

EDITORIALE – 13 GENNAIO 2016

Riformare (finalmente) la  
Costituzione del '48 per salvare la  
Costituzione del '48

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma



# Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48

**di Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

1. Nella sottovalutazione della stampa quotidiana, che ha dedicato alla notizia richiami in prima pagina, ma di taglio medio o basso, lunedì 11 gennaio 2016 la Camera dei deputati ha approvato in prima deliberazione la proposta di riforma costituzionale introdotta con un ddl approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014 e presentato al Senato, a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per le riforme istituzionali, l'8 aprile 2014. Il testo è stato approvato a seguito di due passaggi in ognuna delle due Camere; rispetto al testo originario numerose e importanti sono state le modifiche, frutto di un significativo lavoro parlamentare (con importanti contributi dei senatori Finocchiaro e Calderoli, che, finché è stato in piedi il c.d. “patto del Nazareno” hanno svolto insieme il rilevante ruolo di relatori nella Commissione Affari costituzionali del Senato); sono stati presentati e votati un considerevole numero di emendamenti, anche se troppo spesso ciò è avvenuto a fini e con modalità meramente ostruzionistici; ampio è stato sia il dibattito politico e parlamentare, sia quello costituzionalistico (v. comunque in questa Rivista l'Osservatorio parlamentare sulle riforme costituzionali, curato da F. Fabrizzi e G. Piccirilli).

2. È ormai noto quali sono i punti di forza su cui la riforma si fonda: viene superato il bicameralismo paritario e perfetto, che ha caratterizzato per quasi settant'anni il sistema istituzionale italiano, portando il rapporto fiduciario in capo alla sola Camera dei deputati e garantendo una qualche supremazia alla Camera politica nella decisione legislativa; si istituisce un Senato quale luogo di raccordo tra Stato centrale e autonomie regionali e locali; in conseguenza della riformata composizione del Senato, si procede a interventi, in qualche modo conseguenti, sulla elezione del Presidente della Repubblica e dei componenti della Corte costituzionale di derivazione parlamentare; si riorganizza la infelice ripartizione delle competenze legislative tra



Stato e Regioni, così come modificata con la riforma costituzionale del 2001; si ridisegna il procedimento legislativo, in ragione del modello di bicameralismo differenziato e della novellata ripartizione tra Stato e Regioni; si procede alla eliminazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, vecchio residuo di ideologie corporative, mai realmente funzionante nell'Italia repubblicana; si elimina il riferimento costituzionale alle Province, portando a compimento un percorso - non sempre chiaro e condivisibile - iniziato qualche anno fa; pur non intervenendo sulla forma di governo, si introduce l'importante strumento della corsia preferenziale per le proposte riconducibili al programma di governo, riducendo nel contempo le possibilità di ricorso al decreto legge (che, in tal modo, non è più l'unico strumento a disposizione del governo per l'attuazione del suo programma) e prevedendo un maggior lasso di tempo al Presidente della Repubblica nella promulgazione della legge di conversione; infine, si procede ad alcune modifiche dell'istituto referendario, che vanno nel senso di un suo - pur modesto e, certo, non esaustivo - rinvigorismento (i referendum propositi e di indirizzi sono previsti, ma rinviati ad una futura legge costituzionale). Un intervento riformatore, dunque, di ampio respiro che si muove nel solco di indicazioni che la dottrina costituzionalistica e il dibattito politico avevano da tempo evidenziato e che, per quanto riguarda il riparto di competenze tra Stato e Regioni, appare in evidente continuità con la quindicennale giurisprudenza della Corte costituzionale sul riformato Titolo V.

3. Rilevante in proposito è stato il contributo dato alla impostazione dei lavori dalla Commissione di esperti, nominata nel giugno 2013 dal Presidente del Consiglio Enrico Letta e presieduta dal Ministro Gaetano Quagliariello, la cui relazione finale è stata presentata il 17 settembre 2013 ed è consultabile nel volume a cura della Presidenza del Consiglio, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013. D'altra parte, proprio questa Commissione ha segnato forse la più interessante operazione di rottura e ricomposizione avvenuta nel recinto dei costituzionalisti italiani, dopo quella che, con l'approvazione della Costituzione, lasciò emarginata tutta l'area del costituzionalismo liberale prefascista (per descrivere la situazione odierna, è sufficiente ricordare la lettera di Mario Dogliani a Gustavo Zagrebelsky, Alessandro Pace, Gianni Ferrara, Luigi Ferrajoli, Raniero La Valle, pubblicata in "L'unità" del 9 ottobre 2013, "Usate parole violente. Ma per fare cosa?").

4. Ai sensi dell'art. 138, comma 1, si dovrà ora procedere alla seconda approvazione del medesimo testo da parte di ambedue le Camere (per disposizione regolamentare, cfr. art. 123 reg. Senato e art. 99 reg. Camera, e consolidata prassi parlamentare in questa deliberazione non è ammessa la presentazione di emendamenti), almeno con la maggioranza assoluta dei componenti,



decorsi almeno tre mesi dalla prima deliberazione: cosicché la seconda conclusiva deliberazione della Camera dei deputati potrà avvenire già dalla seconda metà di aprile. Ai sensi del secondo e del terzo comma dell'art. 138, se non verrà raggiunta la maggioranza dei due terzi dei componenti (cosa che, allo stato, appare altamente improbabile), nei tre mesi dalla pubblicazione (che avviene in questo caso ai soli fini notiziali) potrà essere richiesto referendum da parte di un quinto dei componenti di una delle due Camere, di cinquecentomila elettori, di cinque Consigli regionali. Se viene richiesto il referendum, il testo deve essere approvato dalla maggioranza dei voti validi (non vi è, però, un quorum di partecipazione al voto, pur se la partecipazione può avere un importante significato politico e di legittimazione del testo). Il referendum, dunque, non è obbligatorio: se non viene richiesto nei tre mesi, la legge costituzionale viene pubblicata ed entra in vigore; né il testo pone limiti alla provenienza delle possibili richieste di referendum, che potrebbero giungere anche da esponenti parlamentari o politici facenti capo all'area che ha votato a favore del testo.

**5.** La riforma non interviene sulla forma di governo, che rimane - pur nell'ambito delle molteplici e diverse sfumature possibili - di tipo parlamentare razionalizzato. In particolare, tranne marginali interventi, non vengono né riscritti, né comunque toccati, ruolo e poteri del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio, specie per quanto riguarda i momenti cruciali della formazione del Governo e dello scioglimento della Camera dei deputati. È evidente che dal superamento del bicameralismo, unito ad una riforma della legge elettorale in senso (fortemente) maggioritario, ne deriverà un rafforzamento della collocazione del Presidente del Consiglio nel circuito istituzionale; ma il timore, da più parti avanzato, che si possano innescare derive autoritarie pare frutto di una infondata esagerazione e esasperazione della situazione istituzionale italiana, in cui non è certo difficile trovare poteri e contropoteri in grado, secondo funzioni e collocazioni istituzionali differenziate e diverse, di influenzare, temperare, correggere le decisioni della maggioranza politico-parlamentare ovvero di opporsi ad esse. La retorica dell'uomo solo al comando, del timore di un novello dittatore, è oggi sbandierata strumentalmente dal Comitato per il No al referendum, organizzato e presieduto dagli stessi pur autorevoli costituzionalisti a cui era indirizzata la lettera di Dogliani; ed è fatta propria da opposti estremismi dello schieramento politico: Lega e Cinque Stelle; Forza Italia e Sel; Fratelli di Italia e Sinistra Italiana.

**6.** Invero, anche l'effetto della legge elettorale già approvata non incide sulla natura parlamentare della forma di governo italiana. Di fronte a maggioranze compatte, frutto o meno di meccanismi elettorali più o meno distorsivi, i poteri del Presidente della Repubblica si ritraggono, come è già



successo in tutti i precedenti settant'anni di vita costituzionale repubblicana; ma, egualmente, come è sempre successo, i poteri del Capo dello Stato si riespandono in fase di crisi: anche con la nuova legge elettorale, l'eventuale dissoluzione della maggioranza politica attorno al Presidente del Consiglio non condurrebbe di per sé allo scioglimento, ma lascerebbe aperta la possibilità del Capo dello Stato di una verifica finale sull'esistenza di una (nuova) maggioranza. D'altra parte, è inutile nascondersi dietro i timori autoritari: il problema italiano è proprio quello di una fragilità decisionale, a fronte di una situazione istituzionale in cui innumerevoli sono i centri di potere che insidiano e assediano il potere politico democraticamente individuato. E lo sviluppo inarrestabile del ruolo della Unione Europea - vero luogo ormai dove si assumono le decisioni rilevanti per la nostra vita associata - impone la costruzione di un modello istituzionale che permetta all'Italia e agli italiani di parlare con voce forte e affidabile (non è un caso che la instabilità sia stata una delle maggiori cause di debolezza in Europa).

7. Nella direzione di una razionalizzazione del circuito decisionale vanno sicuramente anche le altre scelte: riorganizzazione delle potestà legislative regionali (e non riduzione, giacché il nucleo duro dell'intervento regionale - territorio e sanità - non è stato toccato); superamento del bicameralismo perfetto (preferibile rispetto al monocameralismo, giacché un luogo e un momento di riflessione e eventualmente di ripensamento possono essere necessari in Paese abituato troppo spesso a decidere sull'onda delle emozioni); seconda Camera rappresentativa dei territori, giacché è importante che ci sia un luogo nel circuito istituzionale in cui vengono verificate le ricadute locali delle decisioni.

8. Certo, non tutte le scelte compiute dal testo di riforma sono perfette, perché di fronte alle mille voci e proposte che provenivano dalle istituzioni, dalla cultura, dai giuristi (i costituzionalisti, poi, sono come i tifosi della Nazionale di calcio: ognuno si sente l'allenatore, ognuno ha la sua formazione...!) la politica ha dovuto continuamente mediare, talvolta al ribasso: l'esempio migliore è quello delle incerte e scoordinate modalità di elezione dei senatori, in cui il testo definitivo nasce proprio dalla ricerca di una mediazione parlamentare con la sinistra del Pd. Ci sarà spazio e tempo per suggerire interventi correttivi. E a tal fine si potrebbero utilizzare i mesi che ci separano dal referendum per iniziare a ragionare sui possibili correttivi applicativi e interpretativi: ad esempio, le incertezze sulle modalità di elezione dei senatori ben potranno essere affrontate nella relativa legge elettorale; il problema del rapporto dei senatori tra divieto di mandato imperativo e rappresentanza dei territori ben potrà essere affrontato nel nuovo regolamento; il



non sempre chiaro raccordo tra legislazione esclusiva regionale e la congerie di "disposizioni generali e comuni" di spettanza statale sarà risolto in sede legislativa dall'intervento del Senato e, comunque, controllato dalla Corte costituzionale, in cui due componenti saranno scelti proprio dal Senato. D'altra parte, sui temi legati al rapporto Stato-Regioni e, dunque, almeno ad alcuni profili di collocazione del Senato ben si potrebbe utilizzare, in questa prima fase, la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Quel che non è accettabile è che, con l'acqua sporca di qualche incongruenza lessicale o di qualche non perfetto rotismo istituzionale (quanti ce ne erano nel testo costituzionale del 1947, risolti via via dalla prassi costituzionale e dalla giurisprudenza?), si cerchi di buttare a mare il bambino di una riforma che avvicina l'Italia alle grandi democrazie europee e ci permette di affrontare con strumenti più efficaci l'Europa. Soprattutto, l'approvazione del testo farebbe ripartire su basi concrete una discussione istituzionale che, ormai da più di trent'anni, si avvita su sé stessa, con il paradossale, pur se indesiderato, effetto di contestare le riforme in itinere, ma nel contempo di delegittimare anche la Costituzione vigente. E, infatti, se si riflette sul fatto che tutti sono costretti a riconoscere che il bicameralismo non funziona più o che il Titolo V ha apportato solo elementi di confusione o ancora che il CNEL ha perso significato, che i raccordi territoriali devono essere ripensati, l'attacco indiscriminato alle riforme approvate dal Parlamento all'esito di una lunga e attenta discussione si traduce in una operazione di delegittimazione del livello costituzionale nazionale delle disciplina del funzionamento dell'apparato pubblico: gli istituti della "vecchia" Costituzione non tengono più, ma una "nuova" Costituzione non emerge. Gli apparati pubblici funzionano allora secondo le prassi sregolate del momento o secondo le pulsioni che provengono dall'Europa o dalle pressioni internazionali.

9. Di nuovo, credo che, pur nella differenza di esperienze e posizioni culturali, molti costituzionalisti italiani possano riconoscersi nelle parole scritte da Mario Dogliani due anni fa: *"È giusto dire che la prima e la seconda parte della Costituzione non possono essere separate. Ma la prima può trovare attuazione solo se la seconda funziona, o per lo meno non va definitivamente in malora. Se no si continua a vivere etsi constitutio non daretur e ad agitare nelle piazze un 'pezzo di carta' destinato a rimanere tale"*. E siccome gli ordinamenti, alla fine, le loro regole le trovano, è facile pronosticare che, così come il Belgio è stato per oltre un anno e mezzo senza governo, l'Italia potrebbe continuare a vivere in una situazione di anomia costituzionale: tanto, le regole, anche quelle sulle libertà e i diritti, e i tempi e le modalità delle decisioni si declinano secondo quanto ci viene chiesto dall'Europa,



madre e matrigna da cui non possiamo sfuggire, ma ai cui procedimenti decisionali - in situazioni di debolezza - partecipiamo malamente.

**10.** Nonostante le forzature di questi giorni, che sicuramente continueranno nei prossimi mesi, non si tratta di un plebiscito a favore del Presidente del Consiglio o contro di lui: questi sono i *side effects* di una situazione politica aggrovigliata su sé stessa da decenni. La discussione non "è Renzi sì - Renzi no". Dopo trent'anni di dibattito, dopo Commissioni e Commissioni, dopo il tentativo fallito del 2005-2006 (solo per insipienza del maggioranza di allora?) la questione oggi è "riforme costituzionali sì o riforme costituzionali no": chi ha a cuore il futuro del Paese all'interno dell'Unione europea deve interrogarsi se, con tutte le cautele, al netto di tutte le incongruenze e con la libertà di spirito di saper individuare e proporre i correttivi necessari, non sia giunto il momento di costruire anche in Italia una democrazia decidente. E regolarsi, al momento del voto, di conseguenza.