



CONSIDERAZIONI BREVI SULLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE PROMOSSA DAL GOVERNO

di Pietro Giuseppe Grasso *

Danilo Castellano **

1.

Fra i cultori del diritto pubblico appare diffusa l'attenzione per il disegno di legge costituzionale n. 1429-B Senato, pubblicato in "Gazzetta ufficiale" n. 88 del 16 Aprile di quest'anno 2016, proposto dal Governo, poi approvato dalle Camere del Parlamento, secondo l'art. 138 Cost. È previsto nei mesi prossimi lo svolgimento del referendum confermativo su richiesta di una frazione di elettori. Nel testo di tale disegno di legge è contemplata la riforma integrale della parte seconda della stessa Costituzione, comprendente le regole sul Governo della Repubblica, quindi sull'organizzazione dei pubblici poteri. Fuori dalle pretese di novità sono lasciate le disposizioni concernenti i principi generali, i diritti e i doveri fondamentali, comprese negli articoli da 1 a 54 della medesima carta repubblicana. Chiara riesce quindi l'intenzione di mantenersi nel contesto delle ideologie del costituzionalismo liberaldemocratico, perseguita dai riformatori dell'oggi.

Stando a un insegnamento autorevole, nei Paesi dell'Europa occidentale, per le costituzioni scritte soprattutto importante è stabilire un buon modello di organizzazione, appropriato secondo gli aspetti effettivi di un determinato Paese, posto che la parte concernente i diritti fondamentali permane sostanzialmente comune anche per più ordinamenti.

È da rilevare, in ogni modo, che proprio l'intenzione di mantenere detta continuità, al presente, va incontro a taluni aspetti problematici che non sussistevano nel 1946, allorché fu convocata l'Assemblea costituente. Le concezioni teoriche del passato erano fondate sulla premessa secondo che la costituzione scritta era da ritenere come parte essenziale e primaria dell'ordinamento di uno Stato, conforme ai paradigmi del diritto positivo attuato fra i popoli dell'Europa continentale. In tal senso erano contenute espressioni anche nei testi ufficiali: per esempio, in termini analoghi a quanto già enunciato nello Statuto albertino, alla XVIII delle "Disposizioni finali e transitorie", la Costituzione

* Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Pavia.

** Professore ordinario di Filosofia della politica – Dipartimento di Scienze giuridiche, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Udine, già Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Udine.

risulta auto-definita come “legge fondamentale della Repubblica” [italiana]. È appena da ricordare che, nel linguaggio usuale del 1947, la parola repubblica stava a designare una fra le “forme di governo” proprie dello Stato moderno.

Da quanto sopra rilevato consegue che gli insegnamenti e i concetti un tempo riguardati come classici riescono problematici, quando s'intenda riproporli per la comprensione della realtà contemporanea. Lo Stato ha perduto i suoi storici caratteri, presupposti nelle costruzioni teoriche più seguite: nei fatti riuscirebbe improprio parlare di ordinamento affatto indipendente e sovrano, abilitato a provvedere a tutte quante le necessità collettive di un gruppo sociale fisso stabilmente su di un territorio proprio, sotto un comune governo.

Dal decadere di quei caratteri sono derivate le attività rivolte alla formazione di un più esteso ordinamento continentale europeo, adeguato a sostituire gli Stati nelle funzioni necessarie alla convivenza politica di un gruppo sociale numeroso. I disegni di fondare unità politiche di maggior estensione sono però ancora ben lontani dal compimento. Ammesso che in futuro abbiano a seguire itinerari compatibili coi termini della dottrina classica, ai riformatori si proporrebbe il quesito se la futura Costituzione della Repubblica italiana sarà da considerare la legge fondamentale di uno Stato indipendente e sovrano ovvero di uno Stato membro di uno Stato federale, più esteso e comprensivo. Introdurre una costituzione scritta conformata ai canoni del tempo che fu, piuttosto che una soluzione potrebbe pure dimostrarsi fatica inutile, con tutto da ripetere. Anche per il caso torna utile richiamare l'assunto secondo che conoscere il proprio tempo è essenziale a coloro che intendono escogitare paradigmi e strumenti istituzionali adeguati per il presente e per il futuro.

2.

Altre difficoltà paiono fatte palesi dall'osservazione storica. Nel corso delle vicende costituzionali dell'Italia unita è dato di registrare eventi piuttosto rari: la caduta per declino interno di due assetti di governo stabiliti, conformati ai principi liberaldemocratici, pure se attuati in due forme istituzionali differenti: il Regno d'Italia, uscito dal Risorgimento, nel 1919; la c.d. “Prima Repubblica”, nell'ultimo decennio del secolo XX. L'epilogo della “Prima Repubblica” fu commentato con tristezza e severità da Norberto Bobbio, critico sull'operato dei governanti.

Importa notare che tali due vicende di decadenza, pure svoltesi sotto forme di governo diverse, avevano avuto svolgimenti simili per carattere. È da ricordare, in proposito, un'osservazione di Francesco Saverio Nitti, secondo la quale, a cambiare costituzione, sono i popoli sconfitti. Ma tale detto non vale per l'Italia del 1922 e del 1990, quando il Paese si era trovato dalla parte dei vincitori, alla conclusione di gravi conflitti, pur in condizioni diverse: la prima guerra mondiale, particolarmente, e poi la c.d. “guerra fredda”. È da rilevare che la dissoluzione di un ordine istituzionale politico, per suo svolgimento interno, già era stata avvertita da Antonio Rosmini, in sede di trattazione filosofica. Per l'Italia appare singolare che la dissoluzione di un assetto politico per vicende interne a un sistema di costituzionalismo fosse stata ripetuta due volte in un periodo di sessant'anni, dopo tanti mutamenti nella vita civile, sociale, economica, culturale, oltreché nelle istituzioni politiche.

Anche per le sommarie considerazioni che precedono è da ritenere che alla disamina analitica dei singoli articoli del disegno di legge costituzionale in esame, torni utile premettere alcuni accenni critici circa gli elementi ideologici e strutturali che informano l'ordine costituzionale che si vorrebbe dare all'Italia per il futuro. Nelle presenti pagine è solo consentito proporre un'esposizione parziale, in connessione a taluni momenti di *continuo* e *discontinuo*, per quanto oggi perseguito e quanto avvenuto sotto l'imperio della c. d. "Prima Repubblica". Si possono quindi addurre talune indicazioni circa gli svolgimenti successivi.

a) Nell'ordine etico culturale, dal quale trae ragion d'essere la costruzione politica repubblicana, permane fondamentale il principio di laicità dello Stato, onde è pervaso ogni aspetto della vita civile.

b) A quella scelta storicamente pare connettersi l'adesione alle ideologie razionalistiche, nella versione costruttivistica, secondo che si pensa che l'organizzazione dei pubblici poteri sia da formare mediante calcoli corrispondenti a schemi prestabiliti da pochi, pur in polemica col passato e con le esperienze ritenute irrazionali e difettose.

c) È poi avvenuto che, contro la proclamazione della sovranità di tutti, il comando effettivo è risultato costantemente gestito da pochi, da gruppi sempre più ristretti; fino a pervenire alla formazione di un ceto di politici di mestiere, di persone che traggono da vivere da remunerazioni di partito o dalle indennità di cariche pubbliche. Ai cittadini comuni è dato solo di scegliere fra gruppi di minoranza, sia pure numerosi almeno qualche volta.

Nelle indicazioni che precedono riesce solo di distinguere tra scelte di ordine ideologico, *sub* a) e b), ed elementi di struttura organica *sub* c). Torna pertanto utile far seguire qualche accenno pure sommario d'illustrazione generale. È poi da verificare, in termini del pari sommari, se con le revisioni del testo, oggi propugnate dal Governo, per i sopra menzionati elementi ideali e strutturali sia prevista, in tutto o in parte, la soppressione ovvero se sia da riscontrare la ricerca d'innovazioni nella continuità delle anteriori premesse storico-spirituali.

3.

Prima pare però preferibile dare qualche sommaria notizia circa i profili ideologici e culturali sopra menzionati.

a) Per voto dell'Assemblea costituente fu espressamente respinta una richiesta di mantenere, ancora nel testo nuovo, il principio, già sancito nell'art. 1 dello Statuto albertino, secondo che la religione cattolica, apostolica, romana era da riconoscere come la sola religione ufficiale dello Stato. Nel testo definitivo della carta repubblicana non furono più introdotte disposizioni circa la qualificazione religiosa in materia. È da accogliere quindi l'assunto secondo che un siffatto silenzio, *rectius* la mancanza di professione religiosa, attesta la scelta di laicità, di neutralità religiosa dello Stato: la Repubblica non riconosce alcuna verità assoluta, data da autorità divina, superiore agli uomini, rimane perciò estranea a tutte le confessioni religiose. Come diritto individuale a ciascuno è garantita piena libertà di professione religiosa e sono inoltre garantite libertà di gruppo quanto al culto e alle organizzazioni confessionali, ma come manifestazioni umane, terrene, immanenti, proprie degli individui o delle loro associazioni volontarie. Tale è la concezione condivisa dalla Corte costituzionale, la quale in più sentenze, in particolare con quella n. 205 dell'anno 2000, ha

testualmente riconosciuto il carattere di laicità dell'ordinamento statale. In teoria è da ricordare particolarmente quanto enunciato da uno studioso di fama mondiale, Joseph Weiler, il quale, anche con riferimento esplicito alla nostra Costituzione, aveva dichiarato che il "silenzio" in materia, in essa mantenuto, è da intendersi come decisione per la laicità. È da rilevare che nello stesso ordine di pensiero è dato di discernere riscontri nella dottrina e anche nell'esperienza.

b) Contro la scelta in senso laicista dell'Assemblea costituente, fin dai primi tempi, si erano espressi alcuni cattolici, informati alla lettura dei testi, in cui era stata esposta la dottrina sociale della Chiesa. Da quei cattolici era stato pure avvertito che, per la formazione della Costituzione del 1947 erano state seguite vedute radicalmente razionalistiche, quindi pretese di "costruire" istituzioni, quasi edifici, prodotti astratti d'ingegneria istituzionale, seguendo premesse ideologiche, anziché procedere con cautela, secondo riflessioni storiche e realistiche. I nostri Costituenti avevano riproposto in termini piuttosto conseguenziali indirizzi diffusi nei Paesi dell'Europa centrale durante il primo dopoguerra, poi ripresi nel secondo: allora cominciò la tendenza dei Governi di partito a imporre "costituzioni fatte in serie", dette anche "razionalizzate", opera di pochi secondo ideologie e schemi escogitati a priori. Anche le spinte in senso razionalistico si riscontrano nel disegno di legge costituzionale in esame. Anzi, si potrebbero financo notare deduzioni estreme, sia pure con affermazioni inconsuete, come le pretese necessità di dover affrettare la conclusione dei procedimenti parlamentari, con le quali pretese si direbbero dimenticati taluni classici moniti circa i pericoli del moltiplicarsi dei testi legislativi.

c) Anche se con modificazioni di fatto, una continuità si riconosce nei caratteri delle "forze politiche" preposte alla gestione dei pubblici poteri. In argomento torna utile anticipare che si ritiene di fare richiamo alla teoria della "costituzione in senso materiale" come enunciata da Costantino Mortati, in quanto idonea a suggerire qualche elemento di riflessione nella ricerca di comprendere l'esperienza dell'oggi. Si tratta, per altro, di questioni tali che importano qualche più esteso svolgimento a parte.

4.

Ancorché in termini sommarî occorre una disamina specifica circa le questioni attenenti alla gestione politica nel nostro ordine costituzionale. Torna utile ricordare che, in passato, furono anche affacciate ricostruzioni unitarie e sistematiche mediante un'esegesi dei testi costituzionali. Fu proposto di prendere a base l'art. 1 della stessa Costituzione, con la proclamazione della sovranità popolare. Si potrebbero anche formulare critiche ai tentativi di fare valere un'applicazione tutta dogmatica per un testo in cui risulta palese il significato storico ideologico. Ma ciò va lasciato da parte. Piuttosto è da notare come riescano dubbie rappresentazioni sistematiche e uniformi per una compagine complessa, composta di più elementi eterogenei. Sono quindi da ritenere meglio rispondenti al vero descrizioni e classificazioni intese a definire i rapporti tra elementi diversi e pur eterogenei.

Al fine di trarre spiegazioni anche per le questioni in esame, sia consentito richiamare un insegnamento rigoroso, enunciato nel contesto di una trattazione teorica, intesa a descrivere la struttura del nostro "sistema politico". Come enunciato da Paolo Farneti, nel sistema politico italiano è da distinguere tra tre membra: la società civile; le istituzioni costituzionali e

pubbliche; la società politica. Nella prima, oltre la famiglia, vanno annoverate le società e le organizzazioni per le attività economiche, sociali, culturali. Le istituzioni, almeno nelle parti più elevate, sono regolate da norme costituzionali. Nella società politica sono compresi i soggetti che, indipendentemente dalla giurisdizione e dall'amministrazione, si occupano della conquista elettorale e della gestione dei poteri politici.

5.

È da osservare che la summenzionata ricostruzione del sistema politico pare rilevante anche nell'ordine degli studi giuridici. È da ritenere infatti proponibile un confronto con la suddetta teoria della "costituzione in senso materiale". Com'è noto, per una tale teoria, si riconosce una preminente funzione di diritto costituzionale alla "forza politica", gruppo ristretto, nei fatti capace di ordinare la comunità sociale compresa nello Stato e renderla operante in vista di un fine politico; almeno di solito, entro i limiti e le regole della costituzione scritta. Sempre secondo l'insegnamento ricordato e come confermato dall'esperienza, le "forze politiche" si manifestano attive per quanto concerne la formazione delle carte costituzionali, la loro attuazione, come anche per le cosiddette "modificazioni tacite".

6.

Nella presente esposizione torna utile considerare le correlazioni tra i caratteri della società politica e la costituzione scritta; così anche per il passaggio dalla carta del 1947 al disegno di legge costituzionale in esame. Sono infatti da registrare notevoli trasformazioni.

Alla conclusione della seconda guerra mondiale erano presenti nel Paese figure di partiti ben organizzati, sostenuti da frazioni stabili di elettori, pur in misure diverse. Definiti erano gli stessi partiti per le adesioni alle ideologie in quel momento diffuse nell'Europa continentale. È da notare che un grande pensatore come Augusto Del Noce aveva allora proposto l'espressione "carattere filosofico della storia contemporanea", quasi a denotare la tendenza a fare della politica un susseguirsi di tentativi di mandare ad effetto visioni diverse dell'uomo e della società. Nel proseguire del tempo, gli stessi partiti italiani erano giunti a contrapporsi per l'adesione alle direttrici propuginate dall'una o dall'altra delle due grandi potenze, onde il mondo era diviso in due blocchi ostili.

Si può pensare a una certa rispondenza fra le suddette condizioni storico spirituali e i criteri fondamentali nella concezione della carta costituzionale repubblicana seguiti dall'Assemblea costituente. Determinante fu, per quella concezione, il disegno di consentire la presenza attiva nelle istituzioni pubbliche del maggior numero possibile di forze politiche esistenti nel Paese. Somma si rileva la cura di evitare sopraffazioni e pure un'eccessiva preminenza degli uni contro gli altri. Fu quindi previsto un numero alquanto elevato di organi costituzionali, tanto da favorirne bilanciamenti e freni anche reciproci. Furono poi accresciute le garanzie, a fini di controlli. È da aggiungere che dalla medesima Assemblea era stata espressa una certa preferenza per il sistema elettorale proporzionale, come più consono alle ragioni proprie del pluralismo ideologico, tanto esaltato nel dopoguerra, pure se non enunciato nelle prescrizioni di grado costituzionale nel senso formale.

Qualche altra considerazione è da farsi al fine di ben comprendere gli aspetti della realtà riconducibili sotto l'espressione "società politica" in parte confrontabile con quella di "costituzione in senso materiale", durante gli anni della cosiddetta "Prima Repubblica". In quegli anni, di fatto, era venuta a determinarsi la formazione di una categoria di professionisti della politica; persone che dedicano, in modo continuativo, gran parte della propria attività all'esercizio di uffici pubblici elettivi, alle organizzazioni di partito, alla propaganda. Importante è poi il fatto che le stesse persone da tali impegni traggono i mezzi per la propria sussistenza. È pure noto che vi sono uomini della società civile, i quali riescono ad accedere a cariche elettive o di partito, come professori, avvocati, medici, imprenditori e altri ancora. Ma si tratta, per lo più, di eccezioni, possibili solo col consenso e col sostegno dei "professionisti".

Con la fine della "guerra fredda" era sopravvenuta anche la decadenza dei partiti, che avevano segnato le origini e la vita della "Prima Repubblica", nell'alternarsi di compromessi e contrapposizioni, anche in dipendenza dalle vicende della stessa "guerra fredda". Com'è noto, la Costituzione era stata frutto di compromesso tra i fautori delle opposte ideologie, liberaldemocratiche e socialcomuniste, rappresentate dai partiti più forti. Ebbero così termine i grandi conflitti sulle visioni del mondo, che avevano segnato il corso del secolo XX: incontestata risultò allora l'accettazione dei principî del costituzionalismo liberaldemocratico. Col venire meno di quei partiti, in condizioni storico spirituali del tutto mutate, anche per la Costituzione del 1947 era divenuto inevitabile il sopravvenire della crisi.

Rimane oggi solo la classe dei politici professionisti, in posizioni di comando, conservata mediante pratiche di cooptazione, poi confermati dalle designazioni elettorali. Cessati gli antecedenti conflitti ideologici, le motivazioni ideali risultano ridotte al minimo. Secondo quanto accennato, come generale è dato di registrare l'accettazione pressoché unanime dei canoni di governo liberaldemocratici, pur se in termini generici e imprecisi. Comune è poi la convinzione della necessità di mantenere le misure di benessere e di consumi già raggiunte. Nuovi motivi di divisioni e contrapposizioni paiono possibili in ragione delle ripartizioni di beni e dei metodi da usare in fatto di politica economica. In dette condizioni sono emersi taluni capi popolo capaci di ottenere un certo consenso elettorale. Intorno ad essi si sono radunati politici di mestiere, pure divisi per gruppi. A confronto del passato paiono accresciute le incertezze e difficoltà nel formare e tenere insieme coalizioni ministeriali.

7.

Si potrebbe anche riconoscere il criterio informatore delle novità istituzionali proposte oggi dal Governo come un tentativo di costruire un nuovo edificio politico adeguato alle suaccennate condizioni storico spirituali. In proposito sono da considerare insieme, come momenti di una visione comprensiva, sia il disegno di legge costituzionale *de quo*, sia il testo della legge ordinaria n. 52 del 2015, sulle elezioni per la Camera dei deputati. In ogni modo, al momento, è solo dato di rilevare premesse generali, possibili presupposti di sviluppi futuri, pur a prescindere da previsioni.

Intenzione principale del legislatore costituzionale del presente pare da discernere in una direttrice del tutto contraria al volere dei costituenti del 1946, orientati a favorire la

coesistenza pacifica e pure la cooperazione, per quanto possibile, fra le principali forze politiche operanti nel Paese. All'opposto, prevale oggi l'intento di pervenire alla formazione di una maggioranza "assoluta" in Parlamento pure se con un premio cospicuo a una maggioranza "relativa" del corpo elettorale, così anche con artifici legali: alla mancanza di forza effettiva nel corpo sociale dovrebbe sopperire la forza formale della legge. L'assetto di governo che si mira ad instaurare pare distinto secondo tre indirizzi essenziali: a) il sistema elettorale maggioritario; b) la coesione fra le persone investite di funzioni *lato sensu* di governo; c) la riduzione delle possibilità d'intervento nelle funzioni di governo da parte di organi o soggetti esterni. Tali sono pertanto indicazioni intese a discernere qualche considerazione d'insieme fra gli articoli del disegno di revisione costituzionale *de quo*. Non è consentito pervenire, in questa sede, una compiuta spiegazione in materia e pertanto seguiranno solo brevi cenni circa alcuni aspetti generali.

Anche le regole previste per la riforma del Senato risultano ordinate a garantire la coesione e la stabilità del gruppo professionale, depositario del governo. Nelle ultime stagioni della vecchia partitocrazia era venuta ad affacciarsi la possibilità di discordanza nei voti di fiducia espressi da parte delle due assemblee parlamentari: si trattava di disparità d'indirizzi, all'interno della medesima classe dirigente. Il Senato della Repubblica non esprimeva categorie sociali distinte dalla comune rappresentanza, e pertanto corrispondeva alla figura detta del "doppione inutile". Nell'intenzione dei riformatori dovrebbe venire meno una siffatta occasione di conflitti intestini, essendo tolto alla seconda Camera il potere di "fare crisi" e anche diminuito il potere legislativo. Quanto poi al criterio di designazione dei senatori, sembra ancora più legato di prima alla derivazione di stampa partitocratica: dai Consigli regionali sono scelte persone che presto hanno identificato le proprie sorti con un partito, come i Sindaci e i Consiglieri regionali.

Uno spirito di chiusura è da rilevare nelle tendenze a restringere le possibilità che nella formazione dei pubblici procedimenti abbiano accesso voci esterne agli uffici costituzionali, pure se vive nella società. Così per il referendum legislativo permangono tutte le note difficoltà, posto che la validità è subordinata al fatto che vi sia la partecipazione del cinquanta per cento più uno degli elettori aventi diritto. Ancora quindi è possibile che il Governo si faccia propagandista dell'astensione, come mezzo più facile allo scopo di evitare i disturbi della democrazia diretta. Si prevede anche una procedura più gravosa per gli elettori proponenti, mediante una riduzione nella percentuale dei votanti, quando il referendum sia richiesto da almeno ottocentomila elettori, così che paiono rese più difficili le possibilità di giudizi del corpo elettorale sull'operato dei legislatori.

Incerte e diminuite risultano pure le possibilità di fare pervenire in sedi istituzionali istanze e opinioni della società civile. In particolare, l'iniziativa legislativa popolare nella presentazione delle leggi verrà consentita a centocinquantamila elettori, in luogo della cifra di cinquantamila stabilita nel 1947, quindi con un notevole aggravamento.

Altra innovazione tanto vantata è la decisione di sopprimere il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, previsto nell'art. 99 dell'ancora vigente Costituzione. Si tratta di un organo reso inutile nella prassi, ma non paiono da trascurarne il significato e le ragioni istituzionali. Era stato voluto un organo collegiale, composto di esperti e di rappresentanti

delle categorie economiche produttive e dei lavoratori; assunti a titolari del potere d'iniziativa legislativa e di funzione consultiva del Parlamento e del Governo, in particolare quanto "all'elaborazione della legislazione economica e sociale". Si trattava di uno strumento inteso a fare pervenire, in via ufficiale, voci della società civile ai detentori dei più elevati poteri politici.

8.

Dopo quanto sopra rilevato, sia consentito ancora qualche breve cenno sulla considerazione che lo spirito delle riforme *de quibus* pare dato da una tendenza a costituire una sorta di riserva, in modo tale di concentrare l'attribuzione e l'esercizio dei maggiori poteri a favore di una categoria chiusa, stabilita secondo la regola più oligarchica della cooptazione. A dir il vero, almeno per l'Italia, paiono sussistere motivi per discernere una prosecuzione di vicende già presenti nel corso della Prima Repubblica. A taluno potrà sembrare poi giustificato pensare che si tratti di eventi ormai inevitabili nell'evoluzione di molti regimi occidentali. Va notato, per altro, che rimarrebbe pur sempre da riflettere sulle contraddizioni alla ragione essenziale del costituzionalismo, che si rilevano nel disegno di legge costituzionale qui in esame. Merita di ricordare che una tale ragione fu sempre riconosciuta come necessità di porre regole e limitazioni di diritto positivo ai supremi poteri da chiunque esercitati, monarca o maggioranza parlamentare.

Per i motivi sopra enunciati è necessario riflettere a fondo sulla pretesa di una riforma che appare tale da peggiorare i caratteri della Costituzione già in vigore.