

A SESSANT'ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE. LE PROSPETTIVE FUTURE

di *Maria Cristina Grisolia*¹

Sono molti ormai gli interventi con i quali, nelle più diverse occasioni e spesso in modo assai autorevole², si è voluto ricordare il 60° anniversario della nascita della nostra Costituzione.

Ci è sembrato opportuno che lo facesse anche il nostro *Osservatorio* che, appena nato nella sua veste *on line*, ha la sua ragione d'essere proprio nello studio e nell'analisi del sistema delle fonti.

Dunque la nostra Costituzione ha compiuto ben sessat'anni.

Essa è entrata in vigore il 1° gennaio del 1948, da poco approvata da un'Assemblea costituente permeata dal più grande entusiasmo e dalla comune fiducia nell'alto valore politico e giuridico del documento che essa aveva appena votato.

Il clima con cui oggi andiamo a festeggiare questo anniversario è certo assai lontano da quella situazione di fiducia e di esaltazione.

Al contrario, se dovessimo indicare lo spirito che soffia su questa ricorrenza non potremmo che fare riferimento alla forte tensione riformista che ancora anima il dibattito che da più di un ventennio si è aperto su pretese modifiche dell'impianto generale della nostra Costituzione.

Non un buon clima, dunque, e, per di più, un clima confuso e chiassoso.

Le divisioni politiche su questi temi sono forse più profonde di quelle che contrassegnarono, ai tempi della Costituente, le rappresentanze partitiche presenti al suo interno e manca, invece, una volontà comune di preservare il "tema costituzionale" dalle vicende contingenti e dalle inevitabili strumentalizzazioni del confronto fra i partiti.

In tale contesto forse il modo migliore per festeggiare questa ricorrenza è proprio quello di favorire una maggiore obbiettività e pacatezza intorno a questo tema, nell'ideale ricongiungimento, se non al clima, almeno alla tensione emotiva che accompagnò sessant'anni fa la nascita della nostra Costituzione.

Per prima cosa, domandiamoci con molta franchezza se davvero, dopo i molti tentativi di riforma falliti, possiamo dire che la nostra Costituzione

¹ Professore ordinario di Diritto costituzionale generale presso l'Università degli Studi di Firenze.

² Si rinvia, per tutti, al discorso pronunciato dal Presidente Napolitano di fronte al Parlamento in seduta comune in occasione della celebrazione del 60° anniversario della Costituzione, Roma, 23 gennaio 2008.

abbia bisogno delle modifiche radicali che fino ad oggi sono state proposte.

La domanda può apparire quasi retorica.

Da tempo, infatti, si è da più parti sottolineato³ come il risultato del referendum del 25-26 giugno del 2006 stia ad indicare la ferma volontà della maggioranza del popolo italiano di contrastare ogni tentativo che tenda a travolgere l'impianto che fu dato dai Costituenti al nostro sistema.

Se si condivide - come io condivido - questo giudizio, è d'obbligo lasciarci alle spalle l'esperienza passata ed imboccare invece, con minore velleità ma con più spirito costruttivo, un diverso percorso che ci conduca a quelle sole modifiche di cui sia da tutti condivisa la reale necessità.

E' un fatto, del resto, che il dibattito sulle riforme costituzionali si sia di recente orientato proprio in questo senso.

Pesa su tale scelta, in misura uguale, il risultato di quel referendum e la coscienza, ormai da molti acquisita, della difficoltà di por mano ad equilibri costituzionali, certamente difettosi, ma dimostratisi inopinatamente in grado di reggere alla difficile prova politica a cui sono stati sottoposti, specie in questi ultimi anni.

Se solo, infatti, riusciamo a distaccarci quanto basta dai frastuoni della politica, non possiamo non constatare la sorprendente vitalità espressa dal nostro sistema. Questo, a fronte del paventato collasso che aveva ispirato i progetti che si sono succeduti fino ad oggi, è perfino riuscito a produrre ai vari livelli (costituzionale, ordinario, dei regolamenti parlamentari) non poche novità le quali hanno reso possibile, a dispetto della sua apparente staticità, una qualche evoluzione in grado di assolvere alle istanze istituzionali sentite come più urgenti⁴: la riforma del titolo V, in primo luogo, ma anche le leggi che a partire dal 1988 hanno ridisciplinato le competenze e la struttura del Governo e più in generale l'organizzazione ed il funzionamento della pubblica amministrazione ed, ancora, le nuove disposizioni parlamentari tese a favorire una migliore tenuta della maggioranza di governo.

Il segreto di questo successo - è stato di recente sottolineato⁵ - sta proprio nella *elasticità* che si volle caratterizzasse le norme della nostra Costituzione e, fra queste in particolare, le norme che hanno disciplinato la nostra forma di governo.

³ V. in questo senso di recente L. ELIA, *La forma di governo italiana a sessant'anni dal suo inizio*, Relazione presentata al Convegno dal titolo "La Costituzione ieri ed oggi", Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 9-10 gennaio 2008.

⁴ V. V. ONIDA, *Le riforme costituzionali: un mito?*, in *Il Mulino*, n. 1, 2004 e in www.forum-costituzionale.it

⁵ V. M. FIORAVANTI, *Le due trasformazioni costituzionali nell'Italia repubblicana*, Relazione al Convegno dal titolo "La Costituzione ieri ed oggi", cit.

Una elasticità - si è ancora messo in evidenza - che ha permesso di sostenere ed incanalare le spinte emergenti, allo stesso tempo, dalla società e dalle istituzioni e, quindi, per ciò solo, da considerare essa stessa una *virtù*; un *valore*, cioè, da difendere contro radicali ipotesi di rinnovamento, destinate, proprio perché tali, a spezzare i cardini di questa delicata impalcatura.

Il problema, lo sappiamo, riguarda soprattutto i nodi endemici della nostra forma di governo, frutto di scelte, quelle compiute dalle forze politiche presenti alla Costituente, dirette più ad introdurre meccanismi di garanzia reciproca che non a concepire sistemi atti ad assicurare una “governabilità” di cui troppo incerti apparivano gli esiti.

Un problema – ci ha ricordato Elia⁶ con la sua consueta incisività – che, originato dal famoso quanto inattuato ordine del giorno Perassi, è apparso a molti non risolvibile se non ricorrendo a riforme globali. Riforme, dunque, lontane dal modello e dai meccanismi di razionalizzazione che pure furono ipotizzati dai nostri Costituenti e piuttosto dirette a dare un nuovo impianto agli equilibri istituzionali posti ai vertici del nostro ordinamento.

Si è passati così dal semi-presidenzialismo, proposto dalla Commissione D’Alema, al premierato forte, anzi fortissimo, della riforma Berlusconi; tentativi che stanno appunto ad indicare la volontà per molto tempo diffusamente radicata tra le forze politiche verso un totale distacco dal sistema prescelto dai nostri Costituenti.

Il fallimento di questi progetti sembrerebbe renderci liberi da quello che è stato felicemente definito il “mito delle riforme”⁷ per avviarci, proprio nell’anniversario della nostra Costituzione, verso modifiche, sia pure necessarie, ma comunque rispettose degli elementi vitali della Costituzione medesima.

Su questa linea, dicevamo, sembrerebbero ormai avviate anche le forze politiche.

La fine anticipata della legislatura ha impedito l’esame di un progetto di legge⁸, intorno al quale si era formato un ampio consenso e che, nel solco del sistema parlamentare e della sua evoluzione in senso maggioritario, aveva proposto alcune riforme mirate a modificare i punti più discussi o inattuali del nostro sistema (la creazione di un Senato rappresentativo delle regioni e la riduzione del numero dei parlamentari, l’introduzione di un bicameralismo differenziato, il rafforzamento del Governo e dei poteri del

⁶ V. L. Elia, *op. cit.*

⁷ V. V. ONIDA, *op. cit.*

⁸ V. la proposta “Amici-Bocchino”, in A. C. proposta n. 553 e progetti abbinati.

Presidente del consiglio, un nuovo *status* costituzionale, infine, dello stesso Governo in Parlamento).

Su una linea non dissimile si sono posti anche i recenti programmi elettorali dei partiti in competizione e, fra questi, anche dei due partiti maggiori, i quali, dando mostra di un orientamento più cauto, hanno avanzato ipotesi di modifiche specifiche e puntuali.⁹

Né, d'altra parte, fanno eccezione a questo orientamento le nuove proposte di riforma già pendenti di fronte alle Camere, le quali, ponendosi perfettamente in linea con questo indirizzo, avanzano modifiche che migliorano, e non alterano nei suoi equilibri naturali, l'originario modello del nostro sistema parlamentare.

Non possiamo qui entrare nel merito dei singoli progetti.

Vorremmo solo soffermarci su una questione la cui soluzione è preliminare ad ogni altra ed obbligatoria a qualsiasi dibattito che voglia impostare responsabilmente il tema delle modifiche costituzionali.

Mi riferisco alla questione legata alle modalità che debbono guidare lo stesso procedimento di revisione costituzionale, modalità già fatte oggetto di notevoli deroghe in occasione della istituzione delle due Bicamerali ed esse stesse oggetto di un ampio dibattito, sviluppatosi soprattutto in occasione dei *referendum* del 2001 e del 2006¹⁰.

Non pochi, come sappiamo, gli interrogativi suscitati dai procedimenti che hanno guidato i lavori delle due Bicamerali¹¹, le quali, incaricate di ridisegnare in modo organico e generale la seconda parte della nostra Costituzione, furono assistite da procedure speciali che - si è puntualmente ripetuto¹² - apparivano necessarie ad apportare sì numerose modifiche al testo costituzionale.

L'abbandono di progetti "globali" che giustificano il ricorso a regole speciali rende inutile riproporre quegli interrogativi che - si disse - nascevano da un'esperienza dimostratasi controversa sul piano costituzionale ed improduttiva dal punto di vista politico¹³. Resta, invece, sempre attuale la questione legata a modifiche, che siano invece puntuali e circostanziate, da apportare all'art. 138 Cost. Articolo da più parti ritenuto

⁹ Per un esame sulle proposte presentate dai vari partiti nei programmi elettorali presentati in occasione del recente rinnovo delle Camere, v. G. TARLI BARBIERI, *Le riforme istituzionali nei programmi dei partiti, ovvero l'irresistibile ambiguità di una futura "legislatura costituente"*, in www.costituzionalismo.it.

¹⁰ V. per tutti, il dibattito dottrinale pubblicato in occasione,rispettivamente, del *referendum* del 2001 e del 2006 in www.forumcostituzionale.it, dal titolo "Riforme costituzionali:questioni di metodo" e nel "Forum" della Rivista di diritto costituzionale, 2006, p. 231 ss.

¹¹ V. G. AZZARITI, *Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all'art. 138 della Costituzione: sfide della storia e sfide della politica*, in www.costituzionalismo.it

¹² V. Il dibattito pubblicato sul *Forum* della Rivista di diritto costituzionale, cit., *passim*.

¹³ V. P. RIDOLA, *Intervento*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, p. 234.

ormai inadeguato ad offrire, nel mutato contesto politico ed istituzionale seguito al passaggio dal proporzionale al maggioritario, le necessarie garanzie di “rigidità” alla nostra Carta fondamentale¹⁴.

La questione, come è noto, riguarda in primo luogo il *quorum* previsto per la seconda delibera camerale, che, come l’esperienza ha ampiamente dimostrato, è ormai insufficiente ad assicurare interventi riformatori decisi non dall’imposizione di maggioranze transeunti, ma sulla base di larghe intese; le sole in grado di garantire ai cambiamenti approvati la stabilità che è dovuta a norme di rango costituzionale.

In questa prospettiva sono state presentate, anche nell’ appena iniziata legislatura, proposte volte all’innalzamento dei “*quorum*” previsti dall’art. 138 Cost, adeguandoli alle regole imposte dal nuovo sistema elettorale¹⁵.

Il problema, tuttavia, non si esaurisce nei pur urgenti calcoli numerici, che “mettano in sicurezza” la nostra Costituzione¹⁶.

Gli avvenimenti di questi anni hanno, infatti, messo in rilievo le ulteriori disfunzioni di un procedimento che, ormai trasfuso entro logiche maggioritarie, non è più sorretto dal delicato sistema di equilibri, di “pesi e di contrappesi”, che i nostri Costituenti avevano pensato per le modifiche costituzionali.

In particolare si è posto in rilievo l’anomala relazione che il mantenimento di tali maggioranze può instaurare tra la delibera parlamentare e l’intervento del corpo elettorale, che può inopinatamente trasformarsi da strumento *oppositivo* nelle mani dei “perdenti” a strumento, invece, *confermativo* delle scelte volute da una maggioranza di governo che decida di ricorrere al corpo elettorale per avallare scelte non adeguatamente condivise¹⁷ (come è accaduto appunto nel 2001).

Resta la difficoltà di riuscire ad approvare, prima di por mano alle future riforme, un progetto destinato a modificare (irrigidendola) la procedura medesima¹⁸ e, quindi, *paradossalmente*, l’obbligato rinvio di ogni realistica possibilità in questo senso solo a riforme già fatte. E, ciò, tuttavia, si badi bene, nei limiti in cui si formino in Parlamento convergenze sufficientemente ampie da permettere l’approvazione di un

¹⁴ V. R. ROMBOLI, *Dopo il referendum costituzionale: modificare l’art.138 Cost. per impedire “Costituzioni di maggioranza*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 345 ss.

¹⁵ V. A. C., proposta di legge costituzionale nn. 27, 652, 868; A.S., proposta di legge costituzionale nn. 216 e 741.

Da sottolineare anche la presentazione di due proposte (v. A.C. n. 847 e A. S. n. 115) volte, sia pure con motivazioni diverse, alla istituzione di una Assemblée per la riforma della Costituzione.

¹⁶ R. ROMBOLI, *Dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 346, che richiama, a sua volta la felice espressione di F. Bassanini.

¹⁷ V. P. CARETTI, *Introduzione*, in *La Costituzione repubblicana da “casa comune” a scelta di parte?*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino, 2006, p. 24.

¹⁸ V. N. ZANON, *Dopo il referendum perché modificare l’art. 138 Cost?*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 766.

progetto che sappia coniugare in modo ugualmente condiviso sia profili sostanziali che procedurali¹⁹.

L'unica possibilità di superare l'*impasse* è, dunque, tutta affidata alla "buona volontà" delle forze politiche di riuscire, pur nelle profonde divisioni che subito si sono manifestate, ad affrontare questo nuovo percorso riformatore con la responsabilità e la consapevolezza che animarono sessant'anni fa i nostri Costituenti.

A favore di tale impegno è stato rivolto anche il monito del Capo dello Stato che nel suo discorso commemorativo pronunciato di fronte alle Camere ha voluto sottolineare come la "condizione di successo delle riforme che verranno" stia proprio nella "ricerca di un concorso di volontà, in grado di superare le divisioni della politica, per giungere ad un risultato che esalti e non umili il valore della nostra Costituzione".

Il Presidente Napolitano, in quel discorso, ci ha addirittura richiamato ad una sorta di "patriottismo costituzionale".

Non posso concludere questo mio breve intervento con un uguale appello (appelli idealmente tanto impegnativi spettano solo al Capo dello Stato); vorrei ugualmente chiudere le mie considerazioni con l'auspicio che, nella piena consapevolezza dei valori della nostra Costituzione, si possa guardare alle sue future modifiche con l'unità e con la tensione emotiva che sono dovute ad un compito tanto importante e delicato.

I motivi per farlo non mancano e, se solo saremo capaci di mettere a frutto le esperienze passate, dovremo essere tutti (governanti e governati) sufficientemente preparati per riuscire ad ottenere un buon risultato.

¹⁹ Tuttavia, fra le proposte pendenti attualmente alle Camere che avanzano in modo articolato una serie di modifiche costituzionali, nessuna fino ad ora comprende anche l'art. 138 Cost. (v. A.C., proposta di legge costituzionale nn.16,441,978)