

Alessandro Pizzorusso *

Costituzione italiana: come uscire dalla crisi?

Benché la parola «costituzione» abbia origini antiche, i significati in cui essa e i suoi derivati sono impiegati oggi sono soprattutto due: quello più generale in cui per Costituzione si intende l'insieme di principi organizzativi di uno Stato (o eventualmente anche di qualunque altro tipo di organizzazione sociale), quali che essi siano, e quello più specifico in cui si parla di Costituzione per indicare un assetto dell'organizzazione sociale che sia rispettoso di quel complesso di principi che corrispondono alla nozione di democrazia.

1. Costituzione e costituzionalismo

Il secondo significato della parola Costituzione viene in considerazione soprattutto quando si parla di «costituzionalismo» per indicare la corrispondente ideologia politica, di per sé, ovviamente, determinabile soltanto con una certa approssimazione, ma sicuramente contrapposibile alle ideologie autoritarie o populiste.

Questo secondo significato del termine Costituzione e dei suoi derivati fu impiegato nel celebre articolo 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* adottata in Francia all'indomani della rivoluzione del 1789 col quale fu affermato che «una società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione». Rispetto al significato più generale, esso costituisce una sorta di specificazione, poiché si fonda su un giudizio di idoneità di una determinata Costituzione a rispettare gli ideali del costituzionalismo.

Quanto ai contenuti che un ordinamento costituzionale deve presentare perché questa condizione possa dirsi rispettata, essi si sono venuti arricchendo nel periodo trascorso dal 1789 a oggi: all'enunciazione dei diritti civili e poli-

* Professore ordinario di Diritto pubblico nell'Università di Pisa; Socio nazionale dell'Accademia dei Lincei.

tici cui ci si riferiva allora (svilupandosi le rivendicazioni che se ne erano avute precedentemente in Inghilterra) si è venuta aggiungendo la menzione dei diritti sociali e di altri diritti (spesso chiamati «diritti della terza generazione») nel quadro di una maggiore valorizzazione, a fianco dei principi che promuovono la libertà e la dignità della persona, del principio di uguaglianza degli individui e dei gruppi sociali.

La progressiva affermazione del costituzionalismo in Europa e nel mondo è passata attraverso varie fasi, alcune delle quali sono culminate in conflitti armati — come, soprattutto, è il caso della seconda guerra mondiale, combattuta fra il 1939 e il 1945 contro il fascismo, il nazismo e i loro alleati —, ma, in molti casi, scontri di notevole importanza si sono realizzati anche in modo incruento o quasi. Sulla base delle valutazioni indubbiamente approssimative, ma sostanzialmente attendibili, che è possibile trarre da queste esperienze, può dirsi che, a seguito delle vicende sviluppatesi nel corso dei secoli XIX e XX, si è pervenuti a una situazione nella quale un assetto conforme ai principi del costituzionalismo è ormai generalmente ritenuto preferibile a ogni altro, anche se la realizzazione di un tale assetto incontra ancora gravi difficoltà derivanti dagli squilibri che la realtà sociale ereditata dal passato presenta.

In tempi di globalizzazione economica e culturale, favorita dall'imponente sviluppo delle tecniche delle comunicazioni, si è cominciato a cercare di realizzare un assetto di questo genere anche a livello planetario, in tendenziale superamento del principio dell'assoluta sovranità degli Stati, che era stato adottato a partire dal XVII secolo. Ma i tentativi finora realizzati, con l'istituzione della Società delle Nazioni nel primo dopoguerra e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel secondo, sono ancora lontani da un simile traguardo.

2. Il costituzionalismo in Italia

L'Italia ha partecipato a tale evoluzione, pur incontrando a questo riguardo considerevoli difficoltà: dopo che, a seguito dell'occupazione francese, Costituzioni «giacobine» e poi Costituzioni «napoleoniche» erano state adottate tra fine del '700 e primi dell'800 in alcuni degli Stati formati nella penisola e dopo che rivendicazioni di ispirazione tendenzialmente democratica erano state sostenute, con scarso successo, in occasione dei «moti» risorgimentali, la concessione dello «Statuto» da parte del Re di Sardegna, Carlo Alberto di Savoia, il 4 marzo 1848, costituì un passo importante verso l'attuazione di un regime «costituzionale» in uno almeno degli Stati allora esistenti nella penisola. Benché lo Statuto redatto dai consiglieri del Re e non sottoposto ad alcuna forma di approvazione popolare, diretta o indiretta, si ispirasse alle Costituzioni della Restaurazione più che al pensiero politico del movimento liberale, esso prevedeva l'esistenza di una Camera dei deputati elettiva (seppur sulla base di un suffragio fortemente limitato) e l'attribuzione ad essa del

potere legislativo, affinché lo esercitasse insieme al Senato di nomina regia e allo stesso Re.

Rimaste senza seguito le rivendicazioni tendenti a ottenere la convocazione di un'Assemblea costituente che redigesse un testo più vicino ai principi del costituzionalismo, al momento dell'unificazione (1861) lo Statuto divenne senza modifiche la prima Costituzione del Regno d'Italia, ma a questo momento molti dei principi e delle regole che esso stabiliva erano stati avvicinati ai canoni del costituzionalismo per effetto delle «modificazioni tacite» che lo Statuto aveva subito in via di prassi. Diluita in un arco di tempo piuttosto lungo si ebbe così una prima «transizione», dai regimi assoluti che erano stati restaurati negli Stati italiani ricostituiti dal Congresso di Vienna del 1815 (e dal regime costituzionale puro previsto dal testo dello Statuto albertino per il Regno di Sardegna), a un regime parlamentare quale fu quello che di fatto funzionò a Torino (1861-1865) e poi a Firenze (1865-1871) e a Roma (a partire dal 1871) fino all'avvento del fascismo.

Tale situazione non mancò peraltro di determinare reazioni da parte di coloro che attribuivano al regime parlamentare le difficoltà di funzionamento delle istituzioni e si ebbe così, dapprima, la «crisi di fine secolo» che negli ultimi anni dell'800 determinò sommosse, repressioni e progetti di «ritorno allo Statuto» e, più tardi, la ben più grave crisi che ebbe inizio nelle «radiose giornate» del maggio 1915 e proseguì con l'entrata in guerra, manifestandosi soprattutto nel dopoguerra fino a dar luogo all'avvento del fascismo.

Si determinò così una nuova transizione — questa volta all'indietro, rispetto al cammino del costituzionalismo — che fu tradotta in varie «rotture» della legalità costituzionale e ordinaria e, successivamente, nell'adozione di una serie di leggi istitutive di un regime autoritario, che pure erano ipocritamente presentate come attuative dello Statuto. La mancanza di ogni garanzia costituzionale che impedisse la modificazione del suo testo con legge ordinaria o in via di prassi, che in precedenza aveva favorito l'evoluzione della forma di Governo in senso democratico-parlamentare, agevolò ora questa grave degenerazione delle istituzioni, che poté essere realizzata molto più facilmente di quanto si sarebbe potuto pensare.

3. La transizione iniziata il 25 luglio 1943

Una terza transizione — di segno inverso alla precedente e, per molti aspetti, continuativa della prima — ebbe inizio il 25 luglio 1943, quando il Re Vittorio Emanuele III, avvalendosi di un ordine del giorno approvato dal Gran Consiglio del Fascismo con una procedura rispettosa di quelle tradizioni parlamentari che il regime tanto disprezzava, revocò il suo «primo ministro», lo fece arrestare per proteggerlo dalle reazioni dei cittadini esasperati (soprattutto a causa dell'ennesima guerra che stava cagionando ancora una volta gravi lutti

ed enormi distruzioni con effetti avvertiti questa volta anche direttamente dalla popolazione civile) e nominò un Governo, affidato al generale Badoglio, incaricato di ripristinare la legalità.

Questa transizione ebbe varie fasi, anche in dipendenza degli sviluppi della guerra:

a) l'armistizio dell'8 settembre 1943 con le Potenze alleate; b) successivamente, a partire dal 13 ottobre 1943, la partecipazione dell'Italia alla guerra contro la Germania e contro il Governo collaborazionista creato da Benito Mussolini, nella parte del Paese occupata dai tedeschi, sotto il nome di Repubblica Sociale Italiana; c) la «tregua istituzionale» (cioè il rinvio alla fine della guerra, non di un puro e semplice ritorno alla situazione costituzionale esistente prima dell'avvento del fascismo, ma anche di una decisione sul nuovo assetto da dare al Paese in attuazione dei principi del costituzionalismo, a cominciare dalla decisione sulla forma monarchica o repubblicana dello Stato); d) il ritiro a vita privata nel 1944 del Re Vittorio Emanuele III (con affidamento provvisorio delle funzioni di Capo dello Stato a Umberto di Savoia col titolo di Luogotenente del Regno); e) l'affidamento — del pari provvisorio — del potere legislativo al Governo formato con la partecipazione dei partiti che avevano costituito il CLN (Comitato di Liberazione Nazionale); f) e, dopo il completamento della liberazione del Paese dall'occupazione tedesca (cui dette un importante contributo l'azione della Resistenza guidata dal CLN), il referendum istituzionale, col quale il 2 giugno 1946 il popolo italiano si pronunciò per la Repubblica, e la contestuale elezione dell'Assemblea costituente che, il 22 dicembre 1947, approvò a grande maggioranza la Costituzione tuttora vigente (avvenimenti, questi due ultimi, preceduti, in indebita rottura della tregua istituzionale, dall'abdicazione di Vittorio Emanuele III il 9 maggio 1946 e dalla conseguente assunzione al trono di Umberto II, che dopo l'esito del referendum lasciò l'Italia il 13 giugno 1946). La transizione si chiuse quindi con l'elezione, il 18 aprile 1948, del primo Parlamento della Repubblica italiana.

4. La Costituzione del 1948

Questa lunga serie di eventi, succedutisi durante un periodo nel quale era stata applicata una «Costituzione provvisoria» concordata fra i partiti del CLN e gli organi di Governo, determinò il passaggio dal regime autoritario creato dal fascismo a un regime parlamentare il quale recuperava alcune delle caratteristiche del regime applicato nella prima fase successiva all'unità, ma introduceva anche molte novità tendenti a renderlo più compiutamente rispettoso dei principi del moderno costituzionalismo.

La nuova Costituzione — unico testo di questo genere approvato da un'assemblea rappresentativa del popolo italiano — prevedeva infatti, oltre a un lungo catalogo di diritti fondamentali della persona:

a) l'attribuzione della funzione legislativa al Parlamento composto di due Camere dotate di uguali poteri;

b) l'elezione di entrambe le Camere a suffragio finalmente universale (grazie all'estensione, per la prima volta, ai cittadini di sesso femminile del diritto di voto e all'abolizione di gran parte delle altre limitazioni che in precedenza erano rimaste a lungo in vigore);

c) l'attribuzione al Presidente della Repubblica di un ruolo di «potere neutro» e di rappresentante dell'unità nazionale, posto al di fuori degli altri poteri dello Stato e non responsabile per gli atti del Governo, salvo il caso di alto tradimento o di attentato alla Costituzione, ma competente a nominare il Presidente del Consiglio dei ministri e, su sua proposta, i ministri, e a presiedere il Consiglio Superiore della Magistratura e il Consiglio Supremo di Difesa;

d) l'attribuzione della funzione esecutiva al Governo, vincolato alla «fiducia» espressagli o negatagli dalle due Camere e titolare del potere di determinare l'indirizzo politico e amministrativo;

e) l'attribuzione della funzione giurisdizionale alla Magistratura ordinaria e ad alcuni giudici speciali, garantendo la loro indipendenza soprattutto mediante l'attribuzione dei poteri amministrativi riguardanti i giudici ordinari e i pubblici ministeri a un organo di autogoverno (Consiglio Superiore della Magistratura);

f) l'istituzione delle Regioni come enti autonomi, titolari di funzioni legislative e amministrative;

g) l'attribuzione alla Corte costituzionale della competenza a controllare la costituzionalità delle leggi e a risolvere i conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni, oltre ad altre competenze minori;

h) una procedura per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale aggravata (duplice approvazione da parte di ciascuna Camera, almeno a maggioranza assoluta in sede di seconda deliberazione, e referendum confermativo se la maggioranza con cui il progetto è stato approvato è inferiore ai due terzi e lo richiedono uno o più dei soggetti a ciò legittimati) rispetto a quella prevista per l'approvazione delle leggi ordinarie (con conseguente «rigidità» della Costituzione).

5. La lenta attuazione della Costituzione e le iniziative per la revisione costituzionale

L'attuazione della Costituzione, che chiaramente comportava molte innovazioni, incontrò considerevoli difficoltà, in parte dovute alla profonda divisione che si venne realizzando, anche tra le forze politiche italiane, per effetto della situazione internazionale di forte tensione determinata, a partire dal

dopoguerra e fino al 1989, dalla «guerra fredda» tra il blocco politico-militare occidentale (NATO, con ruolo preminente degli Stati Uniti) e l'analogo blocco orientale (Patto di Varsavia, egemonizzato dall'Unione Sovietica), e in parte da problemi specificamente propri del Paese. In un primo tempo, i problemi di questo secondo tipo non derivarono tanto dall'esistenza di un'opposizione espressa da coloro che apertamente si dichiaravano monarchici o neofascisti (i quali dettero vita a partiti dotati di un modesto seguito, che generalmente accettarono senza problemi le procedure proprie del regime democratico, pur operando ai margini di esso), quanto dal fatto che alcuni settori dell'opinione pubblica, pur senza intervenire in modo esplicito nella vita politica del Paese, risultavano ostili alle ragioni della democrazia e del progresso e operavano in base alle abitudini derivanti dalla formazione politica e culturale ricevuta sotto i precedenti regimi.

In un secondo tempo, però, cominciarono a manifestarsi forme di opposizione che si tradussero talora in rotture della legalità di notevole gravità. Alcune delle tendenze che si vennero così manifestando si opponevano alla Costituzione democratica perché ritenevano che il regime parlamentare realizzato in base ad essa non riuscisse ad attuare adeguatamente, soprattutto nei rapporti economici, l'egualitarismo che tali gruppi predicavano come doveroso; altre perché, invece, guardavano con preoccupazione a talune forme di attuazione dei principi costituzionali tendenti a favorire il livellamento fra le classi sociali e la realizzazione di forme di uguaglianza secondo le linee indicate nella Costituzione. Si ebbero così la stagione del terrorismo «di sinistra» e quella della «strategia della tensione» (quest'ultima espressione di componenti della destra che trovavano punti di sostegno in alcuni settori della stessa organizzazione statale), con le quali si intrecciarono talora forme di criminalità organizzata assolutamente anomale per un Paese europeo.

Nonostante queste difficoltà, nel corso della seconda metà del XX secolo l'attuazione della Costituzione poté essere in gran parte realizzata, anche se con estrema lentezza e in forme talora imperfette, e accompagnò prima la ricostruzione del Paese e poi uno sviluppo economico che portò l'Italia a liberarsi della sua tradizionale condizione di Paese arretrato. Verso la metà degli anni '70 si giunse così anche a un assetto delle forze politiche che apparve sul punto di superare le divisioni derivanti dalla guerra fredda internazionale e di avviare un funzionamento delle istituzioni che si fondasse su un bipartitismo simile a quello realizzato nei Paesi nei quali il costituzionalismo aveva trovato più efficace attuazione.

Non è il caso di cercare di stabilire qui in qual misura il mancato conseguimento di questo obiettivo fu dovuto all'inadeguatezza dell'opera di coloro che avrebbero dovuto realizzarlo e in quale misura fu cagionato dalle iniziative dei diversi gruppi di oppositori che operarono in questo senso nell'arena politica e fuori di essa. Fatto si è che queste opposizioni cominciarono a manifestarsi fre-

quentemente anche attraverso la rimessa in discussione della stessa Costituzione, a cominciare da quelle parti di essa la cui applicazione aveva dato luogo a difficoltà di funzionamento delle istituzioni concretamente realizzate.

In un primo momento, tuttavia, le proposte di riforma della Costituzione furono prevalentemente espresse in sedi accademiche e comunque furono generalmente caratterizzate da uno spirito costruttivo, tendendo cioè a rendere più funzionali gli istituti previsti dalla Costituzione stessa, nel pieno rispetto dei principi cui essa si ispira. A mano a mano che le prese di posizione di questo genere divenivano più insistenti, anche il mondo della politica cominciò a occuparsi di questi problemi e la prima occasione di un certo rilievo in cui esse furono vagliate da un'assemblea di politici si ebbe con la Commissione bicamerale a carattere consultivo presieduta dall'on. Bozzi che, fra il 1983 e il 1985, elaborò una complessa proposta di revisione costituzionale, la quale appariva anch'essa fondamentalmente orientata dall'intento di rafforzare i principi del costituzionalismo, cui la carta del 1948 si era soprattutto ispirata per quanto attiene al funzionamento del Governo e ai suoi rapporti con il Parlamento e con i partiti politici.

6. L'attacco alla Costituzione e le reazioni da esso determinate

Il dibattito sulla Costituzione assunse però un carattere assai diverso dopo le vicende che, all'inizio degli anni '90, dettero luogo a una nuova crisi costituzionale a seguito dello sconvolgimento del sistema delle forze politiche derivato da tre fattori: a) le inchieste giudiziarie che portarono all'incriminazione di molti esponenti dei partiti che avevano formato le maggioranze parlamentari succedutesi per molti anni; b) la modifica del sistema elettorale in senso maggioritario disposta col referendum del 18 aprile 1993, che determinò, a seguito dell'abrogazione parziale della legge elettorale del Senato, l'adozione sotto il vincolo del risultato della votazione popolare di un sistema assai irrazionale; c) la formazione, ad opera di un imprenditore che controllava gran parte delle aziende televisive ed editoriali private, di un nuovo partito politico di ispirazione populista, denominato Forza Italia, che conteneva nel suo programma un forte attacco alla Costituzione. Queste vicende tolsero interesse ai lavori di una seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, prevista da una legge costituzionale, che aveva lavorato fra il 1992 e il 1993 sotto la presidenza dapprima dell'on. Ciriaco De Mita e poi dell'on. Nilde Iotti e che aveva presentato anch'essa un progetto di riforma di alcuni articoli della Parte II della Costituzione.

L'attacco alla Costituzione inizialmente si concretizzò soprattutto in occasione delle elezioni politiche del 1994, alle quali Forza Italia si presentò come alleata della Lega Nord nei collegi settentrionali e del Movimento Sociale Italiano (che si ispirava al pensiero politico della Repubblica Sociale

Italiana), poi ribattezzato Alleanza Nazionale, in quelli meridionali, con un programma che poneva in primo piano la realizzazione di un sistema economico liberista e la trasformazione delle istituzioni in senso federale e in senso presidenziale. Nei dibattiti di quell'epoca fu da più parti sostenuto che la Costituzione del 1948 doveva considerarsi ormai decaduta e che per effetto delle vicende accadute dal 1993 in poi si era ormai passati alla «Seconda Repubblica», o quanto meno si era aperta una nuova (quarta) «transizione» costituzionale. Tale previsione si rivelò peraltro alquanto avventata, poiché il Governo formato sulla base dei risultati delle elezioni del 1994, che avevano dato la maggioranza assoluta all'alleanza suddetta, cadde dopo pochi mesi per l'uscita della Lega Nord dal Governo e dalla maggioranza parlamentare, e le successive elezioni del 1996 non ripeterono il risultato favorevole alla coalizione di destra. Ciò nondimeno, il problema della transizione non poteva certamente considerarsi superato.

La situazione era complicata dalla circostanza che il leader della coalizione di destra era implicato in una serie di affari illeciti i quali, a differenza dei casi di dirigenti politici incriminati per gli scandali delle tangenti, non traevano origine da azioni di illecito finanziamento dei partiti, ma da fatti di corruzione di magistrati e altri pubblici ufficiali, cosicché contro di lui erano in corso vari processi per reati non politici, ma comuni. A queste accuse egli aveva reagito assumendo efficienti squadre di avvocati e attaccando sistematicamente, in Parlamento e attraverso i *media* da lui controllati, i magistrati che conducevano le inchieste, spingendosi fino ad accusarli di aver agito come conniventi dei «comunisti» e di aver organizzato false accuse nei suoi confronti.

7. I lavori della Commissione D'Alema e le conseguenze derivate

L'attacco alla Costituzione produsse vaste reazioni nell'opinione pubblica, delle quali seppe rendersi efficacemente interprete, tra gli altri, Giuseppe Dossetti, il quale pronunciò importanti discorsi che indussero gruppi di cittadini a costituire una serie di comitati, generalmente denominati «Comitati per la difesa della Costituzione», i quali si appoggiarono alle forze politiche che erano rimaste fedeli ai principi del costituzionalismo. Questa situazione subì peraltro un'evoluzione quando, nel 1997, in vista della redazione di uno o più progetti di riforma della intera Parte II della Costituzione, incluso il «sistema delle garanzie», cioè l'ordinamento delle giurisdizioni e della Corte costituzionale, fu costituita, sulla base di un'intesa fra gli opposti schieramenti parlamentari, una terza Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dal *leader* del Partito Democratico della Sinistra (ex Partito Comunista Italiano, ora Democratici di Sinistra), Massimo D'Alema.

I lavori della terza Commissione bicamerale furono dominati dalle forze politiche che sostenevano la necessità di una riforma che incidesse profonda-

mente sull'assetto configurato dall'Assemblea costituente del 1946-47 e che realizzasse un energico rafforzamento dell'esecutivo nei confronti del Parlamento e del potere giudiziario, nonché la trasformazione in senso federale della forma di Stato.

Nonostante che il progetto da essa approvato fosse poi abbandonato proprio in seguito a una presa di posizione del *leader* di Forza Italia che lo giudicò inadeguato (malgrado avesse conseguito il voto favorevole dei parlamentari del suo stesso partito), il fallimento del progetto non impedì che lo svolgimento dei lavori della Commissione determinasse una serie di effetti di notevole importanza, il principale dei quali fu il riconoscimento della legittimità teorica delle posizioni assunte dalle forze politiche che avevano condotto l'attacco alla Costituzione (inclusi gli ex fascisti e quanti criticavano l'azione «moralistica» condotta dalla Magistratura contro la corruzione e la criminalità).

Accadde così, ad esempio, che importanti dirigenti politici, i quali certamente non condividevano l'attacco alla Costituzione portato dai nuovi partiti (Forza Italia e Lega Nord) e dagli ex fascisti, prendessero tuttavia le distanze dai Comitati per la difesa della Costituzione, qualificando l'atteggiamento da questi assunto a difesa dei principi del costituzionalismo come un comportamento «conservatore» e come tale di per se stesso insostenibile (laddove era evidente che la Costituzione del 1948 costituiva espressione di una cultura politica e civile molto più avanzata di quella prevalente, non solo nell'Italia del 1946-47, ma anche di quella dell'Italia degli anni '90, per cui le rivendicazioni dei Comitati erano da qualificare come avanzate e non certo come conservatrici).

Con riferimento poi ai problemi giudiziari del *leader* di Forza Italia, spesso fu sostenuto che la lotta politica non doveva mai tradursi nella «demonizzazione» degli avversari. Ma, partendo da questa corretta esigenza, si pretese che fossero lasciate cadere le ragioni di chi denunciava il conflitto d'interessi derivante, per il *leader* in questione, dal controllo di gran parte dei *mass media* e di altre importanti attività economiche, le sue pendenze giudiziarie e la sua ineleggibilità derivante dalla qualità di proprietario di aziende che si avvalevano di concessioni amministrative dello Stato.

8. La XIV legislatura (2001-2006): le «modificazioni tacite» della Costituzione e la riforma approvata nel 2005

Gli errori commessi nel corso della XIII legislatura (1996-2001) dai partiti che si richiamavano alla Costituzione del 1948 contribuirono così alla vittoria del centro-destra nelle elezioni del 2001, che conferì a Silvio Berlusconi un enorme potere per effetto della presenza in Parlamento di una maggioranza assoluta i cui componenti erano a lui legati dalla coscienza di essergli in larga misura debitori del successo elettorale.

Ciò nonostante, la prima parte della XIV legislatura non fu dedicata principalmente a far approvare dalle Camere le revisioni costituzionali di cui si era tanto parlato fino a quel momento, preferendosi piuttosto intervenire con decisioni legislative o amministrative, alcune delle quali costituivano indubbiamente «modificazioni tacite» della Costituzione, per risolvere una serie di problemi che interessavano le forze politiche di maggioranza, a cominciare da quelle volte a sostenere la difesa processuale del *leader* per i reati di cui era accusato. Furono inoltre sperimentate tecniche assai spregiudicate di applicazione dei regolamenti parlamentari (già in precedenza modificati), le quali consentivano di velocizzare le procedure legislative, in particolare col ricorso frequente al voto di fiducia, di ridurre ai minimi termini il ruolo delle opposizioni e di conferire al Governo deleghe pressoché illimitate.

La via delle revisioni costituzionali dovette però essere seguita per dare soddisfazione alle rivendicazioni della Lega Nord, la quale esigeva una modifica della riforma dell'ordinamento regionale, già riformato in senso favorevole alle autonomie alla fine della precedente legislatura (purtroppo con i soli voti della maggioranza di centro-sinistra), per accrescere ulteriormente il ruolo delle Regioni mediante il conferimento ad esse di più ampi poteri in materia di sanità, di istruzione e di polizia locale (la c.d. *devolution*). Per contenere questa richiesta inserendola in un quadro più vasto che la bilanciasse con altre fra quelle che già erano state ventilate dall'una o dall'altra delle forze politiche che formavano l'eterogenea coalizione che sosteneva il *leader* di Forza Italia, si procedette così all'elaborazione di un ennesimo progetto di riforma della Parte II della Costituzione che fu elaborato dalle sole forze politiche che costituivano la maggioranza parlamentare.

Fatto proprio dal Governo, tale progetto ha ottenuto le quattro approvazioni parlamentari richieste tra il 2003 e il 2005, nonostante le divisioni talora assai nette manifestatesi fra le stesse forze politiche che compongono la maggioranza che sostiene il Governo e nonostante che le elezioni amministrative, regionali ed europee svoltesi in questo periodo mostrassero un vistosissimo calo dei consensi elettorali di tali forze politiche. Pertanto, ai partiti di opposizione e ai cittadini non restava altro da fare che chiedere il referendum confermativo che l'art. 138 della Costituzione prevede che sia effettuato quando un progetto di riforma costituzionale sia stato approvato da una maggioranza inferiore a quella di due terzi e lo domandino un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

9. La situazione attuale

Una volta definitivamente approvata dal Parlamento la legge costituzionale, il referendum è stato subito chiesto e gli elettori italiani si troveranno quindi, in un giorno del 2006 (probabilmente in giugno), a decidere se appro-

vare o respingere una riforma costituzionale che va indubbiamente al di là di una semplice revisione di una parte, più o meno ampia, della Costituzione, sia perché i contenuti della riforma toccano molti istituti fondamentali per la vita politica e sociale del Paese, sia perché l'approvazione del testo licenziato dalle Camere suonerebbe anche approvazione delle «modificazioni tacite» realizzate mediante un gran numero di leggi ordinarie nel corso della XIV legislatura, le quali costituiscono già una riforma costituzionale di cospicue dimensioni.

Le innovazioni che la riforma introduce, spesso peraltro in modo assai confuso (e forse intenzionalmente ambiguo, onde soddisfare le opposte tendenze presenti nella maggioranza), possono riassumersi nell'introduzione del «premierato» (nella linea della vecchia rivendicazione della Repubblica presidenziale) e del «federalismo» (sulle tracce delle rivendicazioni leghiste), mentre appaiono accantonate le indicazioni volte alla realizzazione di un maggiore liberismo economico (forse perché, con l'esercizio del potere, questo obiettivo è apparso sempre meno appetibile). Alcuni importanti ritocchi peggiorativi sono stati apportati anche al sistema della garanzie, il cui ridimensionamento è stato peraltro principalmente affidato alle «modificazioni tacite» di cui si è detto (a cominciare dalla riforma dell'ordinamento giudiziario, imposta in modo da ripristinare le linee fondamentali che esso aveva prima della Costituzione e che questa aveva esplicitamente disposto che fossero cambiate per rafforzare l'indipendenza dei magistrati).

Non è possibile analizzare qui in dettaglio il lungo testo della legge costituzionale. Basterà ripetere che la soluzione in essa adottata si presenta particolarmente pericolosa per il fatto che la previsione del «premierato» (a ragione definito «assoluto» dalla migliore dottrina, per l'analogia che i poteri conferiti al capo del Governo in base al progetto presentano con quelli che furono un tempo propri dei monarchi dell'*ancien régime*) non è accompagnata da un rafforzamento del sistema di garanzie affidate dalla Costituzione all'opera della Corte costituzionale, della Magistratura, del Presidente della Repubblica e dello stesso Parlamento. Al contrario, la legge costituzionale prevede numerose modifiche del testo costituzionale che vanno tutte nel senso di ridurre le garanzie da esso previste.

Con riferimento al problema delle garanzie costituzionali occorre del resto segnalare come il problema del loro rafforzamento si fosse posto fin da quando, con il referendum svoltosi il 18 aprile 1993 e con le leggi elettorali adottate dal Parlamento in seguito ad esso, si era passati dall'impiego di un sistema elettorale di tipo proporzionale a un sistema di tipo maggioritario, il quale consente a uno schieramento che può anche non corrispondere alla maggioranza degli elettori poteri molto più vasti di quelli di cui disponga normalmente una maggioranza parlamentare in regime di sistema proporzionale. Questo fatto aveva indotto giustamente molti a ritenere indispensabile un rafforzamento del sistema delle garanzie (mediante ricorso a maggioranze qualificate per l'ado-

zione di determinate scelte o ad altre misure analoghe), ma nulla di questo genere è stato fatto e i pericoli per le istituzioni e per i cittadini sono conseguentemente aumentati.

Questi inconvenienti non sono in alcun modo attenuati dalla modifica della legge elettorale adottata nel dicembre 2005, dato che questa non implica un vero ritorno al sistema proporzionale, affiancando alle misure che sarebbero proprie di esso la previsione di un grosso e mal regolato premio di maggioranza e altre bizzarrie.

È quindi da ritenere che il referendum che si svolgerà nel 2006 per approvare o respingere la riforma voluta da Silvio Berlusconi per consolidare gli ampi poteri che egli ha esercitato già nel corso della legislatura attualmente in corso, assumerà per il nostro Paese un'importanza almeno pari a quella del referendum del 2 giugno 1946 che comportò la scelta tra forma monarchica o repubblicana dello Stato (e in occasione del quale pronunciarsi per la Repubblica non voleva dire soltanto optare perché il Capo dello Stato venisse eletto anziché designato su basi ereditarie, ma voleva dire soprattutto scegliere i principi del costituzionalismo contro quelli dell'assolutismo). E, dato che prima del referendum si svolgerà una tornata di elezioni politiche generali, appare indubbio che anche tale consultazione assumerà un'analogha importanza.

Se si confronta la crisi costituzionale iniziata negli anni '90 del XX secolo con quelle che hanno dato luogo alle tre precedenti transizioni sopra ricordate, appare chiaro come in questa occasione si tratti di impedire che essa si risolva per la seconda volta in una transizione all'indietro e di far sì che la crisi si chiuda invece in avanti, verso la realizzazione di un costituzionalismo più compiuto di quello, per più versi imperfetto, di cui l'Italia ha potuto avvalersi fra il 1861 e il 1922, e anche di quello, indubbiamente assai più perfezionato, ma ripetutamente turbato da fattori di crisi, che ha funzionato dal 1948 in poi. Nessuno dubita che il testo elaborato nel 1946-47 necessiti di correzioni a scopo di aggiornamento e di perfezionamento, ma sembra evidente che il relativo percorso non passa certamente per il progetto approvato dal Parlamento nella sua XIV legislatura.

Al contrario, si tratta innanzi tutto di consolidare i risultati conseguiti in occasione della svolta del 1943-48 (che ha consentito all'Italia di lasciarsi alle spalle per la prima volta, nel settore della sua organizzazione politica e sociale, le arretratezze del passato), rafforzando le garanzie della rigidità della Costituzione e adottando con prudenza e senza salti nel buio quelle correzioni che possono migliorare il funzionamento delle istituzioni sperimentate nei passati cinquant'anni. Ma più urgente di questo problema è quello di eliminare i danni procurati all'ordinamento legislativo italiano dai trascorsi quindici anni di transizione senza meta.