

### IL DIBATTITO A PROPOSITO DELLE RIFORME

# La Costituzione è ancora in gran parte da attuare

Con l'inerzia, per anni, se ne è ostacolato il cammino. Quello che non si deve fare. Un filo costante per arrivare al rafforzamento del capo del governo a scapito della rappresentanza democratica.

L'articolo 138 e gli equilibri politici

di Lorenza Carlassare \*

#### 1.- *La Costituzione inattuata e il discorso sulle riforme*

Fin dall'inizio forze contrarie hanno bloccato la Costituzione; l'inerzia era un modo efficace per ostacolarne il cammino senza doverla modificare. Ma non fu il solo modo di imprigionarla, di neutralizzarne la forza rivoluzionaria. Gli espedienti sono stati molteplici. Il continuo annuncio di riforme costituzionali è forse tra i più pericolosi: mira infatti a delegittimarla agli occhi dei cittadini, insinuando la convinzione che sia necessario cambiarla perché inadeguata al "nuovo". Ma le Costituzioni nascono per durare nel tempo, non per mutare col mutare delle forze al potere; alla maggioranza vincitrice (qualunque essa sia) pongono *limiti e regole* per garantire le libertà dei cittadini e i loro diritti contro ogni arbitrio. È questa l'essenza del costituzionalismo.

La nostra Costituzione è ancora, in gran parte, da attuare. Le sue novità erano molte e profonde, se realizzate avrebbero portato a un sostanziale capovolgimento rispetto al passato; la trasformazione più consistente era legata alla realizzazione dei diritti sociali, a un nuovo rapporto fra le persone e fra le persone e le cose: l'inattuazione più grave riguarda appunto i diritti sociali. Così non è stato raggiunto l'obiettivo dei Costituenti di creare un mondo più umano, di costruire un sistema diverso di relazioni dei cittadini fra loro e con il potere, di consentire a tutti di vivere una vita "dignitosa", di essere



Manifestazione in difesa della Costituzione

parti coscienti della società e concorrere alle decisioni comuni. Non si è realizzata l'egualanza indispensabile ad una società democratica; la nostra è ancora una società *diseguale* dove le disegualanze, anziché diminuire, crescono. Inattuate sono le norme costituzionali sul lavoro, un vero scacco per una "Repubblica democratica fondata sul lavoro" (art. 1).

Il discorso sulle riforme ha rappresentato da un lato un diversivo, dall'altro un tentativo di bloccare definitivamente l'attuazione dei principi costituzionali.

#### 2.- *Le riforme che non si debbono fare*

Non certo la prima parte della Carta Costituzionale va modificata, si ripeteva, ma soltanto la seconda; nessuna modifica intaccherà i principi. Ora l'ipocrisia è finita, si è di-

chiarato espressamente di voler modificare già l'art. 1; è l'impianto stesso della Costituzione nata dalla Resistenza, il progetto di società che essa contiene, che si vuole sostituire. Dalla fine degli anni Settanta si nota un filo costante nelle proposte di revisione: il rafforzamento del governo, anzi del suo "Capo", a scapito della rappresentanza democratica; la diminuzione dei limiti costituzionali e delle garanzie dello Stato di diritto. La sottile vena autoritaria si è via via ingigantita fino a culminare nella legge costituzionale approvata dal centro destra nel 2005 – poi bocciata dal popolo col referendum nel 2006 – che concentrava tutti i poteri, persino il potere legislativo, in capo al Premier, sostanzialmente svincolato persino dal controllo della sua maggioranza parlamentare. Quella riforma non è passata grazie

alla mobilitazione degli italiani, ma da tempo, aggirando la Costituzione, si è costruito qualcosa di simile mediante la legislazione elettorale: il premio di maggioranza (per alterare l'esito del voto), l'eliminazione di ogni scelta degli elettori sugli eletti (responsabili, dunque, ed obbedienti a chi li ha "nominati"), l'indicazione del nome del Premier al momento delle elezioni. Voluta, questa, per poter parlare di una sua "investitura" popolare diretta ed attribuirgli così una posizione "sovra" in nome di un concetto deformi di "sovranità popolare": chi governa per mandato del popolo sovrano, in forza di un'elezione che gli "trasferisce" la sovranità, ha un'investitura così forte da non sopportare limiti o condizionamenti (nemmeno dalla Magistratura). Ma – art. 1 – la sovranità *appartiene* al popolo (il verbo "emana" è stato volutamente scartato perché poteva prestarsi ad equivoci) e *continua ad appartenergli*: con l'elezione non la trasferisce. Ora, la situazione politica nuova ha temporaneamente neutralizzato questo tipo di rischi. Ma l'idea sottostante è sempre viva, come traspare dagli attuali progetti di riforma. All'inizio – muovendo, i nostri "riformatori", da un'incerta nozione di "presidenzialismo" nell'intento di rafforzare i poteri di un organo al vertice – le soluzioni oscillavano fra i modelli altrui (Francia, Germania, Stati Uniti) spesso deformati. Un motivo di fondo ritorna costante: la voglia del "padre" o "padrone" di "qualcuno" che decide per tutti senza trovare ostacoli. La tendenza ad esaltare il "Capo" ha un retroterra antico, una tradizione pericolosa e funesta che nel fascismo trovò l'espressione estrema. La Repubblica democratica è – *deve essere* – un'altra cosa.

Cambiare la forma di governo si può (benché sia inutile) purché, concentrando il potere, non si cambi la forma stessa dello Stato, la democrazia *costituzionale* dove il potere deve essere limitato, controllato e diviso fra più organi tra loro indipendenti. L'indipendenza che maggiormente disturba è, visibilmente, quella della Magistratura.

### 3.-Le riforme da fare: l'art. 138

La prima riforma riguarda lo stesso art. 138: la fine del sistema proporzionale ha alterato gli equilibri politici e dunque le "maggioranze" richieste a fini di garanzia non bastano più. La maggioranza che ha vinto le elezioni ha il diritto di governare, ma non con poteri *assoluti*; la Costituzione la limita affiancandole istituzioni neutrali – Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale, Magistratura – e stabilendo garanzie rivolte ad assicurare la tutela delle minoranze. In primo luogo prescrivendo la loro partecipazione alle decisioni importanti, a cominciare dallo stesso procedimento di revisione costituzionale. Ogni modifica delle norme fondamentali va approvata da *due terzi* dei componenti di ciascuna Camera; è possibile l'approvazione a maggioranza *assoluta* (metà più uno dei componenti), ma in questo caso resta aperto il controllo popolare mediante referendum: se l'esito è contrario, la riforma non può passare. Ora questo non basta più, è necessario elevare il *quorum* richiesto: in un sistema tendenzialmente bipolare una delle

parti può agevolmente raggiungere la metà più uno. Si è ben visto nel 2005 con quale velocità il centro destra sia riuscito ad approvare la sua riforma; solo il referendum ha salvato la Costituzione! È necessario dunque stabilire che ogni modifica sia approvata a *maggioranza dei due terzi*, escludendo l'approvazione a maggioranza assoluta; ma altrettanto necessario è mantenere sempre la possibilità per il popolo di pronunciarsi sulla riforma, con qualunque maggioranza sia stata approvata. Ad esempio, sulla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che ha introdotto il cosiddetto "pareggio di bilancio" (andando ben oltre le richieste dell'Unione europea), il referendum non è stato possibile essendo stata approvata a due terzi. Il rischio che forze politiche diverse si uniscano in modo da evitare il referendum popolare lo avevamo del resto vissuto in occasione della Commissione bicamerale D'Alema, fallita soltanto grazie a Berlusconi che alla fine l'ha abbandonata. I due terzi sarebbero stati forse raggiunti da quell'agglomerato di forze, per un Progetto dal contenuto in larga parte negativo e pericoloso: anche allora si voleva un'ambigua forma di semi-presidenzialismo, ben più autoritaria del modello francese al quale teoricamente si ispirava.

Lo stesso modello che ora si ripropone, con un percorso, fra l'altro, *in deroga* all'art. 138 della Costituzione! Sarebbe dunque urgente chiedere sempre la maggioranza dei due terzi, e sempre la possibilità del referendum: ai cittadini deve spettare l'ultima parola, la Costituzione è *loro*.

Le stesse considerazioni valgono per l'art. 83: per ripristinare gli equilibri alterati dal mutamento del sistema elettorale, la maggioranza dei due terzi dovrebbe essere sempre richiesta anche per l'elezione del Presidente della Repubblica. Dal quarto scrutinio in poi è sufficiente infatti la maggioranza assoluta; garanzia sufficiente con la legge elettorale proporzionale (nessun gruppo infatti aveva la maggioranza assoluta e poteva eleggere da solo il Capo dello Stato), ma non in un sistema bipolare. Uno dei raggruppamenti, da solo

## Diversi ma insieme per la Costituzione

*"Sessant'anni fa, nell'Assemblea Costituente ci fu un'enorme maggioranza favorevole: fossero democristiani, socialisti, comunisti, liberali si trovarono d'accordo sul progetto complessivo; ma anche quando si divisero sui singoli articoli e per pochi voti prevalse una posizione sull'altra continuaron a lavorare insieme. Perché la Costituzione doveva essere la Carta di tutti"*

**Giorgio Napolitano**, Presidente della Repubblica italiana, aprile 2008.

può riuscirci (l'on. Berlusconi con i numeri di cui disponeva anche grazie al "porcellum" ci sarebbe di certo riuscito). Ma il Capo dello Stato non può essere espresso da una sola parte: rappresenta l'unità nazionale, dev'essere imparziale e indipendente. Dopo le ultime elezioni la presenza di una terza forza ha scompaginato il nostro bipolarismo fasullo, ma non si può contare sul caso, la divisione in tre gruppi potrebbe non ripetersi. L'innalzamento del *quorum* rimane essenziale.

## 4.- Altre riforme urgenti

Le riforme utili dovrebbero andare nella direzione opposta a quella dei progetti proposti: verso maggiori garanzie, maggior partecipazione dei cittadini, legalità, centralità del Parlamento. Riguardo alle garanzie di legalità, una disciplina più rigorosa della ineleggibilità e delle incompatibilità sarebbe importante e basterebbe una comune legge. Ma il problema è quello di farla applicare. Il controllo sulle elezioni spetta infatti a ciascuna Camera, perciò fino ad ora, per citare il caso più noto (ma gli abusi non sembrano pochi), non si è mai voluto escludere Berlusconi benché ineleggibile. Dovrebbe invece decidere un organo esterno e imparziale, la Corte Costituzionale come avviene in Francia: inutile fare nuove leggi su ineleggibilità e incompatibilità se poi a giudicare è lo stesso Parlamento! Urgente e indispensabile è dunque la riforma dell'art. 66 anche per dare sostanza all'art. 54 che impone a coloro cui sono "affidate" funzioni pubbliche di esercitarle con disciplina ed onore. Tendere a maggiori garanzie implica il potenziamento del potere delle



Costantino Mortati

## Lavorarono guardando al futuro

L'Assemblea Costituente lavorò non per particolari ed immediati vantaggi, ma – come disse Piero Calamandrei – fu un'assemblea "presbite", cioè operò con lo sguardo rivolto al futuro. Nessuno sapeva se il proprio partito o la propria posizione ideologica sarebbe stata svantaggiata o favorita da questa o quella norma costituzionale, perciò il "velo dell'ignoranza" consentì quel rapido accordo ideale, ma anche organizzativo, che caratterizzò i lavori dell'Assemblea.

minoranze, soprattutto *in sede di controllo*. Ad esempio, la decisione di aprire un'inchiesta parlamentare (art. 82) oggi è sottratta alla minoranza, solo la maggioranza può deciderla. Invece, come proponeva già molti anni fa Costantino Mortati (uno dei più illustri Costituenti), il potere di attivare l'inchiesta dev'essere assicurato ad una frazione di parlamentari e non solo alla maggioranza, che dovrebbe usarlo... per controllare sé stessa.

Della massima importanza sarebbe l'introduzione del ricorso diretto alla Corte Costituzionale contro le leggi appena approvate da parte della minoranza come previsto nell'ordinamento francese fin dal 1974. Una frazione di *deputati* o di *senatori* (sessanta) possono sottoporre al *Conseil Constitutionnel* una legge prima che sia promulgata dal Capo dello Stato ed entri in vigore. Sarebbe un rimedio forte contro eventuali prevaricazioni della maggioranza, una garanzia effettiva: un controllo di costituzionalità esercitato prima dell'entrata in vigore eviterebbe che leggi frutto di arbitrii della maggioranza (come molte leggi approvate nel nostro Paese) possano produrre i loro effetti.

## 5.- Le riforme possibili di cui tutti parlano

Su alcune riforme tutti sembrano d'accordo: perché non le fanno? Le ricordo per ultime limitandomi a menzionarle:

- riduzione del numero dei parlamentari* (si potrebbe fare prestissimo);
- riforma del bicameralismo*: i due rami del Parlamento fanno le stesse cose ed hanno una composizione

assai simile. Da tempo (già alla Costituente) si pensava di differenziarle ad esempio facendo del Senato la rappresentanza delle Regioni (e/o della autonomie locali), e di attribuirle competenze diverse da quelle della Camera. Solo questa, ad esempio, potrebbe dare e negare la fiducia al Governo, e approvare le leggi, riservando al Senato la competenza legislativa solo su alcune materie e solo un potere di controllo (sotto forma di "rinvio") su tutte le altre (o su alcune). Il Senato delle Regioni (o delle Autonomie) – non "Senato federale" dal momento che l'Italia *non è* uno Stato federale – va eletto dai cittadini della Regione e non dai Consigli regionali come qualcuno propone; solo così sarebbe veramente rappresentativo e legato agli elettori. Il numero dei senatori, inoltre, andrebbe notevolmente ridotto: negli Stati Uniti (dove il Senato è veramente federale) gli Stati membri eleggono due senatori ciascuno: in tutto dunque soltanto cento!

c) Altra utile riforma riguarda la ripartizione delle *competenze legislative fra Stato e Regioni* (art. 117) per correggere la riforma del 2001 con le sue incertezze e incongruenze che la Corte Costituzionale ha avuto il gravoso compito di chiarire giudicando le numerose controversie generate dalla riforma.

Inutile ripetere che la prima riforma *indispensabile* riguarda la legge elettorale. Una legge ordinaria che non richiede procedimenti particolari. Speriamo! ■

\* Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Padova