - come è stato detto - "dalle aeree socio-economiche regionali individuate ai fini statistici per l'esecuzione delle politiche comunitarie con impatto territoriale - abbiano preso corpo entità di tipo politico". Il regionalismo francese, la *devolution* britannica, persino la regionalizzazione di Stati assai piccoli come la Slovenia e la Slovacchia, hanno luogo sotto la spinta della politica di coesione europea.

Con queste avvertenze, possiamo perciò considerare la data del 2001 come iniziatica di un cambio di passo delle funzioni di governo.

Ora, queste risultano assai legate al principio di sussidiarietà (specificamente richiamato - oltre che nel Protocollo sulla sussidiarietà, annesso ai Trattati dell'Unione - anche nell'art. 118, primo comma, della Cost.). Un principio che funziona a difesa della prossimità, come primo criterio del governare, ma che finisce, poi, per assicurare le necessità (crescenti, nelle crisi del mondo "globa-



le”) delle dimensioni e dell’efficienza. E dunque per avocare al livello di governo nazionale funzioni di primaria competenza territoriale (come riconosciuto dalla coraggiosa sentenza della Corte costituzionale, n. 303 del 2003). Un governo dunque che, rispetto ai governi territoriali, interviene come governo-garante, come governo-equilibratore, come governo-sanzionatore. In tutte queste funzioni è sottesa l’idea del soggetto Stato-sovrano a differenza delle altre componenti “autonome” costituenti la Repubblica (art. 114, co.2, Cost.).

Come governo-garante - in quanto titolare esclusivo del rapporto dello Stato con l’Unione europea - garantisce i “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” (art. 117, co. 1 e 2, a). E garantisce anche la legittimità “generale” delle leggi. Secondo la Costituzione, infatti, “il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione” (art. 127).

Come governo-equilibratore - in quanto coordinatore dei dati statistici di tutte le amministrazioni della Repubblica (art. 117, co.2, r) - è titolare esclusivo della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (“che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”: come dice la Costituzione: art. 117, co.2, m). E ancora governo-equilibratore - in quanto titolare esclusivo delle misure di perequazione finanziaria (art. 117, co.2, e) - nell’istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e nella destinazione di risorse aggiuntive per rimuovere gli squilibri economici e sociali (art. 119, co.3 e 5, Cost.).

Come governo-sanzionatore, in quanto “può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica ovvero quando lo richiedano la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali” (art. 120, co.2, Cost.). E ancora, titolare della misura estrema di proporre lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale (art. 126).

In considerazione di questa triplice funzione del governo nel sistema sub-statale, è ancora più evidente nel nostro ordinamento la gravità della assenza di una sede parlamentare provvista di veri poteri di rappresentanza territoriale, di fronte a cui il governo possa essere chiamato a rispondere.

La perdurante difficoltà di affrontare il tema della “Camera delle autonomie” è tanto più rilevante in quanto sono i rami dei parlamenti nazionali i soli abilita-



ti ad attuare la procedura di avvertenza preventiva (*early warning*) di violazioni di sussidiarietà insite in iniziative legislative della Commissione europea.

È una disarmonia della forma di governo che si coglie meglio nella sua ultima periodizzazione. Una disarmonia che potrà essere sanata con una revisione costituzionale volta a superare la contraddizione di fondo tra la vocazione elettiva del Senato su base regionale (art. 57, co.1, Cost.) e la parità perfetta delle due Camere nella concessione della fiducia al governo (art. 94, co. 1, Cost.). Tuttavia, anche per questo aspetto, non vengono in rilievo le specifiche norme sull'istituzione Governo, bensì il problema di una incompleta forza di rappresentanza del Parlamento nel sistema politico.

4. La periodizzazione ("convenuta" tra scrivente e lettore di queste note) ci ha consentito di cogliere una evoluzione della istituzione-governo nel nostro ordinamento che, certo, non è per fasi nette, a compartimentazione stagna. Ma, come ognuno ha avvertito, è fatta di compenetrazione e perduranze tra una fase e l'altra.

Nella fase ultima della Grande Crisi finanziaria e di minacciata recessione economica sembra tornare, con caratteristiche e giustificazioni, proprie della prima fase, una ricerca di strumenti di diritto pubblico dell'economia, che sembravano ormai riposti in un armamentario del passato.

L'istituzione-governo ripercorre le "antiche scale" di amministrazione diretta di comparti finanziari ed economici, che sembravano ormai sottratti ad ogni legge che non fosse quella del mercato.

Questo ritorno "spiazza" per molti versi l'evoluzione dell'istituzione governo nello Stato comunitario. Simbolicamente, la libera concorrenza viene retrocessa a "criterio" e non obiettivo dell'integrazione. E, con la politica della concorrenza, anche quella degli aiuti di Stato e "della fiscalità di vantaggio" conoscono ripensamenti e rettifiche.

L'istituzione governo degli Stati comunitari è come sospesa nel dubbio tra efficacia di rinazionalizzazione delle politiche di sostegno e coesione economica o, al contrario, efficacia di una integrazione verso l'alto delle decisioni macro-economiche e macro-finanziarie. La prevalenza di questa ultima scelta, nel susseguirsi dei Vertici e, soprattutto, per la constatazione della sovranazionalità della scala su cui intervenire, mostra come la stessa funzionalità governativa, sia necessitata da una sempre più stretta integrazione, nonostante le difficoltà di decidere in gruppo e la maggiore facilità e apparente rapidità di ricorso a rimedi domestici.

Anche il governo dei governi substatali multilivello attraversa una fase di ripensamento e ridefinizione. Il dubbio è se nella crisi finanziaria ed economica sia possibile sperimentare frammentazioni e limitazioni della sovranità fi-



scafe dello Stato. E ancora se il ritorno dello Stato interventore economico non implica, di per sé, una fragilità di fondo nel sistema autonomistico di collocazione e perequazione delle risorse. Nella incertezza delle condizioni di *welfare* permane però la consapevolezza del valore dell'intervento di prossimità, con un moto inverso alla verticalizzazione verso l'alto, perseguito per decisioni di maggiore respiro.

Ognuno di questi problemi è problema intrinseco di governo. Ne condiziona non solo il merito delle decisioni ma il modo stesso di essere strutturale.

È molto superficiale la credenza che possa essere l'assetto formale dell'istituzione governo a prevalere sulle cose. Mentre l'evidenza sovra-statale e sub-statale sta a dimostrare che i cambiamenti di governo non seguono questa o quella ideologia di ingegneria costituzionale, ma il realistico contesto, istituzionalizzante, delle cose e dei bisogni.

Da questa angolatura, i pochi articoli della Costituzione dedicati all'istituzione Governo, sono ancora validi per fissare i confini essenziali di un regime parlamentare.

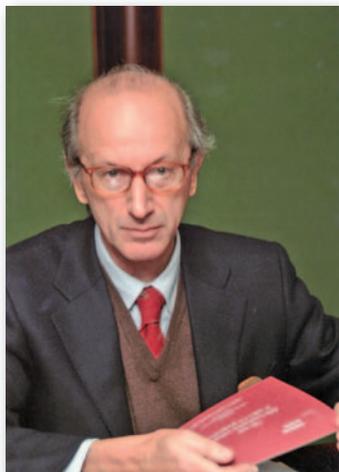
Si capisce anche, però, che poco si è lavorato, dentro quei confini, per dare efficienza di guida autonoma al potere di governo di fronte agli imponenti fenomeni verificatisi dentro lo Stato e intorno allo Stato.

Un deperimento di autonomia che si è tradotto talora in una sorta di collaterale acritico del potere di governo rispetto alle forze prevalenti nella società e nel mercato.

Tuttavia, i problemi a cui il potere di Governo si è raffrontato - e si deve raffrontare - (nella triplice dimensione della gestione, dell'integrazione comunitaria, dell'ordinamento multi vello delle autonomie) lo hanno fatto, per così dire, più "spesso" e più "duro". E ciò anche in forza dello strumentario d'emergenza (e di "forzature") a cui sovente ha dovuto ricorrere. Nella sua ultima intervista, Leopoldo Elia ha constatato questa contraddizione: "è rimasto aperto il problema del rafforzamento del potere di governo: che in realtà è già forte ma nell'apparenza favorisce invece il vittimismo di chi dice che non ci sono poteri".

Il discorso del riformismo costituzionale si sposta allora dalla condizione del potere di governo a quello generale sulle garanzie. Nell'attuale regime parlamentare italiano si avverte che nessuna ipotesi riformista sul governo può ragionevolmente progredire se dissociata da una seria revisione delle garanzie di sistema: e questo proprio per evitare - da tutti i punti di vista - le "degenerazioni" di cui, fin dal dibattito sulle origini, si parlava..





IL MODELLO COSTITUZIONALE DELLA GIUSTIZIA: COSA DIFENDERE, COSA SALVARE, COSA CAMBIARE

CARLO GUARNIERI

*Ordinario di Sistema politico italiano
presso la Facoltà di Scienze Politiche
dell'Università di Bologna*

Vi sono modi diversi con cui si può parlare di un “modello” costituzionale di amministrazione della giustizia. Ad esempio, ci si potrebbe domandare che cosa avessero veramente in mente i costituenti quando redigevano la parte di Costituzione dedicata alla giustizia. Non è ovviamente facile dirlo con certezza, anche se si possono fare ipotesi, basandoci sul dibattito in Assemblea e sul generale profilo culturale dei protagonisti principali. Ad esempio, quello, ben noto, di Leone o Calamandrei. Non credo però che sia particolarmente utile, oggi, seguire questa strada e limitarsi a ricostruire le aspirazioni di quel particolare momento storico. Non solo perché è già stato fatto¹, ma perché è più importante individuare che cosa la Costituzione ha prodotto in concreto in questo settore. In altre parole, se vogliamo cercare di valutare l'adeguatezza del modello costituzionale alle necessità del nostro Paese di oggi, è necessario innanzitutto ricostruire l'assetto concretamente emerso dal lungo processo di attuazione degli articoli della Costituzione dedicati alla giustizia.

1. I caratteri del modello costituzionale di amministrazione della giustizia.

Come è probabilmente ben noto, la nostra Costituzione segna il ritorno dell'Italia all'interno di quella tradizione costituzionale liberale cui aveva ap-

1 Vedi F. Rigano, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1984; e, con particolare riferimento al ruolo di Piero Calamandrei, A. Barbera, *Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in www.forumcostituzionale.it (sito visitato il 8/1/2008).



partenuto, pur con limiti e deficienze, fin dalla metà dell'800. Naturalmente, i costituenti operavano con l'occhio rivolto soprattutto alla tragica esperienza del crollo del regime liberale e dell'autoritarismo fascista. Da qui l'esigenza di non limitarsi ad una semplice "restaurazione democratica" ma di costruire un assetto costituzionale dove forti fossero le garanzie per i cittadini e per le minoranze politiche. Non deve quindi stupire che la giustizia occupi un posto di rilievo nel disegno costituzionale. Si pensi al Titolo I della prima parte, dedicata ai Diritti e Doveri dei cittadini, dove la garanzia giudiziaria dei diritti è di frequente evocata, oltre ovviamente ai Titoli IV e VI della seconda parte, dedicati agli strumenti che questa garanzia devono assicurare: la magistratura e la corte costituzionale. È proprio qui - nella configurazione del sistema giudiziario nel suo complesso - che stanno le novità di maggiore importanza rispetto al passato. L'attuazione della Costituzione - specie per il modo con cui è avvenuta - ha portato ad una profonda trasformazione della posizione del giudiziario nel nostro sistema politico.

In primo luogo, la Costituzione introduce un notevole rafforzamento delle garanzie di indipendenza della magistratura, in entrambe le sue dimensioni: esterna ed interna. L'indipendenza esterna è frutto dell'istituzione di un organo di governo, il Consiglio Superiore della Magistratura, competente per tutte le decisioni che riguardano lo status del magistrato. Si tratta di un organo composto in larga parte da rappresentanti del corpo giudiziario, del tutto separato dall'esecutivo, cui in precedenza toccavano le principali responsabilità in tema di governo il corpo giudiziario. Quanto all'indipendenza interna, è stata la conseguenza di un serie di riforme che hanno smantellato la carriera tradizionale - e sui cui torneremo più avanti - e che hanno fatto diventare il CSM - specie dopo l'introduzione, nel 1975, della proporzionale per l'elezione dei membri togati - un vero e proprio organo di autogoverno, semmai temperato da una variabile ma moderata influenza da parte dei partiti politici, esercitata attraverso i membri laici nominati dal Parlamento.

La Costituzione ha determinato anche un forte aumento dell'incidenza politica del sistema giudiziario, intendendo con questa espressione una maggiore capacità delle decisioni giudiziarie di incidere sulla funzione politica di base, cioè sull'allocazione autoritativa di valori.² Si tratta di un aumento che in parte è frutto delle citate più robuste garanzie di indipendenza, ma che è conseguenza anche di altri aspetti del modello costituzionale. Quello forse di maggior rilievo è l'istituzione del controllo giudiziario di costituzionali-

2 È questa la nota definizione della politica di David Easton, *A System Analysis of Political Life*, Chicago, The University of Chicago Press, 1965, p. 19.



tà. Mi limito qui solo ad un cenno, dato che si tratta di una novità ben conosciuta. Va solo sottolineato che, benché l'Italia abbia adottato il modello kelseniano di attribuire tale controllo ad una corte costituzionale separata dalla giustizia ordinaria, i tribunali ordinari partecipano di fatto in vario modo - ed in una misura che col tempo sembra essere cresciuta - al controllo di costituzionalità.³

Un secondo elemento che ha contribuito senz'altro al particolare rilievo che ha assunto col tempo la giustizia penale, riguarda la posizione istituzionale del pubblico ministero. Non solo la sua continua appartenenza ad un corpo unico di magistrati - aspetto su cui la Costituzione non sembra essere tassativa⁴ - quanto soprattutto il suo rapporto con il sistema politico. Infatti, il principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112) ha avuto come conseguenza pratica quella di escludere qualsiasi forma di responsabilità politica del pubblico ministero per le decisioni che si trova a prendere. Di più, la presenza di spazi di discrezionalità è stata in un certo qual modo "cancellata" dalla norma in questione, in quanto considerata una patologia da rimuovere o, al massimo, da tollerare e, comunque, da contenere il più possibile.

Queste due innovazioni -una più forte indipendenza ed una maggiore incidenza politica - hanno creato le condizioni per una forte espansione del potere giudiziario, per quella "giudiziarizzazione della politica" che negli ultimi decenni è emersa come una tendenza presente anche in buona parte delle democrazie contemporanee.⁵

D'altra parte, se è vero che il modello costituzionale ha realizzato le condizioni per una forte espansione del potere giudiziario, è anche vero che - almeno implicitamente - esso presume che il giudice chiamato a svolgere questo nuovo e impegnativo ruolo sia quello della tradizione: il giudice funzionario tipico dei paesi dell'Europa continentale, reclutato per concorso, spesso in giovane età, subito dopo aver terminato gli studi universitari. Si tratta di un giudice il cui ruolo è definito, con una certa semplificazione, come di colui che "pronunzia le parole della legge", ma dove legge è intesa soprattutto come norma di origine legislativa. È una definizione non priva di fascino - e anche per questo ha esercitato a lungo una forte influenza nei paesi dell'Europa

3 Vedi, di recente, P. Pederzoli, *La corte costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008.

4 Come indicato dalla sentenza n. 37/2000 della Corte costituzionale. Il punto era stato approfondito in precedenza da N. Zanon, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996.

5 Vedi C.N. Tate and T. Vallinder (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995. Mi piace qui ricordare che questo volume - ormai diventato un piccolo classico - contiene le relazioni di un convegno tenuto a Forlì nel 1992, grazie anche al sostegno della Serinar diretta a quel tempo dal compianto senatore Melandri.



continentale - perché contribuisce a legittimare in modo semplice ed efficace l'indipendenza del giudice in un regime politico democratico.⁶ Il giudice, infatti, può essere indipendente dagli altri poteri - di regola legittimati democraticamente dal voto - perché in realtà è sottoposto alla legge, considerata la suprema espressione della volontà popolare. La sua indipendenza può allora essere considerata come uno strumento necessario per garantirne l'imparzialità nei singoli giudizi: se vogliamo usare l'efficace espressione di uno studioso americano, il giudice è indipendente al dettaglio ma non all'ingrosso!⁷ Come vedremo fra poco, si può però dubitare che oggi i comportamenti dei nostri giudici possano essere definiti in questo modo.

2. *Una valutazione del modello costituzionale: l'efficienza.*

Se questi sono i principali caratteri del modello costituzionale, per come si è realizzato in questi 60 anni di vita repubblicana, in che misura lo possiamo oggi considerare adeguato alle esigenze della nostra democrazia? In altre parole, la nostra amministrazione della giustizia, per come è emersa dall'attuazione delle norme costituzionali, svolge in modo soddisfacente le funzioni che un moderno regime democratico le affida? Quelle, ad esempio, che derivano dalla prima parte della Costituzione, dal già citato Titolo I? La risposta, come dovrebbe essere evidente, non è facile. Vediamone rapidamente i vari aspetti.

Partiamo da una considerazione abbastanza banale: la funzione fondamentale affidata all'amministrazione della giustizia in tutti i regimi, ma soprattutto in quelli democratici, è risolvere controversie sulla base delle norme riconosciute dall'ordinamento. Proprio da questo punto di vista, il nostro sistema giudiziario mostra, da tempo, segni di forte difficoltà. Ancora di recente, un'autorevole conferma ci è giunta dal rapporto 2008 della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) che segnala la durata molto maggiore dei nostri procedimenti rispetto agli altri paesi dell'Europa occidentale. Ad esempio, un procedimento civile di primo grado dura, in Italia, in media 507 giorni, contro ai 262 della Francia e ai 261 della Spagna. O ancora, un procedimento di divorzio richiede in Italia 634 giorni, 477 in Francia, 321 in Germania e solo 227 in Spagna. Spesso la ragione di questa situazione è attribuita a mancanza di risorse o a carenze di tipo organizzativo. Le risorse certo non abbondano, anche se non sono così scarse come talvol-

6 Vedi G. Rebuffa, *La funzione giudiziaria*, Torino, Giappichelli, 1993.

7 Vedi M. Shapiro, *The European Court of Justice*, in P.H. Russell e D. O'Brien, *Judicial Independence in The Age of Democracy*, Charlottesville, The University Press of Virginia, 2001, p. 280.



ta appare: sempre secondo il già citato rapporto della CEPEJ, anche se la Germania spende per l'amministrazione della giustizia ben 106 euro per abitante, l'Italia ne spende 70, a confronto dei 68 della Spagna e dei 53 della Francia. Semmai, spesso le risorse sono male distribuite.⁸ Quanto alle carenze organizzative, esse dipendono anche dalla mancanza di adeguate capacità all'interno degli uffici giudiziari, una mancanza che tocca tutto il personale, ma in modo particolare quello togato, dato il ruolo di rilievo che vi svolge.

Emerge così un altro punto debole del nostro assetto: le capacità professionali. Infatti, non solo difettano le capacità organizzative: anche la qualità dei giudizi sembra lasciar a desiderare. Lo si deduce, ad esempio, da un'altra caratteristica del nostro sistema giudiziario, sottolineata da un recente studio della Banca d'Italia:⁹ l'elevata percentuale di sentenze oggetto di appello o ricorso e l'altrettanto elevata percentuale di sentenze che vengono riformate. Si tratta di percentuali molto elevate - vicino al 50% quella delle riforme, almeno per il civile, oggetto dello studio in questione - che non possono non sollevare dubbi circa le capacità professionali di almeno parte dei nostri magistrati.

In breve, gli elementi a nostra disposizione ci inducono a ritenere che il nostro sistema giudiziario non svolga in modo del tutto soddisfacente la funzione istituzionale di risoluzione delle controversie e che parte di questa situazione sia da attribuirsi a carenze nella preparazione professionale dei magistrati (e, va aggiunto, in ciò va inclusa la laboriosità, perché la scarsa laboriosità è anch'essa un sintomo di deficiente professionalità). A questo punto, suggerire un legame fra il deficit di professionalità e il modello di autogoverno che si è affermato in Italia non è certo privo di senso.

Come abbiamo accennato, grazie ad una serie di riforme varate negli anni '60 e '70, i membri togati del CSM - cioè i due terzi dei componenti di quell'organo - sono oggi eletti direttamente da tutti i magistrati. Allo stesso tempo, le valutazioni delle capacità professionali - quelle che un tempo erano le "promozioni", cui la stessa Costituzione fa riferimento all'articolo 105 - sono state rese progressivamente più agevoli: ad esempio, non esiste più un numero predefinito di promossi ma tutti coloro che sono giudicati positivamente ottengono comunque la promozione. Soprattutto, il procedimento di valutazione è affidato direttamente al giudizio del CSM. Così, le "promozioni" - e non so proprio se il termine sia adeguato al fenomeno che vogliamo descrivere - sono effettuate da un collegio composto per due terzi da membri scelti proprio

8 Vedi, ad esempio, le osservazioni di D. Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati*, Bologna, Il Mulino, 2003.

9 Szego, B. (acd) (2008), *Le impugnazioni in Italia*, Roma, Banca d'Italia, Quaderni di Ricerca Giuridica, n. 61.



da chi deve essere esaminato. In altre parole, ci troviamo di fronte a un assetto in cui i controllati scelgono controllori, chi deve essere valutato sceglie chi deve valutare, con l'inevitabile conseguenza di una tendenza al lassismo. Si tratta di un elemento confermato anche da quei dati che ci mostrano come esistano forti differenze nel rendimento fra sede a sede: ad esempio, vi sono sedi dove un procedimento civile tende a durare la metà della media italiana, mentre in altre si può arrivare al doppio. Quindi, fra sede e sede vi sono differenze di ben quattro volte nella durata media dei processi! Non solo, anche all'interno dello stesso ufficio sono spesso presenti forti differenze fra giudice e giudice, fra magistrato e magistrato.¹⁰ Sembra infatti che il rendimento sul lavoro dipenda in larga misura dalla disponibilità personale del magistrato - e per fortuna ce ne sono parecchi che disponibili lo sono! - e che quindi la capacità del sistema di stimolare comportamenti virtuosi - e di penalizzare quelli viziosi - sia piuttosto bassa.

3. Una valutazione del modello costituzionale: la responsabilità.

Se poi allarghiamo la nostra analisi a considerare la posizione complessiva assegnata dalla nostra Costituzione alla magistratura nel quadro delle istituzioni dello Stato emerge un problema di rilievo forse maggiore. Abbiamo già notato come la seconda metà del Novecento sia stata caratterizzata da una generale espansione del potere giudiziario. Si tratta di una tendenza non solo italiana: anche se in varia misura, quasi tutti i paesi democratici l'hanno conosciuta. In questo senso, la Costituzione italiana non ha fatto che anticipare questa tendenza. Anzi, ne può essere considerata parte. Questa trasformazione ha avuto, fra l'altro, significative conseguenze per il ruolo del giudice, la cui definizione tradizionale è oggi sempre meno in grado di riflettere la realtà. Lo smantellamento dei tradizionali controlli gerarchici sulla professionalità dei magistrati - una conseguenza dell'autogoverno - ha in buona misura liberato i giudici dalla necessità di seguire gli orientamenti della corte di cassazione, ma ha anche fatto venire meno una forma di controllo, discutibile quanto si vuole, sul modo con cui il giudice si conforma al dettato della legge. Si tratta di uno strumento che fino ad oggi non è stato sostituito da accorgimenti altrettanto efficaci o comunque adeguati al nuovo ruolo che il giudice ha assunto. La stessa diffusione del controllo giudiziario di costituzionalità ha, del resto, minato a fondo la tradizionale sottoposizione del giudice al

¹⁰ Un dato a suo tempo rilevato da G. Freddi, *Tensioni e conflitto nella magistratura*, Bari, Laterza, 1978 e, di recente, da F. Contini, D. Coviello e A. Ichino, *Duration of Trials and the Individual Productivity of Judges*, manoscritto non pubblicato, 2007.



potere legislativo. Come è stato di recente osservato, l'articolo 101,2 della Costituzione - "i giudici sono soggetti soltanto alla legge" - va oggi inteso aggiungendo "a condizione che la legge possa venire interpretata in modo da renderla costituzionalmente legittima, ovvero da renderla conforme al diritto comunitario e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo".¹¹ In questo modo, il dilatarsi dell'attività interpretativa del giudice fa sì che, nella realtà, questi sempre più si trovi ad elaborare le stesse norme che deve poi applicare, con una conseguente forte espansione del suo potere.

Si tratta di un'espansione che ha generato una situazione qualitativamente nuova, su cui è necessario riflettere. Sappiamo da tempo che le nostre non sono democrazie "letterali", dove il principio maggioritario possa esercitarsi indisturbato. Più correttamente, viviamo in democrazie costituzionali - o liberaldemocrazie - dove il principio democratico si trova a fare i conti con l'esigenza di difendere le libertà dei cittadini, i loro diritti - e ad esserne di conseguenza limitato. Ma l'evoluzione che abbiamo or ora descritto non sacrifica forse in modo eccessivo il principio democratico? La tradizionale divisione del lavoro fra il potere legislativo - che emana le regole generali - e quello giudiziario - che le applica in modo indipendente nei singoli casi - non regge più. Se il giudice è solo condizionato da un diritto da lui stesso prodotto, quale spazio concreto vi è oggi per la democrazia, per la volontà popolare? Non ci troviamo forse di fronte ad una versione aggiornata del governo dei giudici dell'antico regime?¹²

C'è chi pensa che per rimediare a questa situazione sia necessario introdurre forme di responsabilità politica del giudice. Ad esempio, il giudice¹³ elettivo, possibilità che la stessa Costituzione non esclude all'articolo 106, 2. In realtà, i tradizionali meccanismi della responsabilità politica, se applicati alla funzione giudiziaria, creano più problemi di quanti non se ne vogliano risolvere. Infatti, come può un giudice elettivo giudicare imparzialmente se una delle parti è un suo elettore e l'altra un suo avversario? O addirittura una delle parti ha contribuito alla sua campagna elettorale? È probabilmente per queste ragioni che l'elezione diretta dei giudici è piuttosto rara.¹⁴ Non mancano invece forme flessibili di collegamento fra giudice e sistema politico. A ben vedere

11 D. Bifulco, *Il giudice è soggetto soltanto al "diritto"*, Napoli, Iovene, 2008, p. 127.

12 Vedi M. Troper, *Le Pouvoir Judiciaire et la Démocratie*, in « European Journal of Legal Studies », 1 (2007), n.2, pp. 1-16.

13 O il pubblico ministero, come sembra sostenere da qualche tempo la Lega Nord.

14 La conservano infatti ancora alcuni Stati degli USA. Era poi prevista in URSS, anche se il processo elettorale era in realtà completamente controllato dal partito comunista, in un contesto politico del tutto estraneo alla tradizione liberal-costituzionale.



tutti i sistemi ne hanno, anche se con modi e intensità diverse.¹⁵ Nei paesi di common law di solito il reclutamento dei giudici vede la partecipazione degli altri poteri dello Stato. Tradizionalmente, nei paesi di civil law erano i giudici delle corti superiori ad assicurare un collegamento, scelti com'erano dal potere politico, anche se fra coloro che potevano vantare un'adeguata competenza professionale. In molti di questi paesi il ruolo delle branche politiche è stato di recente ridotto. Ad esempio, sono stati introdotti consigli giudiziari simili al nostro CSM. Nessuno però si è spinto così avanti da affidare tutte le decisioni sullo status dei giudici ad un organo composto a grande maggioranza di rappresentanti eletti del corpo, con il rischio di avere una sorta di autogestione corporativa, solo temperata dall'influenza dei partiti, dove le esigenze dell'istituzione - specie quella di avere magistrati competenti e capaci - tendono ad essere trascurate.

Naturalmente, si può obiettare che il potere giudiziario incontra dei limiti fisiologici nella sua struttura: ad esempio, nelle procedure che deve seguire e nel suo carattere diffuso, frammentato. Resta che uno dei principali strumenti per limitare il potere giudiziario è quello di ancorare la sua decisione a norme giuridiche pre-esistenti. Se queste non sono più solo quelle dettate dal legislatore, non per questo la loro elaborazione deve essere frutto esclusivo del corpo giudiziario. In altre parole, se il giudice oggi non è più "soggetto solo alla legge" ma al diritto, che questo diritto venga elaborato con il concorso di tutti coloro che professionalmente lo trattano, cioè della comunità dei giuristi. Per questo, a ben vedere, uno dei punti deboli del nostro assetto è la separazione, l'isolamento della magistratura dalle altre professioni giuridiche. Se il giudice deve essere innanzitutto un buon giurista, questa qualità non può essere garantita da un organo composto in maniera sostanzialmente autoreferenziale come è oggi il CSM.

Un legame più stretto con gli altri giuristi è senz'altro importante, ma non basta se vogliamo che il nostro sistema politico mantenga, pur con tutte le correzioni necessarie, una natura democratica (vedi art.1). Proprio l'accentuato rilievo politico del sistema giudiziario lo richiede. Come abbiamo visto, la legge, da sola, non basta più: il ruolo del giudice nella creazione del diritto è ormai essenziale. Vi è poi una considerazione di natura realistica ma non per questo meno importante. La maggiore incidenza politica delle decisioni giudiziarie è stata chiaramente percepita da quasi tutti gli attori politici, con la

15 Per un'analisi della situazione nei principali paesi democratici mi si consenta di rinviare a C. Guarnieri e P. Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2002.



conseguenza di una forte attività di pressione nei confronti degli organi giudiziari. È irrealistico pensare di riuscire ad isolare del tutto la magistratura da queste pressioni. Anche per questa ragione, è opportuno prevedere dei canali istituzionali di collegamento che rendano le relazioni fra magistratura e sistema politico più trasparenti e, quindi, maggiormente controllabili.

È quindi necessario che l'assetto istituzionale tenga conto di questa esigenza, proteggendo sì il giudice dagli ondeggiamenti spesso impulsivi dell'opinione pubblica, ma assicurando sul lungo periodo un certo grado di ricettività nei confronti del sistema politico. A ben vedere, non è impossibile escogitare soluzioni che rispondano a queste esigenze, che del resto la Costituzione non disconosce, come dimostra la composizione ed il ruolo del CSM. Si tratterebbe, ad esempio, di ridurre la presa corporativa su quest'organo - oggi molto forte, grazie al prevalere del personale togato - così come l'impatto della pressione politica - oggi troppo diretto, dato che il Consiglio si rinnova ogni quattro anni!

Per concludere, in una certa misura ed in modo forse inconsapevole, la nostra Costituzione ha anticipato tendenze emerse solo più tardi (in Italia e non solo in Italia): l'espansione del potere giudiziario trova, infatti, le sue radici in molte delle scelte costituzionali. Proprio per questa ragione i limiti del nuovo assetto sono apparsi, qui da noi, prima e con intensità maggiore che altrove. Il principale è probabilmente l'aver sottovalutato il ruolo del fattore umano, del giudice. L'importanza crescente dei compiti che la nostra giustizia si trova a svolgere richiede però che a questa carenza si ponga rimedio. Se quindi vogliamo che i nostri giudici siano in grado di svolgere in modo soddisfacente il ruolo che è loro affidato in una democrazia costituzionale - garantire i diritti dei cittadini, limitare l'esercizio del potere politico - è necessario intervenire. In altre parole, se riteniamo che le scelte di fondo della nostra Costituzione siano ancora valide - e sul forte ruolo di garanzia assegnato alla giustizia non mi sembra ci siano dubbi - allora dobbiamo ripensare gli strumenti per attuarli.





LA COSTITUZIONE, LE ISTITUZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE E LE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA: LA SUSSIDIARIETÀ DA SVILUPPARE

ENZO BALBONI

*Ordinario di Diritto pubblico presso
l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

1. Nei primi dieci giorni del settembre 1946 vengono poste le basi *ideologiche* [è un aggettivo di cui non si deve avere paura!] della forma di Stato e di Governo della nostra Repubblica. Esse sono racchiuse, ma facilmente leggibili, nelle due proposizioni fondamentali che sotto forma di o.d.g. vennero presentate alle Sottocommissioni dell'Assemblea costituente proprio all'inizio dei loro lavori.

a) Sulla forma di Governo venne presentato e approvato l'o.d.g. Perassi con il quale, "ritenuto che né la forma di governo presidenziale né quella direttoriale" rispondevano alle condizioni della società italiana si pronunciò "a favore del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo" [A.C., II, Sc., seduta del 4 e 5 settembre 1946].

b) Sulla forma di Stato venne presentato e sostanzialmente accolto l'o.d.g. Dossetti (9 settembre 1946), che qui trascrivo:

"La Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: riconosca la pre-



cedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni, non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; riconosca a un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie, disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato".

Come tutti percepiscono, si avverte già qui un'aria nuova, che si ha il piacere di respirare a pieni polmoni, dopo l'infausta ventennale parentesi autoritaria del fascismo.

2. L'oggetto specifico del mio intervento rimanda a quel lontano, ma decisivo, precedente: l'attuazione del principio di sussidiarietà, di cui le FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA sono una manifestazione concreta e importante, ha atteso la sua consacrazione formale sino al 2001 (Titolo V, art. 118, co. 4 e art. 120), ma aveva avuto - come abbiamo sentito - alcuni significativi antecedenti.

È curioso che i giuristi di area cattolica non abbiano sviluppato, per anni e anni, questa idea, sulla quale si può annoverare soltanto un contributo scientifico di valore tra gli anni '50 e '60 ad opera di Egidio Tosato: un cattolico liberale che aveva avuto un ruolo di rilievo - anche se non elevatissimo - nei lavori della Costituente.

Invece, a partire dall'inizio dei lavori della terza Commissione bicamerale, quella presieduta da Massimo D'Alema, che lavorò tra il 1996 e il 1998, i contributi sul tema "sussidiarietà" si sono sprecati, anche con qualche manifestazione di entusiasmo eccessivo e di abuso di un'espressione che ha rischiato di diventare un oggetto *bon-à-tout-faire*.

È un fatto, però, che anche grazie al contributo del concetto di sussidiarietà si è stratificato l'*humus* sul quale ha attecchito la cultura di nuova ispirazione la quale ha prodotto le due sentenze della Corte Costituzionale di cui subito parlerò.

Grande ruolo ha avuto, dunque, in questa vicenda la Corte costituzionale nella sua veste di giudice delle leggi e - soprattutto - di attuatore sostanziale della Costituzione. Essa, dopo essersi già espressa in materia di IPAB nel 1988 con la sentenza n. 396 ha poi completato un suo persuasivo iter argomentativo con le rilevanti sentenze n. 300 e 301 del 2003. Nella stessa direzione si era mosso il Consiglio di Stato, Sezione atti normativi, con il denso parere n. 1354 del 2002.



Già altri autorevoli colleghi prima di me hanno potuto svolgere in più risvolti e con diverse angolature i momenti e le istituzioni che contraddistinguono l'avvenuto ingresso nel nostro sistema costituzionale dei diritti aventi natura etico-sociale, economica e politica attraverso i quali si è formata l'intelaiatura fondamentale del nuovo stato democratico fondato sul lavoro e sul pieno riconoscimento delle libertà.

La faticosa, ma lenta e progressiva, crescita civile del Paese e dei suoi cittadini deve molto alla qualità alta e preveggenze che intesse le disposizioni della nostra Carta fondamentale facendone emergere i valori e i principi. È questo uno dei non molti prodotti giuridico-istituzionali dei quali possiamo legittimamente andare orgogliosi in patria e di fronte alle nazioni. Su tale lunghezza d'onda che va sotto il nome di patriottismo costituzionale ci hanno ammonito con misurata passione gli ultimi Presidenti della Repubblica.

3. L'ingresso del principio di sussidiarietà non è avvenuto dalla porta principale - una revisione esplicita che toccasse la parte I e, in essa, quella sezione delicatissima intitolata ai "Principi fondamentali" - ma attraverso la porta secondaria del riordino ordinamentale, intervenuto con la revisione del Titolo V nel 2001.

Anche se ciò un poco attenua la portata innovativa del principio in esame, quantomeno sul piano emblematico e simbolico, tuttavia il bene di non toccare l'intera parte I, eventualmente con malaccorte opere di revisione-manomissione, ha giustamente prevalso.

C'è chi pensa, però, - ed io sono tra questi - che la combinazione ideale ed operativa degli articoli 2 e 5 della Costituzione (personalismo comunitario, doveri inderogabili di solidarietà e pluralismo istituzionale e sociale) già racchiudessero il nucleo essenziale del nuovo principio adesso finalmente inserito agli artt. 118 e 120. Né viene, però, in ogni caso arricchito il nostro patrimonio costituzionale, visto nel suo insieme.

Si è svolta, poi, in dottrina, una serrata ma pacata disputa terminologica circa le qualificazioni da dare alla sussidiarietà. Con una fraseologia mutuata dal cruciverba, si parla comunemente di sussidiarietà orizzontale e verticale. Mi sembra più pertinente, perché più immediatamente allusiva e qualificativa, la distinzione tra una sussidiarietà di tipo istituzionale e una di tipo sociale: distinzione portata avanti da diversi autori (tra i primi G. Pastori, e da ultimo M. Olivetti).

Sul piano della c.d. 'legittimazione ad agire' per attivare azioni sussidiarie, la norma abilita i cittadini singoli o associati, ma è evidente che a tale riguardo è la dimensione collettiva e sociale a risultare più idonea. In tale segmento bene si inseriscono le Fondazioni di origine bancaria, le quali, dopo un avvio diffi-



cile sul piano legislativo, che ha comportato molte incertezze - e talora aspre controversie - circa il loro assetto e ruolo, hanno avuto un riconoscimento importante e, si può presumere, definitivo sulla scorta di due sentenze della Corte costituzionale nn. 300 e 301 del 2003 - il cui redattore, Gustavo Zagrebelsky, è annoverato per di più tra i più acuti, colti e stimati costituzionalisti italiani. La disputa di maggiore spessore concernente la nostra materia riguarda la c.d. dimensione oggettiva, ovvero con parole più semplici, quali "attività di interesse generale", possono essere ricomprese tra quelle verso le quali può rivolgersi l'azione dei soggetti collettivi-comunitari in attuazione dell'art. 118. Ma posso arrestarmi subito, su tale punto, perché non vi sono dubbi sul fatto che sia le funzioni di utilità sociale, sia lo sviluppo economico sia, più in generale, i servizi sociali siano pienamente ricompresi nel campo di attività delle Fondazioni di origine bancaria.

4. Le Fondazioni bancarie nascono, come è noto, con la legge n. 218/1990 (e il successivo D.lgs. 356/1990), quando, da un lato, i soggetti agenti nel settore del credito e risparmio vengono eretti in s.p.a. e scorporati dall'originario ente pubblico economico titolare di tutte le funzioni creditizie, di intermediazione mobilitare e di gestione del risparmio, dall'altro emergono gli enti conferenti portatori dei pacchetti azionari delle banche, che vengono avviati a divenire i gestori delle funzioni tradizionali di pubblica utilità e di carattere sociale. La legge n. 474/1994 rimuove i vincoli amministrativi alla circolazione azionaria e, allo stesso tempo, fissa i termini perentori - abbastanza brevi - entro i quali le Fondazioni avrebbero dovuto dismettere le partecipazioni di controllo nella banca conferitaria, pur mantenendo sempre la loro originaria natura pubblicistica.

Le cose cambiano radicalmente nella configurazione legislativa derivante dalla riforma del '98-'99 (l. n. 461/1998 e D.lgs. n. 153/1999), che rende le Fondazioni bancarie soggetti di carattere essenzialmente privato, non più qualificabili dunque come 'enti creditizi', divenendo istituzionalmente dedite a compiti di utilità sociale, che devono essere comunque tenuti distinti dalle funzioni pubbliche in senso stretto.

In particolare, il D.lgs. n. 153/1999 aveva definito FONDAZIONI (sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti) quelle «persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti» (art. 2, d.lgs. n. 153/1999). Il loro patrimonio è espressamente vincolato agli scopi statuari (art. 5, co. 1, dello stesso decreto).

A tali soggetti, costituiti in Fondazioni disciplinate da norme specifiche, è



espressamente precluso l'esercizio di funzioni creditizie ed è altresì esclusa qualsiasi forma di finanziamento, di erogazione o di sovvenzione, diretti o indiretti, a enti con fini di lucro o in favore di imprese di qualsiasi natura, con l'eccezione delle imprese strumentali ai propri fini statuari (oltre che delle cooperative sociali di cui alla legge n. 381 del 1991) (art. 3, co. 2). Salvo quindi che in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali, in tutte le altre ipotesi, comprendenti dunque anche le società bancarie conferitarie, sono vietate le partecipazioni di controllo (art. 6, comma 1). [Corte cost., sent. 300/2003, § 5 Considerato in diritto].

Questo assetto voluto dal legislatore fu contrastato davanti alla Corte sia dal Governo, che da alcune Regioni ricorrenti (sent. 300/2003). Queste ultime sostenevano che l'art. 11 della legge n. 448/2001 (di modifica del precedente decreto legislativo 153/1999) che veniva impugnata interveniva con norme di dettaglio in una materia di competenza concorrente Stato-Regioni (quella delle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale»). Viceversa, la Corte, giudicando infondate le censure regionali, ha affermato che il suddetto art. 11 «opera non in questa materia ma in quella "dell'ordinamento civile", comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (§ 6.1 Considerato in diritto).

Ancora, dice la Corte nel punto probabilmente più significativo della sentenza n. 300/2003: «La loro definizione quali persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale; il riconoscimento del carattere dell'utilità sociale degli scopi da esse perseguiti; la precisazione... che, quali che siano le attività effettivamente svolte dalle fondazioni, "restano fermi compiti e funzioni attribuiti dalla legge ad altre istituzioni", innanzitutto gli enti pubblici, collocano - anche in considerazione di quanto dispone ora l'art. 118, quarto comma, della Costituzione - le Fondazioni di origine bancaria tra i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali"» (sent. n. 300, Considerato in diritto, § 7).

Nella successiva sentenza, la n. 301/2003, la Corte effettua la seguente precisazione rispetto a quanto già anticipato nella precedente pronuncia: «è evidente che, al di là delle parole usate dal legislatore, deve, comunque, escludersi il riconoscimento alle Fondazioni di pubbliche funzioni [...]. Con la conseguente necessità di una interpretazione adeguatrice delle locuzioni descrittive di determinati settori quali, ad esempio, quello della «prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica» o quello della «sicurezza alimentare e agricoltura di qualità», locuzioni, tutte, che possono e devono essere interpretate in un senso logicamente compatibile con il carattere non pubblicitario della attività delle Fondazioni e, quindi, come riferentisi solo a quelle attività,



socialmente rilevanti, diverse, pur se complementari e integrative, da quelle demandate ai pubblici poteri. Resta, in tal modo, superato il dubbio di violazione del *principio di sussidiarietà* di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. che, anzi, risulta del tutto compatibile, oltre che con la natura privata delle Fondazioni, con il riconoscimento che le stesse svolgono compiti di interesse generale" (§ 4 Considerato in diritto).

Quanto poi alla gestione e all'impiego dei mezzi finanziari di pertinenza delle Fondazioni, la Corte sostiene che questi "devono restare affidati alla auto-determinazione delle stesse, salva anche a tal proposito l'ammissibilità di forme di coordinamento compatibili con la natura di persone private delle Fondazioni" (§ 7 Considerato in diritto).

In altre parole, la Corte ripropone e migliora la soluzione già prospettata nel «caso Ipab» (sent. 396/1988), in cui si riaffermava il principio per cui la natura privata di un ente "vieta che esso sia sottoposto a forme invasive di direzione statale, consentendo al massimo un'attività pubblicistica di coordinamento, la cui incisività è chiaramente minore". Tutto questo, sempre nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4, Cost.

5. Infine ci domandiamo: le Fondazioni rappresentano un ritorno al passato? Ovvero l'eterno ritorno del sempre uguale?

Due autorevoli giuspubblicisti, Clarich e Pisaneschi, scrivendo nel mezzo del turbine delle dispute poco sopra accennate, che hanno preceduto le risolutive decisioni della Corte Costituzionale avevano scritto, in un veloce pamphlet pubblicato da il Mulino nel 2001:

"Associazioni private di assistenza e beneficenza eravate e associazioni private di assistenza e beneficenza tornerete ad essere!". Così potrebbe ammonire a proposito delle casse di risparmio un legislatore illuminista che disegna strategie a tavolino, ancora legato al principio di supremazia della legge e non avvezzo a considerare la 'natura delle cose' come fonte di diritto, quando non addirittura la 'teoria del caos' come strumento di analisi dei fenomeni sociali e istituzionali. La storia delle fondazioni bancarie e dei contorsionismi del legislatore dell'ultimo decennio è in fondo tutta qui, e cioè nel tentativo di imporre un ritorno al passato ad enti che in origine erano istituzioni di assistenza e beneficenza ma che, per molti decenni, avevano gestito anche con buoni risultati, banche importanti e potenti".

Anche per la mia personale esperienza, ormai abbastanza lunga nel C.d.A. di una Fondazione lombarda di origine bancaria, non mi sentirei di usare un tono mesto e ripiegato su se stesso, paragonando la sfavillante attività di allora, tutta spinta nell'agone mercantile del traffico dei denari, all'agire odierno volto più modestamente a favorire lo sviluppo locale, a proteggere i territori stimolando nei diversi comparti la loro crescita e la capacità di innovazione, in-



serendo robuste iniezioni di socialità e di interventi che non siano però frutto di mera “compassione” (nel senso ‘bushiano’ del *compassionate capitalism*)
 Mi appare più congeniale, invece, richiamarmi alla scuola scientifica del mio maestro Feliciano Benvenuti, al cui insegnamento ritorno sempre più di frequente e volentieri.

Tutta la scuola pubblicistica della Cattolica, con Berti, Allegretti, Pototsching, Pastori (e modestamente chi vi parla) ha sempre tenuto fede al principio della distinzione tra ambito pubblico e statale. Nelle parole di Giorgio Pastori cogliamo il nucleo veritativo di quella dottrina: *“l’aver mostrato come le finalità di promozione e sviluppo della società tracciate in primo luogo dalla Costituzione potevano e dovevano essere perseguite, secondo il medesimo disegno costituzionale, non solo dalle istituzioni pubbliche, ma altrettanto bene, se non prioritariamente, anche dai soggetti privati espressione dell’autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati nel quadro del pluralismo sociale enunciato e garantito dall’art. 2 Cost. [...] Ora, la breve e pure controversa parabola seguita dalla particolare figura delle fondazioni di origine bancaria, sembra rappresentare un tratto emblematico, esemplare di una trasformazione legislativa e giurisprudenziale secondo la direttrice già seguita a suo tempo dalla Costituzione e specialmente valorizzata in quel magistero.”*

Le attività erogative delle Fondazioni devono essere indirizzate, secondo la legge e i rispettivi statuti, alle collettività locali e ai territori di riferimento per la cura di finalità sociali e la promozione dello sviluppo economico. Anche a tale proposito non si scopre nulla di veramente nuovo, perché già nel mondo anglosassone operano *private bodies with public purpose*, dando vita a una *service community*, cioè ad un patrimonio i cui frutti si pongono al servizio delle comunità.

L’argomento giuridico induce a non considerare precluse, anzi ad incoraggiare nei confronti dei privati dotati di spirito pubblico e disposti a confrontarsi sul e per il bene comune/interesse generale, quelle azioni che possono essere ascritte ad un settore Terzo, *not for profit*, che rifugga dai vizi dello statalismo burocratico, ma anche da quelli del liberismo selvaggio di impronta individualistica.

Un settore, un’attività che può essere denominata come “pubblico-libero” (secondo una definizione cara all’economista Alberto Quadrio Curzio) ovvero, con parole solo apparentemente diverse, “privato-sociale”.

Su questo terreno la Fondazione di origine bancaria ha davanti a sé un lungo cammino di servizio alle comunità locali e ai territori di cui è espressione e dai quali trae le ragioni della sua esistenza e del suo sviluppo.



NOTA AL TESTO

Conservando il tono sostanzialmente “colloquiale” del presente scritto, si riportano, nella nota che segue, i principali riferimenti bibliografici ove attingere le fondamentali nozioni a cui il testo fa espressamente ovvero implicitamente rinvio; si segue perciò, nella presente nota, l'ordine degli argomenti affrontati nel testo.

In generale, sulle forme di Stato e di Governo, si vedano, per tutti, G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2006; nonché M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, III ed. 2007. Sulle forme di Governo, in particolare, L. ELIA, *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970;

I brani dei lavori dell'Assemblea Costituente citati nel testo sono tratti dal volume a cura del SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, IV, sedute dal 29 luglio al 1947 al 30 ottobre 1947, Roma, 1970.

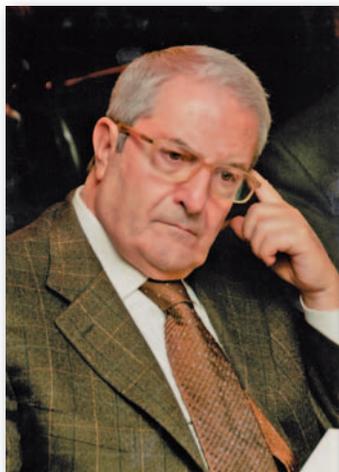
Il saggio di Egidio Tosato, a cui ci si riferisce nel testo è, in particolare, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, estr. da *Nuova Antologia*, n. 1904, agosto 1959; ma cfr. anche ID., *Persona, società intermedie e stato: saggi*, Milano, 1989.

Per quanto concerne le Fondazioni di origine bancaria (dizione che si ritiene più corretta di quella, pur in uso, “Fondazioni bancarie”), cfr., tra gli altri, M. CLARICH e A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie*, Bologna, 2001, citato al punto 5 del testo, laddove si legge un puntuale riferimento a F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna, 2000, in particolare, p. 25. Sullo stesso argomento cfr. anche G. PASTORI, *Il ruolo delle fondazioni bancarie per lo sviluppo*, in M. NAPOLI (a cura di), *Sistema creditizio e sviluppo locale*, Milano, 2004; e ancora ID., *Le fondazioni bancarie: aspetti istituzionali, assetto organizzativo e controlli*, in *Banca impresa società*, 3, 1997, in particolare, il par. 1, *La scelta in favore del “regime civilistico” delle fondazioni e le prospettive aperte*; nonché G. NAPOLITANO, *Le fondazioni di origine pubblica: tipi e regole*, in *Dir. Amm.*, 3, 2006; e infine F. BELLI/F. MAZZINI, *Fondazioni bancarie*, in *Digesto Disc. Priv., Sez. Commerciale, App. Aggiornamento*. Ancora, tra i tanti articoli e saggi dell'autore che forse più diffusamente si è dedicato all'argomento, cfr. invece F. MERUSI, *La nuova disciplina delle Fondazioni bancarie*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 8, 1999.

Sugli articoli 2 e 5 della Costituzione italiana, si vedano, rispettivamente: A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975; G. BERTI, *Art. 5*, ivi: entrambi, come noto a tutti gli studiosi, sono testi assolutamente fondamentali con riguardo all'impostazione personalista-comunitaria e pluralista-autonomista della nostra Carta.

Sulle sentenze della Corte costituzionale, nn. 300 e 301 del 2003, in tema di Fondazioni di origine bancaria, mi permetto di rinviare al mio *Sussidiarietà, libertà sociali, coerenza della normazione e disciplina delle fondazioni di origine bancaria*, in *Giur. Cost.*, n. 5, 2003 pp. 3149-3168; nonché ID., *Le sentenze sulle fondazioni bancarie tra attese e sorprese: considerazioni sulla dinamica delle fonti del diritto*, consultabile on-line, sul *Forum dei Quaderni Costituzionali*, alla pagina www.forumcostituzionale.it.





I PRINCIPI COSTITUZIONALI DA SALVAGUARDARE E LE ISTITUZIONI DA RIFORMARE

AUGUSTO BARBERA

*Ordinario di Diritto costituzionale
presso l'Università di Bologna*

Una necessaria premessa

Nel porsi di fronte alla Costituzione repubblicana bisogna nettamente distinguere la parte relativa ai principi dalla parte relativa alla organizzazione dei poteri. La prima riassume quei valori che devono informare tutto l'ordinamento giuridico e tutta la comunità nazionale; la seconda parte è relativa alla organizzazione dei poteri della Repubblica.

Bisogna insistere su questa distinzione per evitare di correre il rischio di estendere ai principi quel senso di insicurezza e di instabilità che può essere provocato dai ripetuti e vani tentativi di porre mano a incisive riforme costituzionali. Si tenta di giungere a questo traguardo dalla fine degli anni settanta. Si sono succedute tre commissioni bicamerali (la Commissione Bozzi nel 1983-1984; la Commissione De Mita Iotti nel 1992-1994; la Commissione D'Alema nel 1997); si sono avute due testi di riforma, uno, andato in porto nel 2001 ad opera della maggioranza di centrosinistra, un altro - bloccato dall'esito negativo del referendum - ad opera della maggioranza di centrodestra nel 2006. Ma - occorre dirlo con forza- nessuno di questi tentativi ha toccato o preteso di incidere sui principi costituzionali. Il volere perseguire modifiche (anche radicali per alcune forze) alla seconda parte della Costituzione non mette in discussione l'adesione a quei principi supremi della stessa che ne costituiscono il nucleo identitario e irriducibile. In questi anni infatti è stata chiesta la "revisione" non il "mutamento" della Costituzione.

I principi su cui si regge la costituzione sono stati elaborati dall'Assemblea Costituente dopo l'esperienza tragica della Dittatura fascista e la lotta di libe-



razione nazionale ma - questo non va trascurato - i principi in essa racchiusi trovano alimento nel costituzionalismo liberaldemocratico, quale si è venuto forgiando dopo le tre grandi rivoluzioni dell'Occidente, quella inglese del 1689, quella americana del 1776, quella francese del 1789.

Dopo secoli di scontro, anche con risvolti tragici, i principi della tradizione cristiana - personalista e solidarista - ed i principi liberali del razionalismo illuminista hanno avuto modo, come in altre costituzioni del Novecento, di incontrarsi e di porsi a fondamento del valore della dignità della persona umana. Dopo i conflitti dell'800 che avevano la Chiesa a combattere con il Sillabo la democrazia liberale e che avevano portato la tradizione liberale a forme di ateismo militante il Novecento ha rappresentato una nuova e fruttuosa sintesi delle due posizioni.

Richiamarsi - come si è tentato di fare per la Costituzione europea - solo alla tradizione liberale e illuminista trascurando l'apporto della tradizione giudaico-cristiana che ha elevato la dignità della persona è altrettanto sbagliato quanto pretendere di sottovalutare l'apporto del pensiero razionalista e liberale alla effettiva valorizzazione dell'individuo.

L'eclettismo di cui sono espressione i principi della costituzione del '48 - frutto del compromesso "alto" fra le posizioni cattolico-democratiche, social-comuniste e liberal-democratiche - ha consentito di non subire i contraccolpi della crisi, non solo italiana, di queste tradizionali e importanti ideologie politiche.

Tali principi avevano già iniziato il loro cammino in Italia con il Risorgimento, che - talvolta lo si dimentica - fu insieme lotta per l'unità d'Italia e lotta "per la Costituzione". Interrottosì il cammino con la Dittatura fascista, essi avevano ripreso vigore con la lotta di liberazione nazionale, non a caso definita un "Secondo Risorgimento".

Non si trattò di superare la "parentesi" fascista (come la definì Croce, suscitando le note polemiche storiografiche). Decisivo ed originale fu l'apporto alla Costituente delle grandi correnti che avevano dato vita alla Resistenza. La presenza di partiti fortemente ancorati nelle masse popolari - i democristiani, i comunisti e i socialisti in primo luogo - avrebbe colmato la debolezza del processo risorgimentale, non impropriamente definito "rivoluzione senza masse".

Il risultato di questa presenza è offerta, soprattutto, dal tentativo di recuperare una funzione di indirizzo dei poteri pubblici nell'economia e il riconoscimento dei "diritti sociali" come veri e propri diritti costituzionali. Tali diritti - arricchiti dal rilievo dato ai "doveri di solidarietà" - vennero a collocarsi a fianco dei più tradizionali diritti propri del costituzionalismo liberale.

I principi del costituzionalismo liberale non furono "rovesciati" (come continua a dire qualche annotatore) ma, anzi, ebbero finalmente modo di rinnovarsi e consolidarsi su basi più avanzate. Nello stesso anno i principi del



costituzionalismo - di un tormentato "costituzionalismo senza stato" - ebbero modo di manifestarsi nella limpida Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite, riunita a Parigi il 10 dicembre 1948, sotto l'impulso di Eleonora Roosevelt.

Principi costituzionali più radicati?

Una domanda è, a questo punto, d'obbligo: la Costituzione dopo sessantanni di vita è ancora robusta o ha perso freschezza e vitalità?

Di fronte a questa domanda le risposte (anche nel corso delle celebrazioni del sessantesimo anniversario) nella letteratura giuridica, e nel dibattito politico, sono state tante ed assai articolate. Dovendole riassumere evito specifiche citazioni ma esse sono riducibili essenzialmente a tre: a) c'è chi, con un tono talvolta più oleografico che agiografico, rivendica la immutata validità ed attualità del testo costituzionale, in tutte le sue parti. Secondo questa impostazione il testo costituzionale andrebbe mantenuto integro in tutte le sue parti e andrebbero anzi "respinti" tutti i tentativi di porre mano ad esso; b) c'è chi, con tono pessimistico e sfiduciato, considera la Costituzione ormai svuotata da ripetute debolezze e cedimenti di una politica ormai degradata, "poco radicata nelle coscienze", "logorata ed erosa"; c) c'è, infine, chi percepisce il testo costituzionale come un "corpo estraneo" e "un ingombro" o comunque non nasconde la voglia di un mutamento costituzionale anche attraverso una nuova "Costituente".

La mia opinione, che qui svilupperò, è che i principi costituzionali si siano ormai fortemente radicati nella coscienza degli italiani e che grazie a questo possiamo porre mano senza timori alla seconda parte della Costituzione. Anzi, dirò di più: i valori e i principi costituzionali sono oggi più radicati nella coscienza degli italiani di quanto non lo fossero in quei primi decenni in cui la Costituzione ha iniziato il suo cammino. I progetti fin qui coltivati sono stati tentativi di *revisione costituzionale*; se avessero intaccato i principi si sarebbero invece tradotti in tentativi di *mutamento costituzionale*. Se si fa eccezione per qualche isolata iniziativa di parlamentari o per i primi progetti elaborati dalla Lega Nord, nel periodo in cui forte era l'influenza di Gianfranco Miglio (che aveva contestato i principi costituzionali fin dalla prolusione milanese del 1966), nessun gruppo politico ha proposto riforme organiche della prima parte della Costituzione.

In Assemblea costituente le posizioni di partenza erano - come sappiamo - assai distanti ma alla fine si realizzerà un compromesso di alto profilo. Non furono reciproche concessioni ma reali convergenze fra forze politiche che partivano da posizioni inizialmente molto lontane. Ma quel compromesso presenterà il limite di rimanere a livello di *élites* intellettuali e politiche, di "pun-



te colte ed avanzate" (così Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, p. 25), senza un adeguato consenso di massa. Marcato, in particolare, il distacco fra i gruppi dirigenti, soprattutto comunisti e cattolico-democratici, che avevano dato vita al compromesso costituzionale, e il rispettivo elettorato, costituito da quelle che allora venivano chiamate le "masse comuniste" e le "masse cattoliche". Non mi riferisco alla nota contrapposizione fra gli storici che ritengono la Resistenza una vicenda frutto di larga partecipazione popolare e quelli che, invece, ritengono che essa sia stato il frutto di gruppi sociali e politici minoritari. Mi riferisco, in modo specifico, alla Costituente e alla assenza di una adesione popolare di massa ai suoi lavori, all'"isolamento" che l'accompagnò (oltre a Cheli v.P.Pombeni, *La Costituente*, Il Mulino, Bologna 1995 p. 80.)

Solo a metà degli anni sessanta il Concilio Vaticano II, in particolare con la Dichiarazione *Dignitatis humanae* (dicembre 1965), avrebbe radicato nella coscienza delle "masse cattoliche" i valori pluralistici della Costituzione, superando il distacco fra enunciati normativi e pratica vivente degli stessi, spesso ispirata invece a un clericalismo intollerante. Gli accordi di Villa Madama, firmati nel febbraio del 1984, avrebbero eliminato definitivamente i contrasti fra i principi costituzionali e le norme più retrive dei Patti Lateranensi, pur richiamati nell'art. 7 del testo costituzionale. Solo all'inizio degli anni sessanta - con il Congresso di Napoli del febbraio 1962 - la Dc avrebbe superato i veti vaticani e si sarebbe posto il tema dell'"allargamento delle basi democratiche dello Stato". Fino a quegli anni, tra l'altro, forti e ripetute erano state le violazioni della Costituzione, favorite dal permanere della vecchia legislazione del periodo fascista.

L'apporto dei cattolici alla Costituente - di Dossetti, Fanfani, La Pira, Mortati, Tosato ed altri - fu indubbiamente determinante. Non meno significativa l'azione svolta dall'intero gruppo dirigente democristiano che aveva contenuto le pretese di circoli clericali e di ambienti vaticani contrari all'accordo con "il comunismo ateo" e avrebbero voluto un ben altro testo costituzionale.

Come apprendiamo da una recente indagine di Giovanni Sale, gesuita di Civiltà cattolica -*Il Vaticano e la Costituzione*, Jaca Book Milano, 2008 - circolavano in quel periodo testi, talvolta sostenuti dalla stessa Segreteria di Stato, che presentavano una accentuata ispirazione clericale, tali da far correre il rischio di innalzare quegli "storici steccati fra Guelfi e Ghibellini" che invece De Gasperi voleva esorcizzare (v. in proposito il volume di A.Messineo, *Il potere costituente*, Edizioni di Civiltà cattolica, Roma 1946).

Le posizioni illuminate dei cattolici democratici nell'Assemblea Costituente saranno incrinata, dopo la vittoria del 18 aprile 1948, e in seguito all'accen- tuarsi dei bagliori della "guerra fredda", da marcati cedimenti confessionisti,



integralisti e clericali, fino - per usare un'espressione di Jemolo - a una diffusa "intolleranza religiosa" (*I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano 1961, p. 138). Ma anche dopo la approvazione della Costituzione saranno non pochi a chiedere di dare attuazione a quelle norme del Concordato che con la Costituzione erano più dissonanti (per esempio l'art. 5 che vietava ai "sacerdoti apostati o irretiti da censura" l'assunzione di uffici a contatto con il pubblico) o quanti invocheranno (e spesso otterranno) restrizioni nei confronti dei culti acattolici, ivi compresi i non infrequenti "fogli di via" per i pastori evangelici che svolgevano proselitismo nelle campagne o nelle località meridionali (documentazione in G.Peyrot *Il problema delle minoranze religiose*, in A. Capittini, C. Magni, L. Borghi, G. Peyrot *La libertà religiosa in Italia*, La nuova Italia, Firenze 1956, pp. 54-55; v. anche G. Spini, *Le persecuzioni contro gli evangelici in Italia*, in *Il Ponte* 1953).

Possono inoltre essere ricordati quanti (lo stesso Pio XII da Piazza San Pietro) protesteranno per le prime Sentenze della Corte costituzionale, in particolare di quella - la n. 1 del 1956 - che aveva eliminato le autorizzazioni di polizia sugli stampati (causa non ultima -pare - delle dimissioni del Presidente De Nicola il 10 marzo 1957). Frequenti le iniziative giudiziarie rivolte ad iniziative ritenute offensive nei confronti della "religione di Stato" (tale rimasta fino alla revisione del Concordato effettuata con il citato accordo di Villa Madama e fino alla giurisprudenza della Corte costituzionale nella prima parte degli anni novanta).

Spesso pesante era stata l'utilizzazione delle misure di polizia previste dal vecchio testo unico di pubblica sicurezza e il ricorso ad altre misure di ordine pubblico per reprimere battaglie operaie o contadine, per comprimere la libertà di iniziativa delle imprese cooperative, per pressare e sfiancare l'autonomia dei Comuni "rossi", limitando a questi fini il diritto di riunione, la libertà di corteo, il diritto di espatrio, o finanche l'inoffensivo diritto di petizione. Tale politica, mossa in parte da una sincera preoccupazione per presunte attività eversive dei comunisti (il mai provato "piano K") e in parte da strumentalizzazioni elettorali, non mancò di provocare anche morti e feriti, nelle fabbriche e nelle campagne, nel Nord e nel Sud.

Frequente, inoltre, la censura di opere cinematografiche e teatrali ritenute scomode perché critiche nei confronti dei partiti di governo. Solo nel 1962 sarà approvata la legge 161 sulla censura destinata a sostituire la legislazione degli anni trenta. Le espressioni usate in riferimento alle misure adottate in quegli anni - le "leggi eccezionali" dello "scelbismo", che avrebbero portato ad "un'altra costituzione vigente" - seppure esagerate, rendono l'idea delle tensioni accumulate (G. Scarpari, *La Democrazia cristiana e le leggi eccezionali*, Feltrinelli, Milano 1977). Così come rende l'idea la contrapposizione fra la "forza mo-



rale” della tradizione cattolica rispetto al “*culturame*” laico (secondo una celebre espressione dell’allora Ministro degli Interni Mario Scelba: v.P.Melograni, *Legemonia culturale della sinistra*, in *Prospettive nel mondo*, n. 5, maggio 1990). Con l’avvento dei primi governi di centro-sinistra, nei primi anni sessanta, la pratica politica e amministrativa diverrà sempre meno in dissonanza con i principi costituzionali e cesserà progressivamente quell’“ostruzionismo di maggioranza” - secondo la celebre espressione di Piero Calamandrei - che aveva impedito l’attuazione dell’impianto organizzativo della Costituzione (solo nel 1963, per esempio, sarà consentito l’ingresso delle donne in magistratura). Peraltro solo le medesime tensioni possono avere portato a definire un “*attentato alla Costituzione*” l’approvazione della legge elettorale, la c.d. legge truffa, che, peraltro nella sola Camera dei deputati, prevedeva l’assegnazione di un premio di maggioranza alla coalizione che avesse già ottenuto la maggioranza assoluta. Il timore che il premio elettorale avrebbe potuto essere utilizzato per modificare la Costituzione è indicativo della non ancora consolidata trama costituzionale.

Considerazioni analoghe (ed anzi ancora più marcate) possono essere svolte in ordine alle culture politiche della sinistra. Di indubbio rilievo il contributo dei comunisti e dei socialisti. Non solo avevano reso possibile la sconfitta del fascismo e il passaggio dalla monarchia alla repubblica ma contribuiranno costruttivamente ai lavori della Costituente anche dopo la rottura dell’unità antifascista, nel maggio del 1947, e la loro estromissione dal governo.

Netta tuttavia la dissociazione fra la prassi riformista di tali partiti e l’*orizzonte rivoluzionario* mai abbandonato del tutto. La difesa della Costituzione operata con vigore dal partito comunista, fino a farne una propria bandiera, non oscura che altro era l’orizzonte finale, né pluralista né liberaldemocratico.

Il *Partito comunista* aveva messo ai margini le posizioni più radicali, ma tanta parte del popolo comunista, cioè il “corpo del partito”, era su posizioni filosovietiche e guardava ancora con speranza ai modelli dell’Est europeo, fino a teorizzare la transitorietà delle istituzioni borghesi. Lo stalinismo era stato peraltro largamente presente anche negli intellettuali della sinistra, da Italo Calvino ad Antonio Banfi a Renato Guttuso (v. P.Hollander, *Pellegrini politici. Intellettuali occidentali in Unione sovietica*, Il Mulino, Bologna 1988).

L’impianto marcatamente riformista delle norme costituzionali mal si conciliava comunque con posizioni che ipotizzavano il passaggio dal capitalismo al socialismo. La Costituzione, soprattutto nella parte relativa ai “diritti economici”, era vista come “*conquista sulla via italiana al socialismo*” mettendo l’accento più sulle nazionalizzazioni dell’art. 43 che sulla libertà di impresa dell’art. 41 (P.Petta, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Savelli editore, Roma 1975, 75ss.).



Altrettanto può dirsi per il *Partito socialista*, fino all'inizio degli anni sessanta teso alla costruzione di una società socialista (così nella stessa Risoluzione del 43° Congresso, Milano 15 marzo 1961 in riferimento alle possibilità consentite dal "sistema costituzionale attuale": v. in allegato P.Nenni, *Problemi e prospettive della democrazia e del socialismo*, Edizioni del PSI, Roma 1961 p.55)). Solo con il primo centro-sinistra i socialisti accetteranno di confrontarsi con l'economia di mercato presupposta dalla Costituzione. E solo con le maggioranze di solidarietà nazionale i comunisti faranno altrettanto. Ma in un saggio di Carlo Lavagna, costituzionalista di punta della Sinistra, pubblicato da Il Mulino nel 1977 (*Costituzione e socialismo*), la Costituzione era ancora letta come punto di partenza, come possibile strumento per il passaggio a una "società socialista": e non era una posizione isolata.

Non minori le riserve su altri fronti. Se nei ceti proletari c'era l'aspettativa "che la costituzione fosse il prologo di una rivoluzione socialista" - sottolinea Giuliano Amato - "buona parte dei ceti borghesi erano ancora legati al vecchio regime". Una parte non secondaria delle "organizzazioni padronali" (secondo il linguaggio dell'epoca), guardava con diffidenza a quel quadro costituzionale perché troppo avrebbe concesso alle organizzazioni operaie e contadine, soprattutto in tema di libertà di sciopero e di organizzazione sindacale.

Propositi di revisione di queste parti della Costituzione furono, anzi, per diversi anni l'obiettivo di taluni ambienti imprenditoriali (la "reazione in agguato" nel linguaggio della sinistra dell'epoca) che, anche sfruttando l'intervenuta rottura dell'unità sindacale, non mancarono, attraverso vari canali, di sostenere movimenti, anche di carattere eversivo, volti al mutamento costituzionale.

Fino al clima nuovo creato dallo Statuto dei lavoratori non infrequentemente ricorreva l'espressione "fascismo di fabbrica"; linguaggio talvolta dettato da enfasi sindacale, talaltra da effettivi comportamenti che negavano l'ingresso in fabbrica dei diritti costituzionali, fino ai licenziamenti per motivi politici e alla discriminazioni a danno di militanti delle sinistre. I processi di modernizzazione dell'economia (non ultimo l'intreccio virtuoso fra lotte operaie e sviluppo capitalistico) contribuiranno progressivamente a mutare il quadro, emarginando posizioni estreme, da una parte e dall'altra. I diritti costituzionali dei lavoratori, il diritto di sciopero o la libertà dell'organizzazione sindacale, sono ormai visti come strumenti necessari per governare il conflitto sociale, utili alla stessa modernizzazione del sistema produttivo; sono ormai visti non più, da parte imprenditoriale, come un ostacolo alla libertà di impresa e non più, da parte operaia, come uno degli strumenti della "lotta di classe".

Anche oggi, ovviamente, i problemi non mancano ma attengono piuttosto al diverso indirizzo da imprimere alla politica economica e alla redistribuzione dei redditi. Fra i problemi, tra gli altri, quelli derivanti dalla mancata attua-



zione dell'art. 39 della Costituzione (l'unica norma della costituzione del tutto inattuata assieme all'ormai invecchiato art. 46), quanto meno dei principi che lo sottendono, in primo luogo la registrazione e l'accertamento della rappresentatività delle varie organizzazioni sindacali rendendo più fluide e trasparenti sia le forme di contrattazione (soprattutto nei servizi pubblici) e sia le stesse procedure della "concertazione".

Ancora nella prima metà degli anni settanta, in un importante saggio, Giovanni Sartori individuava in Italia un sistema partitico "polarizzato", imperniato su un partito di centro reso "immobile e immobilizzante" da due ali partitiche, il Pci e il Msi, collocate "su posizioni antisistema". Negli stessi anni Leopoldo Elia individuava una *conventio ad excludendum* nei confronti del Partito comunista, basata non solo sulle posizioni di politica estera ma anche, lo sottolineo, "sul modo di interpretare i principi costituzionali" (entrambi nel volume a cura di P.Farneti, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 1973 p. 302 e p. 323).

Negli anni successivi si è invece reso manifesto un *progressivo radicamento* dei valori e dei principi costituzionali. Al consolidamento dei principi costituzionali ha concorso lo sviluppo di un'economia aperta resa possibile dalla Costituzione stessa. Mentre nessuna importante forza politica contesta più il valore del mercato e della libertà di impresa talune conseguenze della globalizzazione stanno facendo recuperare il valore di quelle *regole per il governo dell'economia* che sono richiamate nel testo costituzionale e che un'aggressiva ideologia liberista tende a considerare rottame ideologico del passato, frutto dell'ideologia catto-comunista che avrebbe inquinato il testo costituzionale.

Ho fatto riferimento riferimento alle forze politiche perchè sappiamo - lo ha più volte sottolineato Paolo Pombeni (*Introduzione alla storia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna 1990) - quanto sia essenziale per i valori costituzionali il riferimento alla cultura politica delle masse popolari legate ai partiti. Perché sappiamo, inoltre, quanto sia rilevante per il radicamento di una costituzione - cito le pagine di Mortati - la "consonanza fra i valori in essa espressi e i valori di cui sono portatrici le forze politiche dominanti" quelle forze che sostengono e danno nerbo alla "costituzione materiale", siano esse le forze politiche che hanno dato vita al progetto costituente siano esse le forze politiche che al testo costituzionale hanno successivamente aderito (Mortati voce: *Costituzione* in *Enciclopedia del diritto*, ad vocem, Giuffrè, Milano 1962). Del resto è ormai acquisito - o meglio è in via di acquisizione - il contributo di Rudolph Smend (*Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1988 p. 283 ss) sulla stretta interdipendenza fra culture politiche e processi di integrazione costituzionale.

Questo radicamento progressivo dei principi costituzionali ha consentito il superamento delle prove più difficili per la democrazia costituzionale. La effervescenza sociale della primavera studentesca del 1968 e dell'autunno ope-



raio dello stesso anno richiederà nel corso degli anni settanta una ulteriore espansione dei valori costituzionali attraverso il riconoscimento di diritti talvolta non espressamente previsti dal testo costituzionale ma che il clima di quegli anni contribuirà a fare germogliare dalle clausole generali introdotte dalla Costituzione stessa (dallo Statuto dei lavoratori alle varie forme di obiezione di coscienza all'introduzione del divorzio, ai diritti femminili al nuovo diritto di famiglia). In quel periodo si determinano, peraltro, mutamenti significativi nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale. Così si può forse spiegare - mi limito a un solo esempio - la diversa giurisprudenza della Corte sul reato di adulterio prima e dopo il 1968. Essa infatti prima legittima il reato di adulterio allora previsto per le sole donne (Sentenza n. 64 del 1961) e poi lo ritiene illegittimo per violazione del principio di eguaglianza (Sentenza n. 126 del 1968). La decisione del 1968 è espressamente giustificata con il richiamo al *"mutamento della coscienza collettiva"*. Analogamente muta la giurisprudenza della Corte, prima (Sentenza n. 9 del 1965) e dopo (Sentenza n. 49 del 1971) il '68, nel valutare la legittimità costituzionale dell'art. 553 del codice penale che prevedeva il reato di "incitamento a pratiche anticoncezionali".

A differenza di altre parti d'Europa, dove seppero trovare le risposte giuste, la politica rimase inerte, ferma ai vecchi schemi. Furono scoraggiati i tentativi di accrescere le capacità di decisione delle istituzioni (allora parlare di riforme istituzionali od elettorali era considerato ai limiti della "eversione") e fu alimentata, da giuristi e costituzionalisti, talvolta sostenuti da importanti gruppi editoriali, l'illusione che fosse sufficiente espandere i diritti "civili" per rinnovare il sistema politico e partitico; così come, parallelamente, fu coltivata, da non pochi economisti, l'illusione che i problemi economici e sociali potessero risolversi con l'aumento della spesa pubblica. Non furono ascoltate e furono invece messe ai margini due importanti voci che si levavano in quegli anni, quella di Roberto Ruffilli, che sollecitava incisive riforme costituzionali, e quella di Beniamino Andreatta che sollecitava rigorose politiche di bilancio. È anche a causa di queste risposte mancate - sul punto la storiografia è ora concorde - che l'Italia ha conosciuto fenomeni terroristici che non hanno precedenti per virulenza in Europa (tranne i terrorismi di tipo secessionistico in Spagna o, negli anni scorsi, nel Regno Unito). Il terrorismo rosso e quello nero rappresentano fenomeni certamente assai distanti ma che - lo dico in breve - hanno avuto in comune, in quegli "anni di piombo", la contestazione e il rifiuto dei valori costituzionali.

È noto che il "terrorismo nero" è stato alimentato dall'idea che la Costituzione fosse stata una deviazione della storia nazionale, un *"cedimento ai comunisti"* e che invece bisognasse aprire la strada alla instaurazione di uno Stato autoritario.



È altrettanto noto che il “terrorismo rosso” nasce, invece, dal mito della “resistenza tradita”; da una “rivoluzione mancata” a causa del “compromesso costituzionale”, per perseguire il quale i comunisti e le forze della sinistra avrebbero “tradito” le potenzialità rivoluzionarie del proletariato.

A parte iniziali sbandamenti o sottovalutazioni, la lotta contro i terrorismi, e la vittoria che ne è conseguita, ha contribuito a rinviare i valori costituzionali e a consolidare un filo comune fra le forze politiche dell’allora “arco costituzionale”. Quei partiti - soprattutto dopo il rapimento di Aldo Moro - seppero togliere ai gruppi eversivi ogni possibile base di massa e hanno rappresentato in quella occasione - utilizzo la nota categoria di Costantino Mortati - l’ordinamento materiale della Costituzione. Quell’assassinio portò alla fine della collaborazione parlamentare fra comunisti e democristiani ma rinsaldò, non spezzò il patto costituzionale.

Nonostante ricorrenti e tragici colpi di coda che hanno colpito soprattutto quanti si sono posti su posizioni riformiste (penso all’assassinio di Marco Biagi accomunato nella sorte a Roberto Ruffilli) la democrazia italiana ha vinto sul duplice fronte del terrorismo nero e del terrorismo rosso. Ed ha vinto utilizzando le armi della Costituzione repubblicana. Basti ricordare al riguardo che non soltanto l’allora Msi ma anche una parte non secondaria dell’opinione pubblica democratica - compreso qualche padre costituente dopo l’assassinio di Moro - ebbe a invocare financo la pena di morte, vale a dire la sospensione di un principio fondamentale della costituzione (nel 1948 fummo i primi in Europa) vanto della tradizione giuridica italiana, da Cesare Beccaria in poi.

La legislazione dell’emergenza, prodotta tra gli anni settanta e i primi anni ottanta, ha sfiorato i confini dei diritti costituzionali ma - lo ha riconosciuto la Corte costituzionale più volte - non li ha mai travolti. Forte di questa esperienza l’Italia è uno dei pochi Paesi occidentali che, dopo l’11 settembre, si è limitato a ritoccare la propria legislazione senza ricorrere a strumenti speciali nella lotta al terrorismo internazionale, utilizzando ancora una volta le armi della Costituzione.

Tra la fine degli anni ottanta e l’inizio degli anni novanta, la caduta del muro di Berlino, la crisi del pentapartito, il successo dei referendum elettorali, le vicende di Tangentopoli, l’avvio di uno schema tendenzialmente maggioritario, innescheranno un processo politico tormentato e determineranno profonde trasformazioni nelle forze politiche, in primo luogo la caduta dei muri che avevano diviso gli italiani fra comunisti e anticomunisti, fra fascisti ed antifascisti e che avevano costretto i cattolici in una forzata coabitazione in un unico partito.

Le forze politiche che avevano dato vita al patto costituzionale non ci sono più; non formano più quell’“arco costituzionale” su cui si era retta la Repub-



blica per un quarantennio. Non tutte le forze politiche subentrato presentano quei caratteri che l'art. 49 della Costituzione assegna ai partiti come strumento attraverso i quali "i cittadini" contribuiscono a "determinare la politica nazionale" (penso all'iniziale partito-azienda messo in piedi da Silvio Berlusconi). Ma sarebbe riduttivo non cogliere che il mutamento della legislazione elettorale in senso *bipolare* ha reso possibile l'accesso al governo, in un quadro di (sia pur tormentata) alternanza, di tutte le forze politiche, sia degli eredi del partito comunista sia degli eredi del Movimento sociale. Travolta la "*conventio ad excludendum*", gli eredi del partito comunista hanno contribuito a sostenere in tre legislature i governi della Repubblica, anche assumendo in uno di essi la Presidenza del Consiglio. E del governo ha più volte fatto parte - con alte responsabilità - un partito che si era per decenni richiamato ai valori del fascismo e si riteneva estraneo ai valori della Costituzione, nata dalla Resistenza, ma che già al Congresso di Fiuggi del 1995 ebbe a dichiarare l'adesione ai valori costituzionali riconoscendo espressamente persino i meriti dell'antifascismo (che saranno ribaditi dal Presidente della Camera, leader di Alleanza nazionale, con particolare nettezza nel settembre 2008). La stessa Lega Nord ha sempre più messo sullo sfondo gli originali intenti secessionisti ed ha concorso alla formazione dei governi Dini e Berlusconi.

Risultati, questi, che tendono - io credo - a rafforzare non ad indebolire il quadro dei principi costituzionali.

Siamo passati ad una "*Seconda Repubblica*"? La c.d. riforma federalista del 2001 ha segnato il passaggio ad una "*assetto federale*" della Repubblica?

Tali espressioni, pur diffuse sul piano giornalistico e talvolta (con superficiale leggerezza) in certa letteratura accademica, non hanno - a mio avviso - nessun valido supporto giuridico-costituzionale né, tanto meno, corrispondenza con la realtà.

È improprio parlare di "seconda Repubblica" perché nonostante i mutamenti avvenuti nel sistema politico, i principi costituzionali hanno retto ed hanno assicurato la continuità dell'ordinamento. Una "seconda repubblica" avrebbe richiesto un mutamento costituzionale. Ed è altrettanto improprio parlare di "assetto federale" perché siamo di fronte ad una accentuazione dei tratti regionalisti ed autonomisti della Costituzione repubblicana (sia con la riforma del 2001 sia con il pur impegnativo progetto di "federalismo fiscale") non ad un suo ribaltamento. Per il mutamento della forma di Stato in senso federale sarebbe stato necessario - come voleva inizialmente la Lega Nord - una nuova Costituzione votata da una Assemblea costituente in rappresentanza delle comunità regionali federande. Questo non è avvenuto e, per fortuna, non rientra oggi nei programmi di nessuna forza politica.

Non può essere sottovalutato, tuttavia, che si è venuto acuendo, dalla secon-



da parte degli anni novanta in poi, un conflitto che lambisce gli stessi principi costituzionali. Non mi riferisco solo alla approvazione di testi costituzionali (che -lo ribadisco - non hanno tuttavia toccato la prima parte della Costituzione) con il voto della sola maggioranza di governo (del centro sinistra nel 2001 e del centrodestra nel 2005), o alla contestata approvazione di talune leggi in violazione della Costituzione; mi riferisco all'infittirsi di ricorrenti tentativi di reciproche delegittimazioni.

Più volte la nostra vita democratica è apparsa in affanno sia a causa di una non sempre felice selezione delle nuove rappresentanze parlamentari sia a causa della lettura in chiave "populistica" del principio di maggioranza ma anche nel difficile periodo della "transizione" la trama dei principi costituzionali è rimasta un solido punto di riferimento. Nonostante qualche ricorrente ferita, non è azzardato giungere alla conclusione che, anche in questa fase, siamo di fronte - per essere brevi - non ad una "sconfitta della Costituzione" ma ad una vittoria della Costituzione stessa. È una conclusione contestata - lo so - da quella parte della letteratura costituzionalistica che vede ormai compromessi i principi costituzionali ma io credo che vada sottolineato non solo - lo dicevo prima -che grazie al quadro costituzionale è avvenuta la progressiva legittimazione costituzionale di tutte le forze politiche ma che in questo delicato passaggio hanno svolto un ruolo positivo proprio le garanzie volute dai Costituenti e più volte offerte dal Presidente della Repubblica, dalla Corte costituzionale, dalla Magistratura.

Anche per effetto delle riforme elettorali maggioritarie, ormai lo "spazio politico" dell'alternanza è tendenzialmente disposto lungo l'asse destra-sinistra lasciando ai margini equivoche discussioni, nella parte moderata, sulla "delimitazione dell'area democratica" o, nella sinistra, sulla antica distinzione fra "alternanza" di governo (da respingere) e "alternativa" di regime (da perseguire). Gli anni della "transizione" sono stati caratterizzati da marcate politiche di "privatizzazione" del settore pubblico dell'economia (soprattutto ad opera dei governi di centrosinistra) e da una più accentuata incidenza delle autorità indipendenti tanto da fare parlare di "costituzione silenziosa" (M. Calise, *La costituzione silenziosa*, Laterza, Roma Bari 1998, 33 ss.). Si può ancora parlare della Costituzione come punto di riferimento in un ambito europeo in cui si parla di "privatizzazioni", di "liberalizzazioni", di "mercato"? Una parte dei costituzionalisti si pone questo interrogativo (v. per esempio G.U. Rescigno, *A proposito di prima e di seconda repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, 20 ss) partendo dal contenuto programmatico di alcune norme costituzionali ma trascurando che gli obiettivi indicati dalla costituzione sono stati volutamente mantenuti, in tali norme, a maglie larghe (G.Rebuffa, *La costituzione impossibile*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 88). Enfatiz-



zare - come avviene da più parti - la non sempre piena armonia fra i Trattati europei e la Costituzione - alcuni per difendere un testo costituzionale che si vorrebbe impenetrabile, altri per buttarlo fra i ferri vecchi - non giova a mantenere la piena legittimazione del testo costituzionale. È vero: il “mercato”, su cui si regge per tanta parte il processo di integrazione europea, non è espressamente considerato dal Costituente ma non può dirsi che esso sia del tutto ignorato, essendo necessariamente uno dei valori posti alla base della libertà di “iniziativa economica” tutelato dall’art. 41 della Costituzione. Quel che la Costituzione non consente è che il mercato sia privo di regole e la sua “sovranità” venga opposta, come invalicabile, alla sovranità popolare, laddove questa sia chiamata ad attuare principi e valori costituzionali.

Le nuove sfide

Problemi inediti rischiano di mettere in discussione alcuni valori costituzionali. Fra essi quelli derivanti dalla globalizzazione e dalla conseguente flessibilizzazione delle imprese; problemi che mettono in discussione quella “centralità del lavoro” con cui si apre l’articolo primo del testo costituzionale (“L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”) e da cui derivano per tanti giovani “precarietà”, malessere e preoccupanti incertezze sul futuro. E che possono in discussione il modello del Welfare su cui è costruita tanta parte dell’assetto costituzionale.

Non basta prendere atto della tenuta o del consolidamento dei principi e dei valori costituzionali poiché occorre interrogarsi sulla capacità del testo del ‘48 di rispondere, inoltre, alle nuove domande poste dai mutamenti culturali, sociali e politici intervenuti in questi decenni. Le nuove domande di libertà; il pieno affermarsi della soggettività femminile; i mutamenti intervenuti nell’applicazione delle conoscenze scientifiche, nella genetica e nelle biotecnologia; l’utilizzazione e l’avvento delle tecnologie digitali; la crisi dell’impresa fordista; i fenomeni di globalizzazione; i processi di multiculturalizzazione sollecitano una ri-lettura delle norme costituzionali.

Si tratta di processi in grado di innescare conflitti che possono toccare gli stessi principi costituzionali, come ci ricordano da ultimo le vicende del referendum sulla fecondazione assistita o le tensioni innescate dalla proposta di riconoscimento delle unioni di fatto o di quelle omosessuali o, da ultimo, le vicende legate al caso di Eluana Englaro.

Come affrontare tali sfide? Non mi pare che la risposta migliore possa venire né da chi invoca modifiche costituzionali che andrebbero ad intaccare la prima parte della Costituzione, né da chi vuole mettere ai margini la “politica” ed affidarsi al solo “attivismo giudiziario” (peraltro spesso reso necessario dall’inerzia legislativa). Bisogna invece puntare sulla necessaria assunzione di



responsabilità da parte del legislatore e sulla conseguente attività di controllo della Corte costituzionale (e sui controlli operati, con la necessaria sobrietà, mediante referendum popolari). Dalla Costituente non possono venirci tutte le risposte in ordine a temi allora inediti ma può essere utile ripercorrerne il metodo: la ricerca, cioè, dei punti comuni di condivisione partendo dal presupposto che in una società democratica tutti devono ritenersi portatori di *visioni parziali della verità* e nessuno deve ritenersi portatore di verità assolute. Non credo che sia opportuno intervenire sui principi costituzionali. Già si è avuta una modifica dell'art. 51 della Costituzione per rafforzare le *"pari opportunità"* fra uomini e donne (legge costituzionale n. 1 del 2003), una modifica dell'art. 27 per la eliminazione della pena di morte anche in riferimento alle leggi militari di guerra (legge costituzionale n. 1 del 2007) ed altre microriforme sono in cantiere nell'una o nell'altra Camera (compreso l'uso della lingua italiana come lingua ufficiale). Talune riforme possono essere utili ma solo - io credo - dopo avere tentato una lettura aggiornata della stessa costituzione (ma non fino al punto di operare forzature interpretative quale ad esempio quella di ricomprendere nel concetto di *"famiglia"* disegnato dal Costituente all'art. 29 anche le unioni omosessuali, che invece possono trovare riconoscimento nelle libere *"formazioni sociali"* di cui all'art. 2).

Principi costituzionali ed indifferentismo multiculturale

Fra le domande nuove vi sono quelle poste dai *processi di immigrazione*. Ma non sempre la dottrina si muove nella giusta direzione. Mi riferisco a quella parte della dottrina (e della giurisprudenza) che nel (giusto) tentativo di combattere fondamentalismi e assolutismi ideologici e di aprirsi alle esigenze di una società *"multiculturale"* finisce per mettere in ombra i valori su cui una Costituzione è ancorata (forme di riconoscimento di situazioni poligamiche, dubbi sulla repressione delle pratiche di mutilazione genitale e così via). Si alimenta così un pluralismo tautologico, ancorato a un generico politeismo di valori, lontano da una visione *"forte"* del pluralismo, che, in quanto tale, deve essere indissolubilmente legato all'*"unità politica"* di una comunità, fondata su valori condivisi. Si alimenta così, peraltro, quell'*indifferentismo multiculturale* che ha dimostrato di non essere in grado di rispondere ai problemi che, prima che in Italia, hanno investito altre parti d'Europa.

I principi fondamentali che costituiscono l'architettura della nostra costituzione rappresentano dunque un punto di riferimento che deve accomunarci tutti al di là delle diverse provenienze. Ma i principi costituzionali sono anche un punto di riferimento (devono esserlo) anche per gli immigrati come premessa irrinunciabile per la loro integrazione.

Sono pochi ma carichi di significato. In primo luogo la dignità della persona



umana è intangibile. Lo Stato è in funzione della persona umana e non è, viceversa, la persona in funzione dello Stato. Devono pertanto essere garantiti, anche nei confronti dello Stato, i diritti inviolabili della persona umana e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, in primo luogo la famiglia, nonché le comunità sociali e le associazioni culturali, politiche e professionali in cui l'individuo si inserisce. Ma la persona deve essere tutelata anche nei confronti delle comunità in cui essa è inserita. Fra questi diritti la libertà di professare la propria fede religiosa - "adorando Dio a proprio modo" - ma la libertà altresì di cambiare fede religiosa senza subire conseguenza alcuna.

In forza della loro dignità tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge a prescindere dal sesso, dagli orientamenti sessuali, dalla razza, dalla religione professata, dalle condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica "fondata sul lavoro", quindi, rimuovere gli ostacoli di carattere economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona. In questo quadro assumono un particolare rilievo i diritti delle donne, cui anzi devono essere assicurate "pari opportunità". Poiché l'Italia è una Repubblica democratica essa trae la sua legittimazione dal popolo, unico titolare della sovranità ma il popolo, benché sovrano, si sottopone alle regole e ai vincoli della Costituzione che esso stesso si è data, secondo i principi dello "Stato di diritto". Nessuno può essere titolare di poteri sovrani per legittimazione dinastica ma neanche per investitura religiosa. Lo Stato e le confessioni religiose sono separate, ciascuno essendo sovrano e indipendente nel proprio ambito, temporale o spirituale.

In forza di tali principi l'Italia "ripudia la guerra" come strumento di aggressione e di risoluzione delle controversie internazionali ma proprio per questo consente alle limitazioni di sovranità necessarie per aderire a quelle organizzazioni internazionali che hanno come scopo la pace e la giustizia fra le Nazioni. A tal fine l'Italia sostiene le Nazioni Unite cui spetta garantire la pace e la giustizia internazionale. Solo in questo quadro, per garantire la pace e la tutela dei diritti umani, l'Italia accetta l'uso della forza militare. E per le medesime ragioni la Repubblica "una e indivisibile", riconosce e promuove le autonomie regionali e locali e contribuisce alla costruzione dell'Europa unita.

Le riforme già intervenute

Proprio perché i principi sono più saldi possiamo intervenire con maggiore coraggio nell'affrontare le revisioni necessarie nella seconda parte della Costituzione. A quanti si collocano su posizioni conservatrici è da ricordare che, varata nel 1948, la Costituzione non era rimasta immobile. Incisive riforme erano già intervenute negli anni sessanta: nel 1963 la durata del Senato era stata equiparata a quella della Camera dei deputati mentre il numero di de-



putati e senatori, prima mobile in relazione alla popolazione, era stato definitivamente fissato, rispettivamente, a 630 e 315 componenti (ed inoltre sempre nello stesso anno, era stata aggiunta una nuova Regione, la Regione Molise, all'elenco costituzionale).

La equiparazione della durata delle due Camere riforma non era certo una riforma secondaria visto che il Costituente aveva previsto una diversa durata delle stesse (sei anni il Senato e cinque la Camera), ormai rese pressoché identiche nella composizione, e soprattutto nei poteri, con l'intento di evitare che lo schieramento vincente potesse governare agevolmente, e quindi "vincere fino in fondo". Lo schieramento che avesse vinto le elezioni avrebbe dovuto riconfermare la vittoria nell'anno successivo.

La struttura bicamerale del Parlamento italiano è stata, del resto, il frutto di veti reciproci: del rifiuto, da parte della Dc, del monocameralismo delle Sinistre e del rifiuto, da parte di queste ultime, del Senato regional-corporativo proposto dalla Dc. A questo si aggiunsero "i due garantismi" dell'uno e dell'altro schieramento, ciascuno dei quali temeva la vittoria dell'altro (lo ha confermato lo stesso Dossetti in una intervista a Petro Scoppola e Leopoldo Elia pubblicata qualche anno fa dal Mulino). Nel 1967, dopo un dibattito che mostrava ancora una certa diffidenza nei confronti della Corte costituzionale, era stata modificata la durata in carica dei giudici costituzionali (da 12 a 9 anni) con il malcelato intento di ridimensionarne l'autonomia dalla politica; autonomia che sarebbe stata resa ancora più forte dalla lunga durata della carica.

Dopo l'insuccesso della Commissione Bozzi, che pure aveva compiuto un apprezzabile lavoro, altre significative riforme saranno varate negli anni successivi. Nel 1989, nel 1992 e nel 1993 saranno modificate alcune norme - rispettivamente gli articoli 79, 68 e 96 - per porre un freno alle amnistie, per abolire la commissione inquirente sui reati ministeriali (considerate strumento di "insabbiamento" di delicate inchieste) e per eliminare (dopo le vicende di Tangentopoli) l'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari. Riforme, queste, di non poco peso, volte a recepire istanze fortemente sentite dall'opinione pubblica e a stabilire anche un diverso equilibrio fra poteri, in particolare fra il potere politico e il potere giudiziario. Nel 1991 una revisione aveva inoltre previsto una diversa messa a punto del "semestre bianco".

Dopo il mancato successo nel 1994 della Commissione De Mita-Jotti per l'anticipato scioglimento delle Camere e il fallimento nel 1999 della Commissione D'Alema, seguito ad uno scontro aspro in Parlamento sui temi della giustizia; dopo alcune tensioni fra Parlamento e Corte costituzionale sulla validità delle prove assunte al di fuori del dibattimento, era stato modificato (alla fine con ampio consenso) l'art. 111 del testo costituzionale, così introducendo il principio del c.d. "giusto processo", davanti a un "giudice terzo e imparziale", desti-



nato a influenzare il processo penale ma estensibile ad altri tipi di processi. Tra il 2000 e il 2001, dopo una lunga gestazione, sono state altresì introdotte norme (non felicissime) per consentire l'elezione di rappresentanti di collettività italiane all'estero (12 alla Camera dei deputati e 6 al Senato). Con la legge costituzionale del 2001 era stata modificata la XIII disposizione transitoria decretando la fine dell'esilio dei Savoia.

Ma anche la parte prima non è stata indenne da revisioni. Nel marzo 2003 era intervenuta una modifica dell'art. 51 del testo costituzionale che ha introdotto il principio delle "pari opportunità" fra uomo e donna, collegandosi alla norma introdotta due anni prima nell'art. 117 sulla "parità di accesso" alle cariche elettive nelle Regioni. Tale norma potrebbe avere riflessi anche per quanto riguarda l'accesso alle cariche elettive nazionali attraverso la possibile previsione delle c.d. "quote rosa", consentendo di superare gli ostacoli fin qui posti dalla giurisprudenza della Corte (mi riferisco alla Sentenza n. 422 del 1995, in parte superata dalla Sentenza n. 49 del 2003). Nel 2007, inoltre, la legge costituzionale n. 1 modificando l'art. 27 della Costituzione laddove prevedeva la pena di morte nei casi previsti dal codice penale di guerra.

Le modifiche più vistose del testo costituzionale sono avvenute nel 2001 attraverso la ri-scrittura, in chiave c.d. federalistica, dell'intero Titolo V, relativo a Regioni ed enti locali. Queste modifiche erano state precedute nel 1999 dalla ri-scrittura di alcuni articoli della Costituzione che hanno consentito, già nelle elezioni regionali della primavera del 2000, l'elezione popolare diretta dei Presidenti delle Regioni, superando una impostazione decisamente assemblearista presente nelle stesse norme. Mentre questa ultima riforma era avvenuta a larga maggioranza, al pari delle precedenti, coinvolgendo maggioranza ed opposizione, la c.d. riforma federalista veniva - come è noto - disinvoltamente approvata dal solo centro sinistra alla fine della legislatura con appena quattro voti di maggioranza, su cui gli italiani sono stati chiamati a pronunciarsi con il non troppo affollato referendum dell'ottobre dello stesso anno.

La riforma tentata

L'approvazione nel 2001 della riforma c.d. federalista con i soli voti del centrosinistra ha consentito alla maggioranza di centrodestra di trovare un alibi per procedere a ranghi serrati, nel 2005, alla ri-scrittura dello stesso titolo V e di larghe parti del testo costituzionale relative alla forma di governo ma senza riuscire a superare con esito positivo, nell'autunno 2006, il referendum approvativo.

Qualora approvata il volto della Costituzione sarebbe stato deturpato ma non -io credo- perché le norme ipotizzate avrebbero introdotto forme di governo autoritario ma perché, al contrario, avrebbero indebolito fortemente la fun-



zione di governo. Il Governo sarebbe stato lasciato alla mercè delle “minoranze della maggioranza”(che avrebbero potuto addirittura provocare la fine anticipata della legislatura) e sarebbe stato pesantemente condizionato da un sedicente “Senato federale” che avrebbe mantenuto forti poteri legislativi e in cui il governo avrebbe potuto non avere una maggioranza.

Parimenti la tanto decantata o temuta “devolution” si sarebbe tradotta in una correzione della troppa generosa riforma del Titolo V effettuata nel 2001 dalla maggioranza di centrosinistra (riportando alcune materie allo Stato centrale, reintroducendo il limite dell’interesse nazionale, eliminando le possibili forme di regionalismo differenziato ecc.).

Ma le opposte campagne propagandiste si sono sorrette a vicenda: mentre da un lato la Lega vantava la conquista del federalismo dall’altro il centrosinistra lanciava l’allarme sui possibili pericoli per l’unità d’Italia; mentre da un lato Forza Italia ed Alleanza nazionale vantavano il rafforzamento del governo dall’altro il centrosinistra lanciava l’allarme sulla “dittatura del primo ministro”. Evidentemente si parlava a favore o contro un testo non corrispondente alla realtà delle sue disposizioni (e quel che è peggio...per alcuni, da una parte e dall’altra, in buona fede). Chi, in minoranza, tentava di fare capire che il governo si sarebbe (gravemente) indebolito e che lo Stato avrebbe (positivamente) recuperato funzioni inopinatamente dimesse dalla riforma del 2001 veniva smentito dalla concorde ed opposta versione di entrambi gli schieramenti. In realtà si trattava di uno scontro tutto politico (anche se nobilitato dalla militante presenza di autorevoli costituzionalisti e dall’intervento dell’ex Presidente Scalfaro).

Non è mai stato facile il percorso delle riforme, da sempre legato agli equilibri fra i partiti. Spesso si va alla ricerca non tanto della bontà o della coerenza sistemica di questa o quella soluzione istituzionale ma della loro utilità rispetto alle esigenze preminenti del cosiddetto quadro politico, vale a dire dei momentanei obbiettivi politici degli schieramenti o dei gruppi all’interno del medesimo schieramento politico. Il collegamento fra strategie politiche e strategie istituzionali è ineliminabile ed anzi auspicabile ma spesso siamo al collegamento fra convenienze partitiche ed uso tattico e congiunturale delle riforme istituzionali. A costo di apparire sommario riassumo così: il centro destra aveva tentato, nel 2005, la riforma costituzionale come cemento della coalizione berlusconiana, ma prima ancora, nel 2001, la riforma del centrosinistra aveva rappresentato il (fallito) tentativo di catturare i voti dell’elettorato leghista. Così è stato in diverse occasioni. Non voglio risalire indietro nel tempo ricordando i democristiani, che furono regionalisti alla Costituente e centralisti dopo il 18 aprile e la simmetrica posizione delle sinistre, contrarie o tiepide nei confronti delle Regioni in Assemblea Costituente e regionaliste dopo



la sconfitta del Fronte popolare.

Alle medesime ragioni rispondeva, del resto, l'improvviso esplodere delle vocazioni federaliste nella primavera del 1995, al momento della formazione del governo Dini e alla vigilia delle elezioni regionali. È il periodo in cui la Lega, ribaltata la alleanza con Berlusconi, diviene l'ago della bilancia per qualunque maggioranza di governo. Proprio in quei mesi perfino Alleanza Nazionale si scopre federalista mentre il Pds e i popolari abbandonano la pregiudiziale antifederalista, mettono da parte la tradizionale linea regionalista e abbracciano un raffazzonato federalismo.

Non dissimili acrobazie hanno accompagnato il dibattito sulla forma di governo nella Commissione D'Alema in cui si registrarono rapidi e disinvolti passaggi fra le varie formule istituzionali, dal premierato al sistema semipresidenziale, dal doppio turno al "patto della crostata", dal regionalismo al federalismo, dal centralismo al municipalismo. I punti di riferimento erano le maggioranze politiche da costruire, la convenienza a breve per questa o quella forza politica, o addirittura per questo o quel leader, raramente il merito delle riforme proposte. Qualche mese prima, del resto, alla fine del 2005, il tentativo Maccanico di costruire un trasversale "governo per le riforme", era apparso come un tentativo volto a prolungare la legislatura più che a rimediare alle disfunzioni costituzionali.

Non diversi gli scenari se si tenta di risalire all'indietro.

Nella prima parte degli anni ottanta la Commissione Bozzi, che pure aveva elaborato un eccellente testo, esaurì la propria spinta propulsiva allorché la Dc di De Mita e il Pci di Berlinguer, dopo le tensioni suscitate dal decreto sul costo del lavoro, videro sfumare la possibilità di costringere il Psi di Craxi, con la riforma elettorale immaginata dallo stesso De Mita, ad una scelta preventiva delle alleanze davanti al corpo elettorale.

All'inizio degli anni novanta la Commissione De Mita-Iotti, costretta a ritornare sulla legge elettorale e sulle riforme costituzionali dal referendum del 1991 e dall'approssimarsi di quello del 1993, fu smantellata, nonostante l'ottimo lavoro svolto (almeno per la parte relativa alle riforme costituzionali), dalla voglia di alcuni partiti della sinistra di cogliere una vagheggiata (e mal calcolata) vittoria indebolendo il Governo Ciampi con il preciso intento di accelerare le elezioni anticipate.

La stessa "grande riforma" lanciata da Craxi nel 1979, con cui era stato avviato il dibattito sulle riforme, aveva questo stesso vizio d'origine. Essa non fu mai tradotta in proposte puntuali e sempre più si caratterizzò come il tentativo, agitando le riforme, di rompere il bipolarismo (imperfetto) fra comunisti e democristiani. Non a caso quel progetto fu in pratica abbandonato dopo la scelta democristiana del "preambolo" e il rifluire dei socialisti nella stanca



“governabilità”. L’unico frutto positivo fu, nel corso del 1988, il provvidenziale abbandono della (vistosa) anomalia italiana del voto segreto, che ha ridato trasparenza alla vita parlamentare e reso meno fluttuanti le maggioranze.

Le (poche) riforme necessarie

Le riforme che più hanno inciso sul sistema politico non sono state assunte attraverso modifiche costituzionali ma - lo anticipavo prima - attraverso le iniziative referendarie degli anni 91-93 che, proprio utilizzando un istituto di democrazia diretta voluto dal Costituente, hanno spinto a modificare le leggi elettorali. Per consolidare questi risultati va tenuto aperto - io credo - il tema delle riforme costituzionali ma mantenendo una salutare sobrietà. Mi riferisco alle tre pagine lasciate aperte dallo stesso Costituente: il regionalismo; l’assetto bicamerale; il rafforzamento del governo.

La riforma del bicameralismo è la più urgente e la più difficile. In nessun sistema parlamentare al mondo si hanno due camere che danno entrambe la fiducia e che possiedono identici poteri di indirizzo politico. Il Costituente fu cosciente di avere adottato una soluzione ibrida e anomala ma fu l’unico compromesso possibile fra le posizioni monocameraliste delle sinistre e le posizioni regional-corporative della DC. Le stesse proposte di riforma elettorale si scontrano da tempo con questa anomalia dato il possibile formarsi di due maggioranze diverse nell’una e nell’altra Camera (come del resto avvenne nel 2006 fortemente indebolendo la coalizione guidata da Romano Prodi).

Anche il sistema regionale delineato dalla Costituente -lo accennavo prima - fu un compromesso debole fra le posizioni regionaliste della Dc e quelle pianificatrici e centraliste delle sinistre. La riforma del 2001 ha sconvolto il quadro rendendolo ancora più illeggibile creando un groviglio inestricabile di competenze sovrapposte che hanno fortemente messo in discussione la tutela degli interessi nazionali e costretto la Corte costituzionale a innaturali supplenze.

L’ultimo punto - il rafforzamento del governo - mi pare quello più complesso. L’ordine del giorno Perassi, approvato nell’autunno del 1946, aveva saggiamente scelto la forma di governo parlamentare ma aveva richiesto rimedi contro le “*degenerazioni del parlamentarismo*”. A individuare questi rimedi si era accinta la Costituente ma la crisi politica del maggio 1947, conseguente alla rottura dell’unità antifascista, bloccò il lavoro sul punto. Ciascuno dei due schieramenti temeva il “18 aprile” dell’altro, il riemergere dell’ombra del tiranno.

È un’ombra che di tanto in tanto riemerge, si chiami Craxi o Berlusconi (o persino lo stesso Prodi). E quel che è peggio contagia la stessa cultura di costituzionalisti e politologi. Nei documenti con il quale un largo schieramento di costituzionalisti aveva detto “no” alla riforma del centrodestra erano conte-



state non solo le bizzarre formule con cui si voleva legare il governo alla propria maggioranza ma anche lo stesso potere del Primo ministro di provocare il ricorso anticipato alle urne (addirittura definito di tipo "dittatoriale"), peraltro già presente nella prassi statutaria e previsto negli stessi lavori dell'Assemblea Costituente. In base a questa lettura del sistema costituzionale dovrebbe essere precluso al nostro Primo ministro ciò che è riconosciuto al premier inglese, al governo svedese (art. 4 della Costituzione del 1974) oppure - salvo un possibile voto di sfiducia costruttiva- al Cancelliere tedesco (art. 68 del *Grundgesetz*) o al primo ministro spagnolo (art. 115 della Costituzione).

La debolezza dei governi pesa sul governo dell'economia ed è causa non ultima del declino italiano. Nonostante i ripetuti aggiustamenti negli anni 80 e 90, i regolamenti parlamentari, modellati su un sistema assemblearista che non c'è più, non sono ancora adeguati ad un sistema bipolare. Non ci sono più quelle norme dei regolamenti parlamentari che estromettevano il Governo dalla formazione dell'ordine del giorno ma questi ultimi non attribuiscono ancora allo stesso incisivi poteri in proposito. Il governo deve, in pratica, rimettersi ai Presidenti delle assemblee (ancor più, per effetto del regolamento, alla Camera che al Senato). Non ci sono più le norme regolamentari che consentivano la dilatazione dei tempi parlamentari ma esse, pur avendo introdotto il "contingentamento dei tempi", non assicurano al governo corsie accelerate per i progetti urgenti (come invece richiederebbe l'art. 72 cost.).

Da qui la distorsione delle regole e degli strumenti costituzionali attraverso tre strumenti che allevano i sintomi ma aggravano la malattia: il decreto legge, la delega legislativa o, fenomeno recente, la delegificazione, divenuta una sorta di delega senza il rispetto dei tempi e dei criteri prescritti dall'art. 76 della Costituzione. In particolare ciò che il Governo non riesce ad ottenere in Parlamento attraverso ordinarie procedure viene scaricato sul Parlamento attraverso decreti legge, non a caso strumento sconosciuto alle altre democrazie parlamentari (sconosciuto a Francia, Germania, Regno Unito). Decreti legge, peraltro, che vengono emendati nel corso dell'iter parlamentare (così eludendo i controlli del Capo dello Stato) e su cui alla fine viene posta la questione di fiducia sull'articolo unico della legge di conversione.

Altrettanto può dirsi per l'annuale tormentone della "finanziaria". Da tempo si parla di riformare procedure e tipologie delle decisioni di bilancio e da tempo si scontrano posizioni assembleariste e posizioni che, sulla scorta di quanto accade in altre democrazie, vorrebbero accrescere i poteri del Gabinetto e del Ministro dell'economia. In Francia i parlamentari non possono presentare emendamenti che aumentino le spese o diminuiscano le entrate; nel Regno Unito il veto del Cancelliere dello Scacchiere può impedire ogni modifica alla legge di bilancio. In Italia la discussione sulle regole è continua



ma anno per anno si va avanti con le vecchie regole. Dopo un iniziale progetto di legge finanziaria su cui si misurano le varie corporazioni e i vari gruppi di pressione alla fine è spesso intervenuto un maxiemendamento governativo su cui immancabilmente il Governo, di destra o di sinistra, pone la fiducia così rendendo inemendabile il progetto stesso (ed anzi, di fatto, impedendo la stessa discussione parlamentare). Un governo debolissimo secondo le norme ma in grado di tirare fuori artigli che neanche i più consolidati gabinetti europei possiedono. Invece di contribuire a modificare le regole, immancabilmente, sia in sede politica sia in sede scientifica, si addebitano le colpe al governo in carica. E, a loro volta, i governi in carica cercano di scaricare le loro responsabilità sui Parlamenti e sulla debolezza delle regole costituzionali. Se le squadre in campo giocano male la colpa non è delle regole ma è anche vero che le regole possono condizionare in positivo o in negativo il comportamento dei giocatori.

Affrontare quelle tre pagine lasciate aperte dallo stesso Costituente, l'assetto bicamerale, il regionalismo, le degenerazioni del parlamentarismo, non significa manomettere la Costituzione ma portarla a più razionale compimento. Sarei invece molto più cauto per quanto riguarda la riforma dell'ordinamento giudiziario. Indubbiamente la riforma della giustizia è un grande problema nazionale. Basti pensare alle condanne che periodicamente subiamo nelle sedi internazionali e al freno degli investimenti esteri -ormai è un dato accertato - determinato dallo stato della giustizia italiana, quella civile e amministrativa in particolare. Proprio perché è un grande obiettivo nazionale non riguarda solo la maggioranza ma deve accomunare anche le opposizioni e le categorie interessate, la magistratura in primo luogo. Ma bisogna individuare tale obiettivo con la necessaria lucidità, con idee chiare e distinte. E con la necessaria serenità: purtroppo si discute di magistratura solo allorché si determinano emergenze nei rapporti fra politica e magistratura.

Tre sono i piani su cui agire. I primi due, i più urgenti, riguardano da un lato le procedure che rendono lenta ed obsoleta la giustizia italiana (sia quella civile, sia quella penale, sia quella amministrativa) dall'altro i servizi amministrativi. Il terzo riguarda l'ordinamento della magistratura. Ritenere prioritario quest'ultimo obiettivo rende difficile il dialogo e non consente di mettere a fuoco i problemi. La precedenza va data ai primi due temi e solo dopo, creatosi il clima di fiducia necessario, va sciolto il terzo nodo. Esiste il problema ma non è il più urgente. È stato detto più volte ma lo ripeto: la durata dei processi non c'entra nulla con questi temi. Sull'ordinamento della magistratura non vale richiamarsi semplicisticamente ad ordinamenti stranieri ma neanche rifiutare pregiudizialmente il confronto. L'ordinamento della giustizia italiana si è retto su tre pilastri. Due di questi - li definirò "felici anomalie" ri-



petto ad altri paesi - vanno decisamente salvaguardati. I primi sono rappresentati dalla posizione costituzionale del Consiglio superiore e dalla indipendenza del pubblico ministero; il terzo dalla degenerazione correntizia.

Il primo pilastro è dato da un Consiglio superiore della Magistratura che non ha eguali in altri Paesi e che può rappresentare una ricchezza per la democrazia italiana. Il secondo pilastro è dato dalla indipendenza del pubblico ministero e dalla obbligatorietà dell'azione penale, che di quella indipendenza è insieme presupposto ed effetto. So bene che in altri ordinamenti, anche liberaldemocratici, il PM dipende dall'esecutivo e i Consigli superiori hanno meno potere ma ritengo che le anomalie italiane siano "positive" e vadano mantenute. Ritengo anzi che si siano rafforzate ed arricchite nell'esperienza repubblicana le ragioni per cui il Costituente, superando il decreto Grandi del 1941, rifiutò la sottoposizione del PM al Ministro. Senza l'indipendenza del p.m. non sarebbe scoppiata Tangentopoli, non ci sarebbe stato un caso Calvi, non si saprebbe quel poco che si sa sulle stragi degli anni settanta ed ottanta. Tale autonomia rappresenta - lo ripeto - una ricchezza per la democrazia italiana, da non abbandonare. Non credo invece che il medesimo fondamento costituzionale si possa rinvenire per la separazione delle carriere. La stessa Corte costituzionale con la sentenza 37 del 2000 dichiarando ammissibile il referendum radicale, ha ritenuto non contraria a Costituzione la separazione delle carriere, purché si consideri la magistratura "unico ordine, soggetto all'unico Consiglio superiore".

Se si hanno idee chiare e distinte si possono evitare forme surrettizie di riforma. Mi spiego: il problema non è quello di aumentare il numero dei membri non togati del CSM- come proposto periodicamente - ma quello di eliminare il peso delle correnti. Oggi le intromissioni della componente politica del CSM derivano dal mancato accordo fra correnti su certe nomine e dal conseguente peso decisionale di questa o quella componente politica il cui voto diventa decisivo in caso di contrasti fra correnti. È la organizzazione per correnti nella composizione del CSM, all'origine di paralisi e pratiche spartitorie. Le correnti hanno origini nobilissime. riallacciandosi alle fratture che hanno attraversato la magistratura italiana negli anni sessanta e settanta, ma oggi non sempre riflettono reali fratture politiche e talvolta rappresentano strumenti di lottizzazione degli incarichi. Un buona legge elettorale della componente magistratuale del CSM - per esempio attraverso l'introduzione di *collegi uninominali* pressoché corrispondenti ai distretti giudiziari,rispettando l'articolazione fra magistrati giudicanti, magistrati di Cassazione e magistrati del PM - potrebbe attenuare fortemente il peso delle correnti, oggi alimentato dalla votazione su liste nazionali.



Concludendo

Non abbiamo bisogno di una nuova Costituzione e quindi non sono consigliabili i ricorrenti richiami a una Assemblea costituente ma non credo neanche che sia necessario intervenire su una modifica del procedimento di revisione costituzionale. Un innalzamento dei *quorum* per l'approvazione parlamentare delle revisioni costituzionali - di recente proposto da autorevoli parlamentari - "blinderebbe" il testo costituzionale ma renderebbe impossibile anche riparare quanto di negativo si è fatto o si sta per fare. Pensare di diminuire il numero dei parlamentari o eliminare il potere di indirizzo politico del Senato, come da tutti auspicato, e, nello stesso tempo, rendere decisivo il voto di ristretti gruppi di deputati o senatori significherebbe accrescere quei poteri di veto che hanno finora frenato le riforme.

Una Costituzione non è solo un complesso di regole e garanzie ma è tavola di valori condivisi. È il riconoscersi in una storia comune, in una storia *divenuta comune*. È questo il senso del "*patriottismo costituzionale*" che, come ci ha ricordato in più occasioni il Presidente della Repubblica, è "*cittadinanza comune*", è senso di appartenenza alla medesima comunità nazionale.

L'Italia ha superato prove assai impegnative proprio perché alla sua base ha una moderna, condivisa e "*vissuta*" tavola di valori fissati dalla Costituzione repubblicana. Altre potrà superarne.

Nessuno dei partiti che furono protagonisti alla Costituente si è mantenuto in vita ma nessuna parte politica - io credo - può oggi pretendere di avere *l'esclusiva eredità* della Costituente. Non a caso la Costituzione fu votata - qualche volta lo si trascura - sia da un socialista radicale come Lelio Basso che da un liberista come Luigi Einaudi, fu votata sia dal solidarista Giorgio La Pira che dal liberale Epicarpo Corbino, sia dal comunista Concetto Marchesi che dal liberale Benedetto Croce; fu votata da Dossetti ma anche ispirata da Luigi Sturzo (che pur della Costituente non faceva parte). Tutti così diversi fra loro, ma concordi nel fissare fondamentali valori comuni e tracciare regole comuni, lasciando aperti, all'interno di quel quadro, indirizzi politici e di governo *fra loro alternativi* destinati a prevalere di volta in volta secondo le scelte operate dal popolo sovrano.

Bisogna evitare la tentazione, frequente nella polemica politica, di tradurre in "*violazioni della Costituzione*" i dissensi su questa o quella politica, sull'azione di governo di questa o di quella maggioranza. Non sempre è necessario invocare la costituzione e improvvisarsi costituzionalisti (o chiedere la complicità di taluni costituzionalisti) per combattere politiche ritenute sbagliate o nocive dal proprio legittimo angolo visuale. Laddove la Costituzione lascia aperte diverse soluzioni alternative, limitandosi ad affermare dei principi, deve intervenire la politica con le sue armi. Il tentativo di utilizzare come una clava i



principi della Costituzione, se ripetuti, rischiano di veicolare l'idea che la Costituzione non consente una "cittadinanza comune", un radicamento che superi le "appartenenze parziali".





PIERGIUSEPPE DOLCINI
*Presidente della Fondazione
Cassa dei Risparmi di Forlì*

Concludendo, come mi compete, i lavori di questo nostro convegno, non posso non rilevare innanzi tutto quanto sia stato, oltre che di alto profilo, estremamente stimolante. Le relazioni non si sono infatti limitate a farci conoscere in maniera più approfondita la Carta Costituzionale nei suoi diversi aspetti, ma ci hanno spinto ad immaginarne le possibili – e talora auspicabili – modifiche e prospettive future.

Se dovessi riassumervi le sensazioni che provo in questo momento, vorrei farlo sottoforma di sequenza cinematografica: una sequenza in cui si vedono degli uomini che - immediatamente dopo essersi combattuti, immediatamente dopo aver scatenato una delle guerre più feroci di tutta la storia dell'umanità - si ritrovano insieme ed insieme danno vita ad una carta - condivisa - dei diritti e dei doveri. Quello che vedo sono uomini che dopo aver messo a repentaglio la propria vita e quella dei propri cari per i propri ideali apparentemente inconciliabili sono scesi in piazza, si sono stretti la mano ed hanno votato stringendo un patto che li impegnava ad un futuro comune. Un futuro fatto di ideali e valori, diritti e doveri, e quindi sulla costruzione di strutture, istituzioni, ed organi di governo. Li impegnava, cioè, a dar vita ad organismi che consentissero di parlare di maggioranza e di minoranza, e che consentissero a questa maggioranza ed a questa minoranza di confrontarsi, e di governare, ovvero di emanare di volta in volta provvedimenti all'unanimità o a maggioranze più o meno larghe.

Questo è il patto che strinsero quegli uomini, un patto di grande civiltà, originato dall'esperienza del dolore e dalla coscienza della sofferenza.

Ricordo ancora con chiarezza, per quanto lontano nel tempo, il discorso che Calamandrei fece agli studenti milanesi nel 1955:

Quanto sangue, quanto dolore per arrivare a questa costituzione! Dietro ogni articolo



di questa Costituzione, o giovani, voi dovete vedere giovani come voi caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento, morti in Russia, morti in Africa, morti per le strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché libertà e la giustizia potessero essere scritte su questa carta. [...] Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione.

Ecco. Questa è la Costituzione.

La Costituzione è l'indicazione dei valori, è l'indicazione dei beni primari sui quali si fonda la nostra convivenza civile.

Questo è stata per sessant'anni, nel bene e nel male, in modo perfetto e in modo meno perfetto.

Ora il problema è comprendere cosa rappresenterà nel futuro, quali indicazioni saprà - ad esempio - darci per rendere più efficiente il sistema della giustizia, perché i processi civili non durino più - nel migliore dei casi - oltre dieci anni; quali indicazioni sapremo trarne per rendere più efficiente il rapporto fra Governo e Parlamento, perché vi sia la necessaria continuità tra i diversi livelli istituzionali.

E poi c'è un altro grande tema sul tappeto: capire come possiamo essere cittadini italiani e, nello stesso tempo, cittadini del mondo, cioè come si possano mettere in comunicazione e relazione - rispettandone le diversità - i vari assetti politici, sociali, ed economici.

Il problema più rilevante, in questo momento, rimane però l'osservanza di alcuni valori fondamentali iscritti nella nostra Costituzione, a partire da quello del lavoro inteso come capacità di espressione della propria personalità e come suo completamento. Ma anche come sacrificio. Il lavoro è un sacrificio, ce ne dobbiamo ricordare e preservarlo come valore.

Il lavoro, inteso sia come espressione della personalità, sia come - in termini giuridici - lavoro autonomo o lavoro alle dipendenze di altri, merita rispetto, non tolleranza, ma rispetto, il rispetto dovuto agli uguali. E questo, oggi come oggi, vuol dire affrontare dei problemi enormi.

La crisi finanziaria pone con ancora maggior urgenza il problema della giustizia sociale, della redistribuzione della ricchezza, e di una politica mirata allo sviluppo, ovvero, in altre parole, il problema dell'intervento dello Stato nell'economia. Un intervento che non deve essere di prevaricazione, ma di regolamentazione e di indirizzo.

Ma al di là di quelli che potranno essere gli interventi dello Stato, io mi rivolgo in primo luogo a voi giovani, che siete in procinto di compiere la vostra scelta



universitaria, affinché quando sarete degli ingegneri, dei magistrati, degli avvocati, dei commercialisti, sappiate sempre trovare il giusto equilibrio fra quello che fate di professione e ciò che pensate, tra i vostri doveri ed i vostri valori. I valori sono fondamentali anche nella vita quotidiana, nell'esperienza pratica, nell'operatività. Non ci può essere dissociazione fra gli uni e gli altri.

Questo lo dico perché su questo si costruiscono le società, su questo si costruisce il sentire comune. Questa è la premessa e lo strumento del bene comune.

La cosa che vi invito, quindi, a fare è leggere la Costituzione, leggerla come si legge un romanzo, gustarla come si gusta un film, dall'inizio alla fine.

A parte il fatto che è scritta per tanta parte con una lingua meravigliosa, quello che più conta è il fatto che ancora oggi sa indicarci i valori su cui vale la pena costruire la vita di ciascuno di noi, e delle nostre famiglie.

Questo è quello che ci tenevo a dirvi come Presidente della Fondazione, questa, in fondo, è la ragione stessa dell'esistenza di una Fondazione, una ragione altruistica.

Le fondazioni sono una grande risorsa economica a disposizione della comunità, una risorsa che va conservata, ma anche distribuita. Poi cisi può chiedere se la cosa viene fatta in maniera efficace o meno. Ma questo è un altro problema. E un'altra volta varrà certamente la pena di ragionarne insieme, secondo quei principi di partecipazione democratica a cui la Carta Costituzionale per prima ci invita.

Grazie di tutto.



Carlo Fusaro

I primi sessant'anni della Costituzione,
tra successi e tentativi di riforma

Maria Rosa Ferrarese

La Costituzione alla prova della globalizzazione

Gilberto Capano

Il processo legislativo: perché è necessario superare
il bicameralismo simmetrico

Andrea Manzella

Le istituzioni di governo tra regionalismo
e integrazione europea

Carlo Guarnieri

Il modello costituzionale della giustizia:
cosa difendere e cosa salvare

Enzo Balboni

La Costituzione, le istituzioni della società civile
e le fondazioni di origine bancaria:
la sussidiarietà da sviluppare

Augusto Barbera

I principi costituzionali da salvaguardare
e le istituzioni da riformare

