

## I cambiamenti costituzionali. Italia.

di Stefano Ceccanti

(relazione al Convegno "Les mutations constitutionnelles", Parigi, 5 aprile 2013)

*"Poco prima della firma del Trattato di Maastricht, il governatore della Banca d'Italia Guido Carli e il Ministro degli Esteri Gianni De Michelis vennero al Quirinale per illustrarmi il merito dell'accordo. Al termine della loro prolusione, chiesi: 'Ma pensate davvero che l'Italia sarà in grado di rispettare i patti?' La risposta fu corale: 'Con le nostre sole forze, assolutamente no, ma se non ci ancoriamo a un vincolo esterno non riusciremo a salvarci e continueremo a sprofondare nella voragine del debito pubblico'" (Intervista dell'ex-Presidente della Repubblica Francesco Cossiga ad Andrea Cangini "Fotti il potere. Gli arcani della politica e dell'umana natura", Aliberti, Roma, 2010, p. 173).*

### 1. **Identificazione dell'oggetto "cambiamenti costituzionali"**

In questa sede per "cambiamenti costituzionali" intendiamo:

1. *due tipi di innovazioni:*

a) quelle di revisione formale al testo costituzionale;

b) quelle di cambiamenti che attengono più in generale alla "materia costituzionale", ivi comprese le leggi ordinarie ritenute di contenuto "sostanzialmente" costituzionale perché incidono in maniera decisiva sull'applicazione della Costituzione (come le leggi elettorali) nonché alcune sentenze più rilevanti della Corte costituzionali e le modifiche ai Regolamenti Parlamentari e, ancor più, ai Trattati europei entrati in vigore con legge ordinaria grazie alla copertura costituzionale verso le "limitazioni di sovranità" contenuta nell'art. 11;

2. *il dibattito su cambiamenti proposti* che, quanto meno, illuminano i problemi interpretativi più rilevanti, anche in connessione alle evoluzioni del sistema dei partiti, e che talora anticipano anche innovazioni successive.

### 2. **Le revisioni al testo: il 1989 come punto di svolta e il secondo sistema dei partiti**

Le revisioni al testo sono state oggetto di una puntuale e recente ricostruzione di Carlo Fusaro <sup>(1)</sup>, a cui si rinvia per completezza e che va solo aggiornata alla legge di revisione relativa all'introduzione del principio del pareggio di bilancio (legge cost. 20 aprile 2012, n. 1).

*Le leggi di revisione dall'1 gennaio 1948 sono state 15.* Sono stati modificati 34 dei 139 articoli, alcuni dei quali più di una volta. Dei primi 54 articoli (Principi fondamentali, Diritti e doveri dei cittadini) ne sono stati modificati solo 3: il 27 per proibire la pena di morte, il 48

per consentire il diritto di voto all'estero, il 51 per permettere le quote di genere nelle leggi elettorali.

Tre modifiche minori erano state varate negli anni '60:

- a) due nel 1963 che hanno previsto un numero fisso di deputati e senatori anziché un numero variabile rispetto agli abitanti, la parificazione della durata di cinque anni tra Camera e Senato mentre il testo originario per il Senato stabiliva un mandato di sei anni, disposizione che però era stata aggirata nel 1953 e nel 1958 sciogliendo anticipatamente il Senato al momento del rinnovo della Camera, e, infine, l'istituzione della regione Molise;
- b) una nel 1967, la modifica dell'art. 135 per parificare a 9 anni la durata in carica di tutti i giudici costituzionali.

Tutte le altre sono state introdotte dal 1989 e sono state di carattere puntuale, su una singola questione, con le sole eccezioni dei due interventi sul Titolo Quinto della Parte Seconda nel 1999 (elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali e autonomia statutaria delle Regioni) e nel 2001 (riscrittura pressoché integrale del rapporto tra centro e periferia).

Rispetto alle modalità di approvazione l'art. 138 prevede la possibilità di richiedere un referendum approvativo/oppositivo da parte di 500.000 elettori, un quinto dei deputati o dei senatori o da cinque Consigli regionali quando si raggiunga la maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere senza arrivare a quella dei due terzi. Tale possibilità che non poteva essere utilizzata prima del 1970 (le modalità del referendum furono implementate solo con la legge 352 del 1970 per cui prima di tale data le revisioni dovevano sempre essere approvate a due terzi) è stata utilizzata solo due volte: nel 2001 per la legge cost. 3 del 2001 di revisione integrale del Titolo Quinto (confermata) e nel 2006 per una revisione ampia dell'intera Seconda Parte (bocciata).

*Non può sfuggire che il 1989 è il vero anno di svolta verso un uso più intensivo della revisione.* Le tre che intervengono in quell'anno rivelano una indubbia difficoltà del sistema dei partiti tradizionale che fin lì si era basato su appartenenze forti e su una delega quasi incondizionata dei cittadini alle leadership politiche delle varie aree:

1. la legge cost. 1 del 1989 intervenendo sull'art. 96 sottopone i membri dell'esecutivo alla giustizia ordinaria per i reati ministeriali, tranne una possibilità di blocco da parte del Parlamento, mentre il sistema precedente era molto più protettivo fino a prevedere una giurisdizione speciale da parte della Corte Costituzionale (procedura rimasta solo per il Presidente della Repubblica per i casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione);
2. la legge del 1992 che incide sull'art. 79 eleva il quorum per le leggi di amnistia e indulto fino ai due terzi delle Camere in modo tale da ridurre in modo rilevantissimo la discrezionalità del potere politico;
3. la legge 3 del 1993 ridimensiona in modo significativo le prerogative parlamentari dell'art. 68 eliminando l'autorizzazione a procedere senza la quale l'autorità giudiziaria doveva arrestarsi, un istituto utilizzato da vari anni a protezione indiscriminata della classe politica che aveva creato una dura reazione popolare, in particolare per alcuni dinieghi espressi di fronte alle inchieste di Tangentopoli.

Il 1993 è altresì l'anno in cui il nuovo Parlamento eletto l'anno precedente nelle prime elezioni successive alla caduta del Muro di Berlino, che aveva prodotto tra l'altro l'ingresso di due nuovi gruppi parlamentari (la Lega Nord che contestava l'assetto centralistico, la Rete che esprimeva una protesta antimafia) e che aveva visto il primo test tra le due formazioni eredi del Pci, ovvero il Pds e Rifondazione Comunista, vara anche altri due importanti riforme:

1. la legge costituzionale 1 del 1993 in cui, in deroga una tantum all'art. 138 della Costituzione, istituisce una Commissione per la revisione organica della Seconda Parte della Costituzione, la cosiddetta Commissione De Mita-Jotti (dai nomi dei due Presidenti che si susseguirono) che propose un testo ispirato al modello tedesco, sia di forma di governo sia di tipo di stato, ma i cui lavori furono bloccati dalla chiusura anticipata della legislatura (la precedente Commissione, operativa tra 1983 e 1985, la cosiddetta Commissione Bozzi, che si ispirò anch'essa al modello tedesco, era stata solo una Commissione di studio);
2. la riforma elettorale con le leggi ordinarie n. 276 del 1993 e n. 277 del 1993 basate prevalentemente sul collegio uninominale maggioritario (tre quarti di seggi) con la quota ulteriore di recupero proporzionale, in seguito al referendum popolare ex art. 75 del 18 aprile 1993, connessa anche alla riforma elettorale a livello di comuni e province con l'elezione diretta dei vertici dell'esecutivo (legge 81 del 1993 che recepisce un quesito referendario prima dello svolgimento della consultazione). Paradossalmente, mentre la transizione si apre in modo indefinito sul piano nazionale, questa legge, che oltre all'elezione diretta ridisegna la forma di governo secondo il principio dell' *"aut simul stabunt aut simul cadent"* tra vertice dell'esecutivo e maggioranza consiliare, secondo il noto modello proposto da Duverger e Vedel alla fine della Quarta Repubblica che qui non ho bisogno di richiamare ulteriormente nei dettagli, la stabilizza in modo efficace sui livelli infra-regionali. Per questo, negli anni seguenti, buona parte della classe politica nazionale sarà attinta dai nuovi sindaci, il cui livello di popolarità sarà elevatissimo perché disporranno di una stabilità e di un'efficienza nettamente superiore ai propri predecessori.

*Con la legislatura 1994-1996 nasce così non una "seconda Repubblica" (espressione giornalistica, ma costituzionalmente errata in quanto confonde elementi costitutivi e condizionanti della forma di governo e dell'assetto costituzionale) ma un secondo sistema dei partiti che pur non è poca cosa, giacché supporta le norme costituzionali, ne condiziona l'applicazione e ne orienta anche le ulteriori riforme. Un sistema "strabico" <sup>(2)</sup> contraddistinto, anche sulla base di quelle leggi elettorali, da alcuni elementi di novità (un bipolarismo con possibilità effettiva di alternanza sia per ragioni tecniche, formule elettorali selettive che favorivano l'individuazione di un vincitore sovrarappresentato in seggi, sia per le ragioni politiche legate al cambiamento post-Muro di Berlino) e da altri di continuità (la frammentazione interna alle coalizioni, perpetuata ed anche incentivata dal turno unico di voto che evita una misurazione preventiva delle varie forze e dalla differenza tra forti sbarramenti per chi sta fuori dalle coalizioni più larghe e minimi per chi accetta invece di entrare in esse, nonché dalle ulteriori norme sulla costituzione dei gruppi nelle assemblee elettive e sul finanziamento della politica).*

Le revisioni prodotte sotto il secondo sistema dei partiti, pur nel nuovo fallimento di un tentativo di revisione organica affidato a una Commissione (legge cost. 1 del 1997 e Commissione D'Alema), sono:

1. la legge cost. 1 del 1999 che sposta anche a livello regionale la già citata logica istituzionale dei livelli più bassi con l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni completando la riforma elettorale regionale del 1995 (legge 43 del 1995, unica eredità riformista della legislatura breve 1994-1996);
2. la legge 2 del 1999 che inserisce i principi del giusto processo nell'art. 111 Cost;
3. la legge 1 del 2000 e la 1 del 2001 per consentire il voto all'estero intervenendo sugli artt. 48, 56 e 57;
4. la legge 3 del 2001 di riscrittura dell'intero Titolo Quinto tesa a superare gli assetti centralistici, ma incompleta perché non associata ad una riforma del Parlamento;

5. la legge 1 del 2003 per consentire le quote di genere nelle liste elettorali (anch'essa, come la 2 del 1999 per superare una giurisprudenza costituzionale in senso opposto);
6. la legge 1 del 2007 per eliminare la pena di morte, modificando l'art. 27;
7. infine, la legge 1 del 2012 sul pareggio di bilancio, tecnicamente originale per aver poi previsto una sorta di legge organica ad hoc, per lo sviluppo del testo, non prevista in Italia come categoria generale, che è poi stata approvata a fine legislatura (legge 243 del 2012).

*Tutte queste riforme sono state sostanzialmente consensuali, con l'eccezione della legge 3 del 2001 sul Titolo Quinto approvata in Parlamento dal solo centrosinistra a fine legislatura, anche se i contenuti rispecchiavano in sostanza i lavori condivisi della Commissione D'Alema.*

*Una doppia rottura vera e propria aveva invece segnato da parte del centrodestra la nuova riforma elettorale (legge 270 del 2005, tuttora vigente) che aveva sostituito i collegi uninominali con lunghe liste bloccate combinate con un premio di maggioranza nazionale alla Camera e regionale al Senato, e la connessa riforma costituzionale bocciata nel referendum del 2006. La legge 270/2005 produceva un rafforzamento degli elementi strabici della transizione: in luogo dei collegi uninominali con candidati comuni della coalizione (sia pure con i limiti legati al turno unico) l'introduzione di una competizione tra partiti anche coalizzati rafforzava elementi di disunione, bilanciati dalla sicurezza di un premio forte in seggi alla Camera (340 seggi su 630), a sua volta contraddetto dai premi regionali al Senato, che tendono ad equilibrarsi tra di loro provocando l'effetto (voluto) di un Senato senza maggioranza. Quest'ultimo aspetto rende simile la scelta del centrodestra che si vedeva perdente a fine legislatura a quella operata da François Mitterrand per le legislative 1986 per raggiungere l'obiettivo minimale di "sauver les meubles" come ama spesso ripetere il prof. Fulco Lanchester.*

### **3. Un passo indietro: la Costituzione immaginata dal primo sistema dei partiti e le sue "pagine bianche"**

Per capire meglio i cambiamenti intervenuti e quelli ancora possibili e/o auspicabili operiamo allora un flash-back alla logica del testo originario.

*Il primo sistema dei partiti, basato sui risultati delle elezioni del giugno 1946 per l'Assemblea Costituente e stabilizzatosi con la nascita del partito neofascista Msi nel dicembre 1946, nonché con la scissione della minoranza riformista socialista del gennaio 1947 e rimasto poi ampiamente inalterato per decenni, condizionò in modo rilevante l'approvazione del testo. In particolare esso rispose all'esigenza di base di stabilire un patto di convivenza tra forze che, pur unificate in larga parte dalla comune esperienza della Resistenza, avevano un'opposta collocazione internazionale (e quindi erano profondamente diffidenti della lealtà altrui) e che per di più erano incerte sull'esito delle successive e imminenti elezioni politiche, dato che l'area della sinistra non pro-euroatlantica comprendeva a differenza della Francia anche il Partito Socialista (pur ridimensionato dalla scissione) e non solo il Partito comunista.*

Da qui l'esigenza (allora del tutto ragionevole, congrua con le finalità da perseguire) di un Governo costituzionalmente debole e di sistemi elettorali ad altissimo tasso di proiettività e a minimo carattere selettivo e di un patto che avvenisse tra forze politiche nazionali in una logica di garanzia centralistica e non anche tra territori.

*Il Presidente Napolitano, pochi mesi prima di essere eletto, affermò puntualmente che "i Costituenti videro lucidamente tutti i problemi, ma che nel contempo non li poterono*

*risolvere* <sup>(3)</sup>. *Non fu quindi un errore tecnico, dovuto a una mancanza di conoscenze, ma una scelta deliberata e consapevole.*

Il testo del 1948 funzionò bene per le finalità allora prefissate e aiutò il formarsi di una convergenza crescente sui Principi della Prima Parte della Costituzione nonché sulle scelte-chiave, europea ed atlantica, operate nella prima legislatura <sup>(4)</sup>. Ciò si espresse con la progressiva implementazione del testo costituzionale andata di pari passo con l'allargamento verso sinistra dell'area di Governo. Emblematica la legislatura 1976-1979 in cui il Pci approvando esplicitamente in Parlamento la collocazione atlantica ed entrando nella maggioranza di "solidarietà nazionale" ottiene in cambio le competenze amministrative per governare più efficacemente gran parte delle Regioni. Ancora una volta, come alla Costituente, il rapporto centro-periferia era una variabile dipendente di quello tra le forze politiche, in questo caso però nel senso opposto di un avvicinamento e quindi di un'apertura.

*Le difficoltà successive e l'esigenza di riforme nascono paradossalmente proprio da quel successo che ha reso la parte organizzativa in gran parte obsoleta e quindi fuori centro rispetto alle esigenze alte della Prima Parte. Si è preso quindi coscienza dell'esistenza di pagine bianche nella Costituzione o, più esattamente di pagine in tutto o in parte bianche e in tutto o in parte aperte a soluzioni diverse da quelle varate in stato di necessità per le esigenze di allora.* Per semplicità e per rimarcare le responsabilità degli operatori politici e giuridici di oggi riassumiamo però questo insieme composito con la dizione "pagine bianche" che dà maggiormente il senso di un lavoro da completare sulle fondamenta solide di un libro ben scritto nei suoi capitoli di base. Spesso i migliori e più coraggiosi innovatori, che hanno posto per tempo i problemi, individuandoli con precisione e anche con una certa spregiudicatezza sono stati proprio i costituenti stessi, coscienti dei condizionamenti originari, dall'intervento di Costantino Mortati nel dibattito della rivista "Gli Stati" nel 1972 <sup>(5)</sup> a quella del 1984 uscita postuma nel 2003 del pare costituente Giuseppe Dossetti a Leopoldo Elia e Pietro Scoppola <sup>(6)</sup>: il tema del patto tra territori (e non solo tra partiti), da rinsaldare anche attraverso una seconda Camera profondamente modificata per modalità di rappresentanza e per i relativi poteri, collegando un'organizzazione effettivamente decentrata dello stato con la riforma del Parlamento; la connessione tra i Principi esigenti della Prima parte e la debolezza dei Governi, che con essi evidentemente confligge. Le pagine bianche e le loro motivazioni sono identificate da Dossetti non solo col ragionamento, ma anche con alcune battute tranchant. Dc e Pci temevano ciascuno il successivo 18 aprile dell'altro, vi era infatti un "eccesso di paura dell'altro" che ha generato "una parte strutturale che è stata quella che è stata", con un "carattere eccessivamente garantista" <sup>(7)</sup>: dal bicameralismo paritario alla debolezza del Governo, a cui si rassegnarono anche i costituenti democristiani, nonostante il sostegno all'ordine del giorno Perassi che accettava il sistema parlamentare a patto di combatterne le degenerazioni assembleari, vedendo dietro a un esecutivo forte il timore concreto di un Fronte popolare vincente sotto una possibile *leadership* di Nenni, con un'elezione a suffragio universale del vertice del effettivo Governo <sup>(8)</sup>.

Costantino Mortati, in modo analogo a Dossetti, a cui lo legava una profonda comunanza ideale, aveva distinto l'equilibrio alto e "particolarmente felice" della prima parte della Carta dalla debolezza della seconda, identificando le pagine bianche principalmente nella possibilità di eludere le scarse norme di razionalizzazione del rapporto di fiducia anche a causa del sistema proporzionale che ormai "malamente" incideva sul sistema dei partiti e nella creazione di un Senato come "inutile doppione" della Camera <sup>(9)</sup>.

Non sono certo mancati anche tentativi affrettati, confusi, contraddittori di risolvere quei problemi, che hanno sollevato spesso critiche ampiamente motivate, come per vari aspetti la riforma costituzionale del centrodestra bocciata nel 2006, ma quei problemi erano (e sono tuttora) delle esigenze vere, non aggirabili sul lungo periodo.

#### **4. Ritorno ai contenuti delle revisioni: forma di governo e tipo di Stato**

##### **4.1 Forma di Governo: revisioni sub-costituzionali**

*Sulla forma di governo il deficit di forza dell'esecutivo, anche in chiave comparata, è stato individuato puntualmente più volte da Philippe Lauvaux <sup>(10)</sup> e, peraltro, esso si rispecchia puntualmente in emendamenti presentati alla Costituente e poi bocciati o ritirati, specie dopo l'acuirsi dello scontro Est-Ovest a partire dalla primavera 1947:*

1. mancata citazione di un qualsiasi ruolo del Presidente del Consiglio nell'art. 88 relativo allo scioglimento (per quanto controfirmante ai sensi dell'art. 89); si vedano per differenza l'art. 51 della Cost. della Quarta Repubblica e l'art. 68 della Legge Fondamentale di Bonn;
2. mancata previsione di una procedura per la revoca dei Ministri nell'art. 92 e di una qualsiasi differenza di status tra Presidente del Consiglio e Ministri; anche qui, dei due testi coevi citati, si vedano rispettivamente gli articoli 45 della prima e gli articoli 63 e 64 della seconda;
3. previsione della nomina del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica, che diventa immediatamente operativa col giuramento (art. 93) a prescindere dalla fiducia parlamentare (che deve intervenire entro 10 giorni ex art. 94); si vedano anche qui gli articoli 45 della prima e 63 della seconda;
4. rapporto fiduciario con l'intero Governo e non col solo Presidente del Consiglio, mancata previsione formale della questione di fiducia e di quorum sfalsati per fiducia e sfiducia nell'art. 94, nonché del carattere costruttivo della fiducia (previsto, anche quest'ultimo, da un emendamento Tosato che, nel caso avrebbe precorso l'articolo 67 della Legge Fondamentale di Bonn) e, *ad abundantiam*, doppio rapporto fiduciario con entrambe le Camere; si confronti qui, oltre ai già citati, anche l'art. 49 della prima e 68 della seconda.

*Il testo rinuncia in sostanza a tentativi di razionalizzazione, fa perno sulla autoregolazione dei partiti (non soggetti a nessun vincolo reale, né sui fini né su standard democratici, neutralizzando anche il richiamo dell'art. 49 al "metodo democratico") e individua un correttivo solo nel Presidente della Repubblica, dotato di un insieme di prerogative marcatamente superiore a quello dei coevi Capi di Stato repubblicani, soprattutto in materia di nomina del Governo (normalmente ricondotto solo alla proposta di candidati da sottoporre al Parlamento) e di scioglimento (dove interagisce di solito con prerogative incisive dei Primi Ministri e con ulteriori limitazioni variamente assortite di carattere procedurale e sostanziale) e lasciato da noi nell'indeterminatezza dall'obbligo generale di controfirma (art. 89). Insomma negli articoli sulla forma di Governo l'elemento debole è l'esecutivo, stretto tra il nuovo protagonismo dei partiti e un Capo dello Stato modellato ancora, in sostanza, sullo Statuto Albertino, sia nella sua lettera (ad eccezione soprattutto del vincolo della fiducia entro dieci giorni) sia nella prassi, la quale rivelò forti e costanti tratti dualisti che si intrecciavano e bilanciavano le tendenze assembleariste(11).*

Questa impostazione fu del resto possibile, e poté a lungo perpetuarsi, perché l'Italia, a differenza della Francia, entrò nella Guerra Fredda essendo tra gli sconfitti della Seconda Guerra Mondiale e risultando privata delle sue poche colonie: non doveva quindi avere un particolare protagonismo autonomo sulla scena internazionale, che avrebbe richiesto un ruolo forte degli esecutivi, né per scelta né per necessità (i problemi della decolonizzazione che toccarono in sorte alla Francia e che imposero la necessità della transizione del 1958-1962). Per questo, per l'Italia l'anno di svolta fu solo il 1989 e poi, subito dopo, il Trattato di Maastricht del 1992. Anche quest'ultimo, però, fu affrontato,

come richiamato dalla citazione di partenza del Presidente Cossiga, più come ricostituzione di un vincolo esterno che obbligava a determinate decisioni, che non anche (e soprattutto) come vincolo per europeizzare la forma di governo e il sistema politico in modo da non doverne fare dipendere l'efficienza da tale vincolo. La recente crisi del debito ripropone, come si dirà tra breve, analoghi problemi.

La via delle innovazioni istituzionali che riparassero almeno in parte questi limiti era stata tentata, di fronte alla riorganizzazione della destra missina e monarchica che rischiava di rendere le forze di centro dipendenti da essa, con la riforma elettorale del 1953 tesa a puntellare con un premio di maggioranza la coalizione al Governo purché avesse ottenuto nazionalmente il 50% più uno dei voti (rifacendosi allo schema della "loi scélérate" francese del 1951 che dava il premio a livello dipartimentale), ma per pochi voti il premio non scattò e da lì partì una dinamica tutta solo politica di allargamento della coalizione, cercando di separare il Psi dal Pci, tentativo che cominciò a riuscire a partire dall'intervento sovietico in Ungheria nel 1956.

*Le novità sono intervenute poi, tutte a livello sub-costituzionale, già in connessione con la crescente pressione europea e con le modifiche del primo sistema dei partiti, ovvero con la crescita successiva di protagonismo autonomo del Partito Socialista dalla fine degli anni '70 che ha anche sdoganato, sia pure in modo prevalentemente propagandistico, il dibattito sulla revisione costituzionale in materia, proponendo allora l'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica con l'intenzione di seguire uno schema mediterraneo, volendo subentrare al Pci come primo partito della sinistra in modo da puntare per quella via all'alternanza. Proprio quel protagonismo, a cui si opponevano Dc e Pci, che difendevano il proprio ruolo dominante, aveva però, come effetto paradossale di breve periodo, reso stabilmente (oltre la parentesi Spadolini 1981-1982) l'Italia più vicina non alla Quinta ma alla Quarta Repubblica francese: in precedenza vigeva la convenzione per la quale la guida del Governo spettava al partito di maggioranza relativa, in grado di ottenere più di un terzo dei voti, guida che la Dc postdegasperiana faceva ruotare una volta l'anno tra i suoi capicorrente di cui egli doveva essere il *primus inter pares*, senza poter cumulare la carica con quella di segretario del partito (tranne per una breve eccezione con Fanfani nel 1958 e poi, come si dirà, con De Mita nel 1988). Il sistema, in cui l'alternanza era impossibile per la *conventio ad excludendum* nei confronti della sinistra non europeista-atlantica (quella stessa convenzione che ritroviamo nella storia costituzionale francese al momento della nascita del governo Mendès France, il quale annunciava nella replica al dibattito di investitura che l'avrebbe considerata non valida se i voti comunisti si fossero rivelati decisivi<sup>(12)</sup>), ritrovava così, per altre vie, una flessibilità interna. Dopo l'avvento di Craxi, invece, anche la guida del Governo diventava contendibile tra i partners della maggioranza in modo simile ai Governi francesi di "troisième force", senza che emergessero delle nuove convenzioni condivise e mentre la Dc con De Mita tentò di replicare puntando di nuovo sul ripristino dello status degasperiano di leader del partito, puntellato come Craxi dall'elezione diretta da parte del Congresso, e di Presidente del Consiglio. L'unica convenzione tentata, il cosiddetto "patto della staffetta" alla guida del Governo, sancito ad inizio della legislatura 1983-1987 non resse e condusse ad un polemico scioglimento anticipato, il primo non oggetto di consenso tra tutti i partiti e in cui affiorò un ruolo presidenziale non meramente notarile.*

Oltre alle già citate riforme elettorali del 1993 e del 2005 e all'uso dei referendum sin dal 1974, che anticiparono per la prima volta su singole issues, ma di rilevante impatto politico complessivo, l'uso del principio maggioritario da parte degli elettori, le principali riforme sono state:

1. la legge 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio;

2. le riforme regolamentari che dal 1988 in poi hanno ridotto il voto segreto e hanno dato al Governo, insieme al Presidente della Camera un ruolo significativo, ancorché molto parziale in chiave comparata, nella programmazione dei lavori parlamentari;
3. la semplificazione delle procedure di bilancio, sempre a partire dal 1988;
4. la riforma delle autonomie locali con la legge 142/1990;
5. l'uso combinato di decreti, voti di fiducia e maxi-emendamenti e, spesso, a causa dei tempi anche di un vincolo di lettura conforme della seconda Camera che si trova ad esaminare la relativa legge di conversione che hanno creato (anche qui a partire dagli anni '80) una corsia preferenziale surrettizia per gli esecutivi in assenza di una fisiologica;
6. l'uso estensivo della delega legislativa prevista dall'art. 76 della Costituzione, spesso con principi e criteri direttivi molto generici, anche in connessione al recepimento delle direttive europee;
7. l'affermazione obliqua di un potere di revoca dei ministri passando attraverso la mozione di sfiducia individuale del singolo Ministro, avallata dalla Corte (sentenza 7/1996).

*Come si vede la logica di queste riforme, cronologicamente precedenti a quelle elettorali, era tale da potenziare il principio maggioritario dentro le istituzioni; le nuove leggi elettorali, che seguirono, contrariamente a quanto spesso si crede, vennero solo dopo per sanare dal punto di vista della legittimazione lo status di esecutivi che godevano già di poteri maggiori di quelli tradizionali, accresciuti da queste riforme incrementali.*

#### **4.2 Tipo di Stato: maxi-revisione costituzionale non risolutiva tra forzature simboliche, resistenze conservatrici e percorso erratico**

*Diverso invece il discorso sul Tipo di Stato. Qui la revisione vera ed ampia sul livello costituzionale c'è stata, la legge cost. 3 del 2001 che ha riscritto per intero il Titolo V, dopo quella precedente, la 1 del 1999, che aveva ristrutturato la forma di governo regionale.*

Non entro nei dettagli perché essa, proprio per questa caratteristica più oggettiva, anche se poi doverosamente integrata da una corposa giurisprudenza costituzionale, è stata ampiamente ricostruita dai vari manuali di diritto costituzionale e di diritto regionale. Mi limito invece a segnalare i problemi irrisolti che sono comunque non minori rispetto a quelli rilevati sulla forma di governo.

*Il principale è di ordine simbolico. Se è vero che la rapida espansione dei consensi della Lega sin dalle prime elezioni successive al crollo del Muro di Berlino (aprile 1990; la Lega in Lombardia che partiva dallo 0,5% del 1985 balza improvvisamente a poco meno del 20% dei voti scavalcando il Pci e diventando il secondo partito) si presentava come una messa in discussione degli assetti centralistici, nel contesto del secondo sistema dei partiti in cui essa era decisiva (lo fu in particolare nell'abbattere il Governo Berlusconi I e nel sostenere il Governo tecnico Dini) le altre forze politiche hanno assunto acriticamente il troppo impegnativo termine di "federalismo", più adatto al processo costituente europeo che non a quello di ristrutturazione, per quanto forte, di uno Stato centralista.*

Da notare che il termine "federale" è però entrato esplicitamente nell'ordinamento non subito con quella revisione costituzionale, ma in seguito, con una legge ordinaria di applicazione della medesima, la 42 del 2009, la legge quadro sul "federalismo fiscale" che implementava il nuovo art. 119 Cost.

Per quanto fosse esigenza largamente condivisa quella di superare l'idea che l'uguaglianza tra i cittadini fosse meglio garantita da un'uniformità formale che ignora le differenze e per quanto fossero motivate varie delle innovazioni normative apportate, *gravi incertezze si sono prodotte per la combinazione tra una parola che di per sé prometteva di più di quanto potesse realizzare e le forti resistenze conservatrici:*

- non sono state modificate composizioni e funzioni del Senato per completare al centro la riforma;
- non è stata configurata una "clausola di supremazia federale" da far valere da parte del Parlamento, poi introdotta comunque con un necessario ma comunque elevato costruttivismo dalla Corte Costituzionale (sentenza 303 del 2003);
- gli elenchi delle materie di competenza esclusiva e concorrente appaiono perfettibili ed anche lo schema su cui si fonda la competenza concorrente (principi statali-dettagli regionali) che è stato ripreso dal testo previgente non appare dei più efficaci, tant'è che il Governo Monti ha tentato a fine della scorsa legislatura di introdurre vari correttivi;
- non è stata data a ciascuna Regione una competenza ordinamentale (sia pure con gli opportuni contrappesi interni alla Regione) sugli enti locali (come invece accade solo per le Regioni speciali) configurando un modello policentrico piuttosto confuso, dove resta ancora in forse il destino dell'ente intermedio tra Comuni e Regioni;
- la stessa attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale" ha finito per bloccarsi.

Se a ciò si aggiunge il fatto che, pur puntellata dalla stabilità e dall'efficienza dell'elezione diretta del Presidente della giunta, la forma di governo regionale ha comunque sofferto le conseguenze pesanti dello "strabismo" istituzionale (elezione della gran parte dei consiglieri con voto di preferenza su base provinciale, disciplina iper-permissiva dei Gruppi consiliari nei Consigli con quasi la metà dei consiglieri espressa da Gruppi monocellulari, di una sola persona, cosa che sfida qualsiasi logica e definizione), non stupisce che nel contesto di crisi delle risorse pubbliche il processo si sia sostanzialmente arrestato.

*Paradossalmente, abbiamo assistito, come uno degli ultimi atti della legislatura appena conclusa, ai Presidenti delle Regioni che, per non avere problemi con le proprie maggioranze, hanno invitato il Governo a intervenire con decreto sul funzionamento interno dei rispettivi Consigli. Si è realizzata pertanto l'eterogenesi dei fini di una riforma per rilegittimare l'operato delle Regioni, riducendone spese e anomalie, avvenuta richiedendo una violazione delle proprie prerogative.*

*In altri termini, il percorso sembra essere quanto mai erratico e, come rivela quest'ultimo episodio, può ritrovare una coerenza non tanto sull'asse centro-periferia, a partire dall'iniziativa dei Governi regionali e locali, ma a partire da un rinnovato sistema dei partiti a livello nazionale che, forse, una volta assestato, potrebbe anche produrre riforme costituzionali coerenti tali da chiudere la transizione su entrambi i versanti sui quali risulta tuttora aperta, forma di governo e tipo di Stato <sup>(13)</sup>.*

## **5. Conclusione: come uscire dalla grave crisi costituzionale in corso?**

*Il secondo sistema dei partiti, pur affetto dal ricordato strabismo, con la compresenza di bipolarismo (con la conseguente alternanza) e di frammentazione (con la conseguente instabilità/impotenza della coalizione vincente, pertanto mai in grado di ottenere una riconferma), nonché oscillante "tra la nostalgia dei partiti (a sinistra) e l'esaltazione del leader (a destra)" <sup>(14)</sup> si è rivelato una falsa partenza anche a causa della regressione operata con la (contro) riforma elettorale della legge 270/2005.*

*Col Governo Monti, promosso dal Presidente Napolitano e composto di non parlamentari, si è pertanto sostanzialmente ritornati ad uno schema parzialmente simile a quello del Governo Dini voluto dal Presidente Scalfaro, ossia a un contesto che, basandosi nel frattempo sul perno abbastanza stabile di una lettura dualista della Costituzione, coerente col testo della stessa, avrebbe potuto avviare la costruzione di un terzo sistema dei partiti. La similitudine era parziale nel senso che allora il Governo Dini interveniva dopo la relativa stabilizzazione di un sistema dei partiti bipolare anche se strabico, col Governo*

Monti la direzione è stata più incerta, anche per i fallimenti ripetuti dei tentativi di modificare la legge elettorale sia per via referendaria (con l'inammissibilità sancita dalla Corte ad inizio 2012) sia per via parlamentare. Tentativi, peraltro, ispirati non solo a soluzioni tecniche divergenti, ma anche a filosofie istituzionali divergenti, essendo compresenti tentativi di rendere il sistema più chiaramente selettivo o più proporzionalistico.

I risultati delle elezioni, con due maggioranze disomogenee tra Camera e Senato, hanno determinato una grave crisi costituzionale, che si era d'altronde già rischiosa nel 1994 (risolta tramite alcuni transfughi dell'allora polo di centro che si spostarono subito con Berlusconi) e nel 2006 (il centrodestra, al contrario della Camera aveva vinto in voti al Senato, ma ebbe meno seggi): pesano alcune differenze tra i sistemi elettorali e non solo di formula, ad esempio i 18-25enni votano solo alla Camera e quando, come in questo caso, il comportamento elettorale è divaricato anche secondo una linea di frattura generazionale ciò amplifica i rischi di risultati divergenti; peraltro si somma alla tendenza di parte dell'elettorato a dividere il voto lo stesso giorno, per cui anche sistemi perfettamente identici non garantiscono un risultato conforme. In altri termini nel contesto di un elettorato più mobile quale è quello post 1989 l'aver perpetuato l'anomalia di due Camere che danno entrambe la fiducia al Governo (cosa che si giustificava nella logica iper-garantista del 1948, di cui costituiva un tassello insieme, all'inizio, alla diversa durata di 5 e 6 anni) costituiva una bomba a tempo che alla fine, con la maggiore frammentazione politica, è esplosa.

Non si tratta pertanto solo di allineare le due formule elettorali e, al limite, anche gli elettorati (cosa quest'ultima che richiede già un intervento sulla Costituzione) ma di eliminare le cause, rimuovendo il doppio rapporto fiduciario e il carattere rigorosamente paritario dell'approvazione delle leggi ordinarie. Qualora si riuscisse a intervenire compiutamente su queste cause resterebbe comunque aperto il dilemma di come incentivare l'emergere dal voto di un risultato elettorale chiaro in presenza di tre aggregazioni quasi equivalenti. L'adozione di formule più proporzionali produrrebbe la deriva finale del sistema, assecondando passivamente la frammentazione. Il mantenimento dell'attuale formula, al di là dei problemi della scelta dei singoli rappresentanti inibita dalle liste bloccate eccessivamente lunghe, pone un problema obiettivo di legittimazione: difficile difendere l'ottenimento per pochi voti in più, peraltro intorno al 30%, del 54% dei seggi.

*Un sistema a doppio turno che elevi la legittimazione dei vincenti appare doverosa, o nella forma di un intervento con legge ordinaria per prevedere una sorta di spareggio nazionale tra le due coalizioni più votate, analogamente alla legge vigente nella Repubblica di S. Marino, e che avrebbe peraltro forti analogie con la legge vigente nei comuni oppure nel senso dell'adozione integrale del sistema francese. Integrale, comprensiva cioè dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica, giacché la sola bipolarizzazione indetta dal collegio uninominale a doppio turno non garantirebbe una nazionalizzazione della competizione.*

In assenza di queste innovazioni la crisi costituzionale rischia di aggravarsi. Infatti a livello nazionale (a differenza dei Comuni e delle Regioni) la frammentazione non incontra la barriera di istituzioni forti (come il Sindaco e il Presidente della Regione eletti direttamente), e quindi, a differenza della Grecia, anche seconde elezioni a breve potrebbero non produrre un vincitore, e, pertanto, potrebbero incentivare spinte secessioniste nei territori più forti. Un'eventualità tutt'altro che remota, vista anche la colorazione politica dei Presidenti delle Regioni del Nord, con esponenti leghisti alla guida di Piemonte, Veneto e ora anche Lombardia.

Il ruolo di Grillo nel far esplodere le contraddizioni di sistema assomiglia molto al successo di Poujade nelle elezioni del 1956 che scombinò il sistema del premio di maggioranza

legato al livello dipartimentale della legge elettorale del 1951 (molto simile a quella del nostro Senato) e la vittoria di Maroni assomiglia per le gravi potenzialità alla grave crisi algerina del 1958. Allora la Francia trovò le risorse per superare la crisi costituzionale, speriamo che esistano anche in Italia.

## Note

- (1) C. Fusaro "Italy" in D. Oliver e C. Fusaro (edited by) "How Constitutions change. A Comparative Study", Oxford and Portland, Oregon, 2011. Si veda anche l'apposito capitolo finale di A. Barbera e C. Fusaro intitolato "L'ordinamento italiano e la sua evoluzione" nel "Corso di diritto costituzionale", Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 539 ss.
- (2) Sul sistema dei partiti come fattore "condizionante" della forma di governo cfr. G. Amato e F. Clementi "Forme di stato e forme di governo", Il Mulino, Bologna, 2012, in particolare pp. 20-21. Sulla conseguente importanza di studiare convenzioni e prassi per ricostruire il funzionamento effettivo della forma di governo, che è costruita strutturalmente su fattispecie aperte suscettibili di interpretazioni (entro ampi limiti) diverse, con specifiche conclusioni sull'Italia si veda in origine L. Elia, Voc "Governo (forme di)" in Aa. Vv. "Enciclopedia del diritto", Giuffrè, Milano, 1970, Vol. XIX e, in ultimo, C. Fusaro "Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale", in corso di pubblicazione su "Quaderni costituzionali". Sul carattere "strabico" del secondo sistema dei partiti della Repubblica cfr. F. Lanchester, "I partiti politici tra comunità politica ed istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto", in Nomos 1/2004, pp. 99 ss.
- (3) G. Napolitano "La deriva parlamentarista intravista dai costituenti", ne "Il Riformista" del 13 maggio 2006. Si tratta dell'intervento di apertura al Master di istituzioni parlamentari della facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma "La Sapienza" del precedente 14 febbraio.
- (4) A. Barbera "I principi della Costituzione Repubblicana: dal "compromesso" al radicamento progressivo, leggibile all'indirizzo web: [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0093\\_barbera.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0093_barbera.pdf)
- (5) C. Mortati "La Costituzione e la crisi", uscito nel n. 10 gennaio 1973 della rivista e ripubblicato in S. Ceccanti, "Le istituzioni della democrazia", Dehoniane, Roma, 1991.
- (6) L. Elia e P. Scoppola (a cura di), "A colloquio con Dossetti e Lazzati", Il Mulino, Bologna, 2003.
- (7) Ivi, i giudizi di Dossetti sono espressi nelle pagine comprese tra 62 e 65.
- (8) Ivi, p. 64; peraltro G. Dossetti, secondo la puntuale ricostruzione di E. Galavotti ("Il professorino. Giuseppe Dossetti tra crisi del fascismo e costruzione della democrazia 1940-1948", Il Mulino, Bologna, 2013) aveva ipotizzato poco prima dell'elezione della Costituente, un rafforzamento del Governo facendolo poggiare anche su un Presidente della Repubblica eletto da un collegio di "grandi elettori", con uno schema analogo a quello che due settimane dopo avrebbe proposto il generale de Gaulle a Bayeux (p. 376).
- (9) "La Costituzione e la crisi", cit.
- (10) Si vedano in particolare le edizioni successive de "Les grandes démocraties contemporaines", a partire dalla prima del 1990, pp. 559 ss e poi, dopo la Presidenza Scalfaro, il testo "Destins du présidentielisme", Puf, Paris, 2002, con la considerazione ex post che "anche dopo la transizione", con particolare riferimento alle decisioni prese in materia di scioglimento la "lettura dualista della funzione presidenziale" si era "trovata rinforzata" (p. 53). La ricostruzione di Lauvaux è del resto fedele all'impostazione originaria del relatore Egidio Tosato alla Costituente che descriveva

una forma di governo parlamentare con forte correttivo presidenziale, definendo il presidente "grande regolatore del gioco costituzionale", secondo la puntuale ricostruzione (ivi comprese le diverse impostazioni presenti alla Costituente) di C. Fusaro, "Il Presidente della Repubblica", Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 54 ss. Una impostazione recentemente ribadita anche dalla Corte costituzionale, in particolare in modo netto sul potere di scioglimento, con la sentenza 1/2013, come ho cercato di spiegare in una prima nota a sentenza sul Forum Internet della rivista "Quaderni Costituzionali" leggibile qui:

[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/immunita/0011\\_ceccanti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/immunita/0011_ceccanti.pdf)

Per capire però quanto la transizione indefinita abbia pesato nel favorire questa chiave di lettura, basti pensare ancora alla cautela con cui Cossiga descriveva il potere presidenziale della maggioranza: "in verità si tratta di un potere subordinato alla proposta del governo e dunque della maggioranza ma ciò non toglie che in particolari condizioni un Capo dello Stato possa intestarselo. Oscar Luigi Scalfaro lo fece." In "Intervista..", cit., p. 77

- (11) A. Barbera "Fra Governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana" in "Quaderni costituzionali" n. 1/2011, pp. 9 ss., in particolare p. 24; cfr. anche G. Amato e F. Clementi "Forme di stato..", cit., p. 46.
- (12) Un raro caso in cui una convenzione costituzionale, dopo essere puntualmente motivata, viene esplicitamente formalizzata in Parlamento: "Je répète, en tout cas, pour conclure sur ce point sans ambiguïté, que si la majorité constitutionnelle est de 314 voix, j'entends, en ce qui me concerne, qu'elle soit composée des députés auxquels j'ai fait appel dans ma déclaration d'investiture et que je ne la tiendrai pour acquise que dans ces seules conditions". L'integrale della seduta dell'Assemblea nazionale del 17 giugno 1954 si può leggere qui: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/pierre-mendes-france/mendes-france-7.asp>. Da rilevare, in comparazione, la più grande cautela utilizzata sulla stessa materia, per argomentare sulla persistenza della convenzione rispetto alla presenza formale di ministri comunisti nel Governo anche se essa era venuta meno quanto alla maggioranza, nell'ultimo discorso di Aldo Moro ai gruppi parlamentari Dc, quindi, per di più una sede più ristretta dell'Aula: "C'è un dovere reciproco di lealtà, di far comprendere quali sono i limiti al di là dei quali non possiamo andare. Una intesa politica, che introduca il Partito Comunista in piena solidarietà politica con noi, non la riteniamo possibile; anche se rispettiamo altri partiti che la ritengono possibile in vista di un bene maggiore, come un accordo impegnativo di programma. Sappiamo che c'è in gioco un delicatissimo tema di politica estera, che sfioro appena, nel senso che vi sono posizioni che non sono solo nostre ma che tengono conto del giudizio di altri Paesi, di altre opinioni pubbliche con le quali siamo collegati, quindi dati di fatto obiettivi. Sappiamo che vi è diffidenza in Europa in attesa di un chiarimento ulteriore sullo sviluppo delle cose, e sappiamo che sono in gioco, in presenza di una insufficiente esperienza, quel pluralismo, quella libertà che riteniamo siano le cose più importanti del nostro patrimonio ideale che vogliamo ad ogni costo preservare." L'integrale si può leggere qui: [http://www.storiadc.it/doc/1978\\_cgruppo\\_moro.html](http://www.storiadc.it/doc/1978_cgruppo_moro.html)
- (13) "Come chiudere la transizione" è il titolo di un volume collettaneo curato da me e dal politologo Salvatore Vassallo nel 2004 nella speranza, rivelatasi poi vana, che quel compito potesse essere condotto a termine dal secondo sistema dei partiti.
- (14) S. Fabbrini "Addomesticare il Principe", Marsilio, Venezia, 2011, p. 181.

Forum di Quaderni Costituzionali



stituzionali