



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2016
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

Sulle riforme costituzionali [1]

di ALESSANDRO PIZZORUSSO (INTRODUZIONE DI GAETANO AZZARITI)

INTRODUZIONE

di *Gaetano Azzariti*

L'intervento di Alessandro Pizzorusso che pubblichiamo è rimasto sino ad ora inedito.

Fu pronunciato in occasione di un convegno svolto a Roma il 5 di ottobre 2009 per discutere la proposta di modifica della costituzione elaborata dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati (c.d. "Bozza Violante"). Ad un anno dalla scomparsa del suo autore la Direzione della rivista – assieme agli allievi di Pizzorusso – intende così rendere omaggio ad un maestro che ha insegnato il rigore scientifico e l'impegno morale nello studio del diritto costituzionale e nella difesa dei principi di fondo del costituzionalismo democratico.

Il testo appare di estrema attualità. Vengono toccati alcuni punti che oggi più di ieri dovrebbero far meditare. Tanto la critica alla rivendicazione «quasi ossessivamente avanzata da buona parte delle forze politiche» dei governi di legislatura (e dunque, potremmo aggiungere, della stabilità a tutti i costi), quanto la sottolineatura della disattenzione nei confronti del tema decisivo della «demolizione» del modello di partito che si era formato in Italia sembrano costituire vizi che si sono progressivamente estesi.

Da un lato, infatti, una ricerca «ossessiva» della stabilità ha portato a sostenere le tesi più ardite, in base alle quali le votazioni per eleggere i nostri rappresentanti in realtà servirebbero a stabilire (secondo lo slogan in voga: «la sera stessa delle elezioni») chi ci deve governare per l'intera legislatura, mostrando un assoluto disinteresse per le ragioni della rappresentatività del parlamento. Dall'altro, il definitivo tramonto del modello costituzionale di partito rende ormai difficile pensare che ci si trovi di fronte a formazioni sociali in grado di permettere ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

La parte che mi sembra più attuale dell'intervento di Pizzorusso è però un'altra. Il suo richiamo alla necessità di «ripartire» sulla spinta di una forte morale: «difendere la costituzione, rivitalizzando la cultura e la moralità pubblica». È certamente ipotizzabile – scrive il maestro pisano – un'opera di manutenzione costituzionale, ma ad alcune

condizioni. Non possono essere espressione di avventurismo populistico e demagogico. Non possono neppure proporsi nel solco della Grande riforma («un grave errore»). In questi casi v'è da ritenere che ciò che ci si propone è «di fare un passo all'indietro».

Faccio mie queste valutazioni per l'oggi: gli ultimi accadimenti culminati con la riscrittura di troppi articoli della seconda parte della Costituzione sono il frutto dei vizi denunciati ed hanno rappresentato il tentativo di far fare un altro passo indietro alla storia e alla cultura costituzionale italiana. Ci può rassicurare il fatto che tale prospettiva è stata rifiutata, con grande forza e coraggio, dalla maggioranza degli elettori. Cionondimeno ritengo che l'intera vicenda si possa commentare con le stesse parole che concludono lo scritto che qui si presenta:

«Certamente è stata la più grossa autorete della recente storia parlamentare. Ma forse parlare di autorete è troppo benevolo perché, le autoreti, di regola, sono involontarie».

SULLE RIFORME COSTITUZIONALI

di *Alessandro Pizzorusso*

C'è un problema di carattere generale che è stato toccato in parecchi interventi e che riguarda i limiti che la revisione costituzionale incontra per quanto riguarda la forma di governo, con riferimento alla quale è stato detto da alcuni che dovrebbero essere considerate come possibili due alternative (come già avvenne nel corso dei lavori della Bicamerale che lavorò, senza pervenire ad alcun esito positivo, nel 1997): quella rappresentata da una forma di governo parlamentare e quella rappresentata da una forma di governo presidenziale. Come tutti ricordano, nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente che lavorò nel 1946-47, l'ordine del giorno Perassi prese in considerazione il governo direttoriale, il governo presidenziale e il governo parlamentare per escludere i primi due, in quanto estranei alle tradizioni europee (con l'eccezione del tutto particolare della Svizzera, per quanto riguarda la forma direttoriale) e quindi per optare per la terza alternativa con una famosa riserva, secondo la quale la forma parlamentare doveva essere corretta al fine di assicurare la stabilità governativa e di evitare le "degenerazioni del parlamentarismo".

Così fu fatto, limitandocisi peraltro, sotto quest'ultimo punto di vista, quasi esclusivamente a disciplinare il rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo (introdotto con le modificazioni tacite dello Statuto albertino e quindi abolito con l'avvento del regime fascista, formalmente con l'art. 2 della legge 24 dicembre 1925 n. 2263), ma la stabilità governativa fu assicurata più dalla situazione politica internazionale che impose la *conventio ad excludendum* nei confronti del partito comunista che non dalle specifiche previsioni inserite nella Costituzione (quale avrebbe potuto essere, ad esempio, la "sfiducia costruttiva"), mentre nulla fu fatto per evitare le degenerazioni del parlamentarismo che favorirono la progressiva dequalificazione del ceto politico e dell'ambiente in cui esso si trovò a lavorare, dandosi piena fiducia al personale politico allora presente. La Democrazia cristiana poté così governare per circa quarant'anni, ma i governi da essa espressi furono sempre deboli e di breve durata, anche se il clima di sufficiente

* Titolo redazionale.

rispetto reciproco fra le forze politiche e di sviluppo per le libertà civili, politiche e sociali consentì di realizzare la sostanziale osservanza della fondamentale regola del costituzionalismo che prescrive la garanzia delle libertà fondamentali e della separazione dei poteri (art. 16 della dich. dei diritti del 1789).

La stagione delle riforme istituzionali, cominciata negli anni '70 del XX secolo sotto la spinta del PSI di Bettino Craxi e proseguita fino al referendum del 25-26 giugno 2006 che rigettò la proposta Berlusconi-Bossi-Fini-Casini per la revisione dell'intera seconda parte della Costituzione, fu accompagnata da un imponente compendio di riforme delle leggi ordinarie tendenti ad impedire il normale corso della giustizia penale per i reati comuni commessi dal *leader* di questo schieramento per favorire i propri personali interessi e per consolidare il potere conquistato grazie al quasi monopolio dei più potenti mezzi d'informazione.

Le ragioni della mancata attuazione, ad opera dell'Assemblea costituente e poi in seguito, dell'auspicio (che era quasi una condizione), contenuta nell'ordine del giorno Perassi, a favore di una maggiore garanzia della stabilità dell'esecutivo, sono state illustrate da Leopoldo Elia nell'intervento da lui svolto il 9 gennaio 2008 nel corso del convegno sulla Costituzione organizzato dall'Accademia dei Lincei (che può leggersi ora nei relativi atti, pag. 99 e seguenti), ove si ricorda come fu lasciata cadere la proposta Tosato di introduzione di una sorta di sfiducia costruttiva, anticipatrice della ben nota soluzione poi accolta dalla Costituzione tedesca del 1949 (a sua volta in parte anticipata dall'art. 3, 4° comma, ultima proposizione, del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946 n. 98, per il periodo in cui l'Assemblea costituente svolse anche talune delle funzioni proprie del Parlamento).

La mancata presenza fra le clausole della "bozza Violante" di una previsione di questo genere è probabilmente dovuta alla rivendicazione quasi ossessivamente avanzata da buona parte delle forze politiche, durante la fase storica iniziata con i referendum del 1991 e del 1993, di una obbligatoria durata per l'intera legislatura del governo formato all'inizio di essa (che la Costituzione giustamente non prevede, come è stato dimostrato dalla crisi di governo del dicembre 1994 e da altre successive), in nome dell'esigenza di realizzare una forma di obbligatorio bipolarismo, o addirittura bipartitismo, anche ove esso non corrisponda alla volontà degli elettori. Istanza questa, che è stata in larga misura realizzata, in violazione della Costituzione, con le modifica-

zioni della legislazione elettorale realizzate soprattutto con la legge elettorale del 2005 (oltre che con alcune “modificazioni tacite” della Costituzione, ormai operative nonostante che si tratti di una costituzione “rigida”), le quali hanno introdotto il sistema delle liste bloccate e il premio di maggioranza (per non dire di altre misure minori), ed è un peccato che la Corte costituzionale, pur avendo avuto l’occasione di applicare tale legge, nelle sentenze nn. 15-17 del 2008, dovendo verificare l’ammissibilità dei referendum proposti nei confronti di essa, non abbia ritenuto doverne preliminarmente valutare la costituzionalità (sulla quale ha invero mostrato di nutrire qualche dubbio). Anche senza la sfiducia costruttiva, tuttavia, la stabilità dell’esecutivo appare attualmente garantita dal sistema di elezione (ovvero, come ormai tutti dicono, di “nomina”) dei membri del Parlamento, come risulta dal fatto che, praticamente, nessuno chiede le dimissioni del Governo neppure dopo le sconcertanti vicende che si sono verificate negli ultimi mesi (e anni). E se così è, qualche ragione ci dovrà pur essere.

La legge elettorale del 1993, tendente a porre rimedio mediante il ricorso al collegio uninominale al crollo dei partiti che avevano governato nei precedenti cinquant’anni sotto il peso della corruzione (che si era diffusa in essi in modo intollerabile) e che avrebbe dovuto ripristinare quel rapporto fra corpo elettorale e dirigenza politica che si era venuto perdendo, non conseguì tale risultato a causa della demolizione del modello di partito che si era affermato in Italia (grosso modo dal tempo della fondazione dei partiti socialisti e laburisti europei in poi) e che fu anch’esso travolto dal fenomeno della corruzione (riproposti con modalità ben più gravi di quanto fosse avvenuto al tempo del trasformismo ottocentesco), oltre che dai fattori di crisi specificamente propri dei partiti della Sinistra, che l’evoluzione in senso “eurocomunista” del maggiore di essi non riuscì a salvaguardare del tutto dalle conseguenze del più che giustificato crollo del partito sovietico che allora governava in Russia e altrove.

L’avvento del nuovo modello di partito “personale” (o comunque di partito ormai scarsamente in grado di rappresentare i cittadini) fece venir meno il modello di democrazia che in Italia si era realizzata per la prima volta in base alla Costituzione del 1947, riportando la situazione alla fase che aveva preceduto l’avvento della forma partito affermatasi in Europa nel XX secolo e favorendo ancora di più la corruzione e gli altri vizi tradizionalmente propri della società italiana (quelli che avevano indotto Massimo D’Azeglio alla famosa procla-

mazione secondo la quale “fatta l’Italia, bisogna fare gli italiani”, che certamente non riguardava soltanto l’unità economica o giuridica).

È da qui che bisognerebbe ripartire, anche per quanto riguarda le riforme costituzionali, approfittando della circostanza che una serie di circostanze fortunate ci hanno dotato di una Costituzione frutto della maturazione di una ristretta *élite* che aveva potuto redigerla in un momento in cui le forze ostili alla democrazia e al progresso non avevano ancora potuto riorganizzarsi (ricordiamo, tuttavia, che la Costituzione fu approvata con 453 voti a favore e solo 62 contrari) e che un movimento politico di portata mondiale, grazie al sacrificio di milioni di persone, ci aveva imposto, col trattato di pace (articoli 15 e 17), di impedire ogni ritorno dei fattori che avevano prodotto e consentito il fascismo. Oggi che questa situazione è per tanti aspetti mutata, si pone perciò, in primo luogo (come del resto, alquanto tardivamente, ogni giorno ci sentiamo ripetere) la necessità di difendere quella Costituzione, rivitalizzando la cultura e la moralità pubblica (seppure probabilmente minoritarie) che l’avevano prodotta, cercando di realizzare quella elevazione morale e culturale delle masse che certamente, né il liberalismo ottocentesco, né il fascismo, né i ministri democristiani della pubblica istruzione, né una parte almeno degli appartenenti alle altre forze politiche, avevano contribuito a produrre.

Per quanto riguarda la Costituzione, un’opera di manutenzione di un testo vecchio oramai di oltre sessanta anni è certamente ipotizzabile, a condizione che non sia presentata come una necessaria svolta verso il progresso, ma tutt’al contrario, come una difesa, contro l’avventurismo populistico e demagogico, di un patrimonio giuridico e culturale da salvaguardare come un bene prezioso. Certamente però, l’attuale composizione del Parlamento non promette, in proposito, niente di buono, per cui anche la più sacrosanta delle proposte rischia di essere stravolta, come è già accaduto in molti casi.

Per quanto riguarda la forma di governo, il completamento dell’attuazione di quanto previsto dall’ordine del giorno Perassi comporterebbe certamente alcune misure da adottare, tenendo presente però che, in via di modificazioni tacite, si è andati già molto oltre quanto sarebbe stato opportuno fare al tempo della Costituente e che molte cose sono già state fatte dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dalla prassi seguita dalla maggior parte dei Presidenti della Repubblica. Per cui è stato certamente un grave errore avallare l’idea della “Grande Riforma”, non trattandosi certamente di questo, salvo che

per chi si proponga di fare una riforma all'indietro. Personalmente riterei che la sfiducia costruttiva potrebbe essere opportunamente aggiunta alle previsioni contenute nella bozza di cui si parla qui, ma dubito che incontrerebbe i consensi necessari fino a quando l'attuale indirizzo resterà prevalente, per cui sembra molto difficile andare oltre la difesa dell'esistente.

Ritocchi parrebbero necessari anche alla riforma del titolo V, che è stata in parte assestata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ma che presenta ancora taluni problemi da sciogliere, specialmente per quanto riguarda il sistema delle fonti che si presenta oramai privo di un qualsiasi ordine, tanto che una parte consistente della dottrina costituzionalistica sostiene che in Italia esistono delle fonti del diritto, ma non può più parlarsi di una "sistema" di esse. Senza arrivare ad una conclusione così estrema, mi sembra che ritocchi accettabili siano proponibili, certamente però non urgenti, anche perché vi sono forti indizi i quali inducono a pensare che essi potrebbero risolversi in peggioramenti ulteriori.

Per quanto riguarda il titolo IV, che in astratto avrebbe bisogno di misure di assestamento, sicuramente non conseguibili a questi chiari di luna, il pericolo maggiore non è forse tanto quello delle riforme costituzionali, annunciate del resto ogni giorno a piena voce, ma difficilmente realizzabili, quanto quello delle riforme *in peius* effettuate con legge ordinaria (o in via di modificazioni tacite), per le quali è possibile che venga trovata una docile maggioranza. Il danno enorme qui è stato realizzato quando è stato sostanzialmente ammesso, dalla stampa e un po' da tutti, che in Italia, secondo la morale corrente, accettare una dichiarazione di prescrizione di un reato infamante (o la condanna di una "pecora", come dicevano i soliti ignoti nel film di Monicelli), non sia molto diverso dal subire una condanna (ovvero accettare l'esistenza di due morali, una per sé e l'altra per tutti gli altri). Se, come affermano i giornali in questi giorni, la difesa del Presidente del Consiglio chiederà di provare che il pagamento all'avv. Mills è avvenuto in una data anteriore a quella contestata e che quindi il reato è già prescritto, sostanzialmente questo non costituirà una sorta di confessione di avere commesso il fatto (la quale, tra l'altro, renderà impossibile dimostrare che il fatto non ha carattere criminale)? Ma, a quanto sembra, atteggiamenti di questo genere sorprendono soltanto i giornali stranieri, non la grande maggioranza di quelli italiani.

Come già ha dimostrato la riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005, il pericolo è molto forte, anche perché nessuno può pretendere che tutti coloro che si trovano più esposti (come i giornalisti, i magistrati, ecc.) siano disposti a “resistere” (secondo il giusto appello di Borrelli) se i rischi che ciò comporta non si limiteranno agli insulti dei soliti portavoce del Capo, ma si faranno più concreti, come le riforme annunciate implicitamente promettono.

La più importante delle riforme di cui la Costituzione ha urgente bisogno è comunque sempre di più quella che fu proposta da Elia e Bassanini poco dopo il passaggio al sistema elettorale maggioritario, che alzava le maggioranze necessarie per l'approvazione delle riforme costituzionali e di altre delibere e nomine che richiedono un consenso superiore alla metà più uno dei membri delle Camere. Per i membri nominati, per i quali non si guarda più alle qualificazioni professionali o morali o simili, una tale maggioranza non va più bene (come risulta ovvio dagli esempi che sono sotto gli occhi di tutti) e quindi si dovrebbero adottare maggioranze più alte. Non so perché i partiti della sinistra hanno rinunciato a sostenere questa proposta quando sarebbe stato possibile approvarla. Certamente, è stata la più grossa autorete della recente storia parlamentare. Ma forse parlare di autorete è troppo benevolo perché le autoreti, di regola, sono involontarie.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Dian **SCHEFOLD**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**,
Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,
Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,
Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Andrea **DEFFENU**, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)