

## L'inizio della storia: la Costituzione e la sua riforma\*

di Corrado Caruso\*\*

(2 dicembre 2016)

1. Le ragioni della riforma costituzionale affondano le radici nella storia della Costituzione del 1948. Vi è una diffusa tendenza, nel dibattito odierno, a giustapporre la Costituzione attuale e la sua revisione a modelli astratti (e, a volte, altamente soggettivi) di democrazia, a ricondurre, cioè, l'assetto istituzionale *positivo* a categorie pure del pensiero, che – in quanto *pensate* – si presumono *esistenti*. Questa nuova dogmatica della democrazia vive «nell'illusione tenace, superiore alla stessa consapevolezza critica, che dietro le parole vi sia una specie di realtà, individuata la quale, tutto si riveli e chiarisca» (R. Orestano, *Azione, (Storia del problema)* in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1954), e dimentica la natura storicamente condizionata della Costituzione e delle istituzioni di governo.

Il sistema istituzionale italiano si caratterizza non solo per il bicameralismo perfetto, ma anche per un assetto parlamentare a bassa «razionalizzazione», privo cioè di congegni che garantiscano la stabilità dell'esecutivo e dell'azione del Governo *in* Parlamento. Sono spesso sottaciute (o ignorate?) le ragioni di questo accidente della storia: il 5 settembre del 1946, in seconda Sottocommissione, i Costituenti votarono a larghissima maggioranza un ordine del giorno (a firma del repubblicano Perassi) che optava per un sistema parlamentare «da disciplinarsi (...) con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (*id est*: la sua involuzione nell'assemblearismo). Andavano in questa direzione le proposte di Tosato e Mortati sulla sfiducia costruttiva o sullo scioglimento automatico delle Camere in caso di ripetute crisi di governo: vi era una certa consapevolezza, tra i Costituenti, che l'avvento dei regimi totalitari fosse stato incoraggiato dalla debolezza delle istituzioni politiche, incapaci di governare il conflitto sociale e di tradurre in norme positive le istanze emergenti dalla società (oltre ai democristiani, erano favorevoli a congegni che rafforzassero la stabilità dell'esecutivo sia gli azionisti – addirittura "presidenzialisti" – sia parte dei socialisti: si veda l'illuminante volume di P. Petta, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma 1975). Quanto al bicameralismo, nel gennaio del 1947, la Commissione dei 75 presentò all'Assemblea Plenaria un progetto di Costituzione che prevedeva un Senato "ibrido", slegato dal rapporto fiduciario e composto da senatori per un terzo eletti dai consigli regionali, per due terzi dal corpo elettorale, in virtù di un compromesso raggiunto tra la D.C. (che insisteva per una camera dei territori e delle categorie professionali) e i social-comunisti (che rifiutavano una rappresentanza organica di vago sentore corporativo).

Nessuna di queste soluzioni sfociò nel definitivo testo costituzionale: nel maggio del 1947 i social-comunisti uscirono dal governo di unità nazionale, accentuando quel clima di mutua sfiducia che si era venuto a creare a seguito del viaggio di De Gasperi negli Usa nel gennaio del 1947 e della cortina di ferro che stava calando sull'Europa. Riaffiorarono, in un contesto di progressiva delegittimazione reciproca, i timori legati alla emersione di un nuovo "tiranno" che avrebbe potuto mettere fuori gioco uno dei due fronti. La mancata razionalizzazione del parlamentarismo e il bicameralismo perfetto trovano qui la loro origine: solo due camere che esercitassero identiche funzioni (legislative, di rappresentanza politica, di indirizzo e controllo) potevano costituire un contrappeso reciproco, raffreddando il processo di decisione politica (non a caso il Senato, fino alla modifica costituzionale del 1963, doveva stare in carica 6 anni: una previsione – mai

---

\* Scritto sottoposto a *referee*

applicata nella prassi per gli scioglimenti anticipati del '53 e del '58 - nata per frenare l'eventuale maggioranza alternativa nel frattempo venutasi a formare alla Camera).

Questa soluzione premiava non solo l'esigenza democristiana di controllare il più grande partito comunista d'Europa, ma anche l'assemblearismo dei comunisti, i quali, per bocca di Togliatti, si proclamavano fautori di una «democrazia progressiva» dedita a riformare le strutture della società in base ai compromessi raggiunti dai due maggiori partiti in Parlamento.

2. La storia svelerà l'ingenuità del proposito togliattiano: l'uscita dal governo nel 1947, la sconfitta alle elezioni del 1948 e i successivi durissimi anni del centrismo democristiano posero le premesse per la *conventio ad excludendum*, meta-norma sull'assetto istituzionale che escludeva i comunisti dal governo del Paese. Il sistema politico evolverà, sino al 1989, nel senso di coinvolgere il maggior partito d'opposizione nelle scelte di garanzia ma di marginalizzarlo nelle decisioni di indirizzo (assunte dalla Democrazia cristiana col concorso dei partiti satelliti): erano ormai un miraggio sia il governo parlamentare fondato sull'alternanza sia la togliattiana democrazia progressiva, rimpiazzati da un assemblearismo che esprimeva governi a «direzione plurima dissociata» (E. Cheli - V. Spaziante, in S. Ristuccia, *L'istituzione governo*. Milano 1977), incapaci di esprimere una direzione politica unitaria e responsabili non nei confronti del Parlamento ma verso i partiti o le correnti che ne esprimevano i ministri. La debolezza del parlamentarismo italiano era rilevabile da molteplici sintomi: l'esplosione delle crisi extra-parlamentari (crisi cioè nate al di fuori del rapporto fiduciario); la non commendevole prassi delle "leggine" di spesa; l'abuso della decretazione di urgenza e della reiterazione dei decreti-legge (identici decreti venivano riprodotti decine e decine di volte senza passare dalla prescritta conversione parlamentare). Certo, in quegli anni furono approvate alcune fondamentali leggi di riforma civile e sociale (l'incompleta riforma agraria, lo statuto dei lavoratori, la legge sul divorzio e quella sull'aborto, la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale), votate *nonostante* la debolezza dell'assetto istituzionale grazie alla particolare effervescenza sociale di quegli anni e al radicamento sociale dei partiti politici, che «trasformavano» la spinta politica delle masse in norme positive.

La caduta del muro di Berlino e lo scongelamento della politica internazionale non hanno portato a una semplificazione del quadro politico, né a un miglioramento del sistema istituzionale: la crisi dei partiti, aggravata dalla scomparsa del collante ideologico e dall'irrompere nella scena di formazioni anti-sistema (la Lega degli esordi) o a struttura aziendalistica, hanno messo sotto pressione le già esili istituzioni politiche. Il bipolarismo «rusticano» (A. Barbera, *Sussidiarietà e bipolarismo "mite"*, sul *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007) del ventennio 1994-2014 ha evidenziato come la stabilità governativa e l'efficienza dei processi decisionali sia garantita da fattori socio-economici extra-istituzionali, funzionando a corrente alternata: alla fragilità dei governi di centro-sinistra ha fatto da contraltare una tendenziale solidità degli esecutivi a guida berlusconiana. Le tinte di questo quadro sono ulteriormente offuscate dalla riforma costituzionale del Titolo V, approvata nel 2001 a strettissima maggioranza dall'allora centro-sinistra. Questa revisione, realizzata per rincorre le pulsioni "federalistiche" (o secessioniste?) dell'elettorato leghista, ha dato ampie competenze legislative alle regioni in materie strategiche per l'interesse nazionale, avallando una pericolosa dinamica centrifuga che, in assenza di una Camera di compensazione delle istanze territoriali, avrebbe potuto minacciare l'unità della Repubblica (pericolo evitato anche grazie agli interventi ortopedici del Giudice delle leggi).

3. Questo *excursus* conferma il dato teorico di partenza: l'assetto istituzionale di un ordinamento dato non deve avere come termine di paragone le pure forme della

democrazia, che proiettano le proprie ombre sulle “mura” della discussione pubblica, distogliendo i commentatori dall’oggetto concreto della propria analisi. Le norme costituzionali, infatti, *danno forma giuridica ad un dato sistema politico*: il bicameralismo perfetto si reggeva sui soggetti materiali presupposti dalla Costituzione, e cioè su partiti politici forti, strutturati, capaci di sintetizzare l’interesse generale della comunità politica dovevano tentare di supplire alla fragilità delle istituzioni politiche (a questo, mi pare, allude anche Simone Scagliarini, in questa Rivista).

Oggi, in un sistema politico radicalmente diverso, l’azione di sintesi non può essere lasciata ai soli partiti. Questi devono poggiarsi su solide istituzioni di governo, affinché il Paese non sia ostaggio di interessi settoriali e corporativi, degli spiriti selvaggi dei potentati economici, delle tecnocrazie transnazionali.

La riforma costituzionale tenta di guarire la sclerosi del nostro apparato istituzionale, superando le patologie cui si è fatto cenno. Si prevede una sola Camera “politica”, titolare della funzione legislativa e di indirizzo, riducendo la dispersione della volontà generale (spesso sviata dai molteplici interessi particolaristici promossi da lobby, gruppi di pressione, ecc., che si inseriscono nel processo legislativo bicamerale, secondo quanto ebbe modo di rilevare Pietro Ingrao, comunista e convinto monocameralista, dall’alto della sua esperienza da Presidente della Camera); si riaccentrano materie fondamentali per l’interesse strategico del paese (le grandi reti di trasporto, la produzione e il trasporto dell’energia), dando comunque spazio agli interessi territoriali nel Senato delle autonomie; si rafforzano gli istituti di democrazia diretta, per dare voce alle istanze che restano fuori dal circuito maggioritario della rappresentanza politica; si mettono al sicuro le istituzioni di garanzia dal *catching all* del partito di maggioranza, innalzando i relativi quorum di elezione; si limita la decretazione di urgenza, positivizzando il divieto di reiterazione già espresso dalla Corte costituzionale nel 1996 e arricchendone i limiti contenutistici (i decreti non potranno farsi carico di riforme di sistema, ma dovranno recare misure “di immediata applicazione”, né potranno intervenire su alcune materie riservate all’Assemblea); si stabilisce la necessità di fissare con legge i costi *standard* dell’esercizio delle funzioni regionali e locali (per evitare, ad esempio, l’ingiustificata esplosione della spesa sanitaria in alcune regioni).

4. Non mancano, certo, alcuni difetti, a partire dalla composizione del Senato (cosa c’entrano i cinque senatori di nomina presidenziale? Perché prevedere l’elezione dei senatori da parte dei consigli regionali anziché ammettere di diritto i vertici degli esecutivi regionali?). Sarebbe stato preferibile, inoltre, un ripensamento delle Regioni a Statuto speciale, l’introduzione di norme di principio che imponessero al legislatore una pervasiva regolazione dei conflitti di interessi e delle influenze dei gruppi di pressione sui processi decisionali, così da rafforzare l’autonomia della politica. Non convince neanche l’attribuzione alla Corte costituzionale della cognizione, in via preventiva e su ricorso delle minoranze parlamentari, delle leggi elettorali (di Camera e Senato): tale previsione, nonostante un forte afflato garantistico, rischia di politicizzare il Giudice delle leggi limitando oltremodo l’autonomia del Parlamento e delle forze politiche.

Ciò nonostante, è necessario giudicare la riforma costituzionale nel suo complesso: le Costituzioni, così come le loro modifiche, non vanno valutate in termini meramente formali, ma devono essere considerate complessivamente, nel loro significato politico-istituzionale. Esse non nascono come Minerva dalla testa di Giove, ma sono prodotti umani, figlie di compromessi politici in circostanze storicamente date. Ne erano ben consapevoli quei Costituenti (come Vittorio Emanuele Orlando o Piero Calamandrei) che, pur non lesinando critiche radicali al testo della nuova Costituzione, non fecero mancare il proprio assenso al momento della votazione finale. In questo senso, le incertezze testuali della legge di revisione non sono tali da inficiarne gli obiettivi di fondo: per un verso, rendere i cittadini

arbitri dei governi e delle scelte fondamentali di politica nazionale, per un altro, rafforzare i processi di decisione politica. Il passato non va dimenticato: è la storia di questo Paese a insegnarci che «istituzioni robuste possono essere succubi di poteri forti — dipende dalle politiche perseguite — ma istituzioni deboli lo sono sempre e comunque» (A. Barbera, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.* Ann. VII, Milano 2015). Teniamolo a mente il prossimo quattro di dicembre.

\*\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Bologna (corrado.caruso@unibo.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

ali