

8 GIUGNO 2016

Riflessioni sulla riforma  
costituzionale attraverso il prisma  
della storia repubblicana

di Felice Giuffrè

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Catania



# Riflessioni sulla riforma costituzionale attraverso il prisma della storia repubblicana \*

**di Felice Giuffrè**

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Catania

Tra le ragioni che contribuiscono a spiegare le ragioni del “SI” alla riforma costituzionale approvata dal Parlamento il 12 aprile 2016, militano, fortissime, quelle che sia riallacciano al profondo mutamento del contesto storico-politico che ha segnato la nascita e il consolidamento della Carta repubblicana.

La Costituzione, entrata in vigore l’1 gennaio 1948, porta ancora oggi le stimmate di quella fase della storia d’Italia, nella quale il nostro Paese - ancora immerso nella tragedia della seconda guerra mondiale - aveva smarrito quei fondamenti di solidarietà politica che costituiscono il presupposto di ogni ordinamento costituito.

Come è noto, il nostro assetto costituzionale trae le sue radici, ancor prima che nel lavoro dell’Assemblea costituente, nel Patto di Salerno del 1944 (recepito con il celebre G.L.Lgt. n. 151/1944), allorché le forze del Comitato di liberazione nazionale e la Monarchia decisero di stipulare la c.d. “tregua istituzionale”, proprio al fine di avviare quel percorso di ricostituzione della comunità politica italiana, ancora squassata, oltre che dalla guerra mondiale, anche da una durissima guerra civile tra fascisti e antifascisti. Il c.d. “patto di Salerno” segna, dunque, l’arretramento del peso politico della Corona e il primo vero riconoscimento del ruolo dei partiti, coalizzati nel CLN, quali detentori dell’indirizzo politico nell’assetto costituzionale provvisorio.

In quella fase, le maggiori forze politiche (la DC, il PCI, il PSIUP, il PLI, il Partito d’Azione e Democrazia del Lavoro), grazie alla fortissima legittimazione della loro classe dirigente e alla carica di speranza che suscitavano le grandi “visioni del mondo” di cui costituivano espressione, riuscirono a colmare il vuoto istituzionale che si era creato dopo il 25 luglio 1943, con la firma dell’armistizio dell’8 settembre e la c.d. “fuga di Brindisi”. Così, nonostante l’assenza di un ordinamento costituito, furono proprio i partiti politici a garantire la vita di quella Costituzione

---

\* Intervento al Convegno “*Riformare la Costituzione: un confronto aperto*”, tenutosi a Roma il 19 aprile 2016.



provvisoria che consentì di giungere, cessate le ostilità, al referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e all'elezione dell'Assemblea costituente.

Non solo. Anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione i partiti hanno assolto un ruolo essenziale per il progressivo assorbimento delle contrapposizioni politiche, ma anche sociali ed economiche, che continuavano ad attraversare la società italiana e che si riflettevano in talune suggestioni "antisistema" presenti nei principali partiti di sinistra (PCI) e di destra (MSI), ma più spesso, in forme ben più aggressive, nei movimenti parlamentari o extraparlamentari che dai primi, progressivamente, si andavano distaccando.

Invero, nonostante le profonde divisioni di natura ideologica, con i noti riflessi di ordine geopolitico, i partiti protagonisti della prima fase della Repubblica, hanno svolto al meglio la loro funzione di integrazione sociale e nazionale, contenendo i molteplici *cleavages* del nostro Paese, diviso lungo linea che distingueva liberali e socialisti, cattolici e laici, ma anche nord industrializzato e sud agricolo. Attraverso, il coinvolgimento di grandi masse di cittadini tanto nelle loro articolazioni territoriali, quanto nelle rispettive organizzazioni parallele, operanti in ogni campo della vita sociale ed economica, i partiti (a cominciare, naturalmente, dalla DC e dal PCI) riuscirono, sino alla fine degli anni sessanta, a rappresentare un efficace strumento di mediazione tra la società e lo Stato.

Se è così, per giudicare le riforme oggetto del dibattito odierno, non bisogna dimenticare che con la Costituzione repubblicana era stato predisposto un campo di gioco, le cui regole erano pensate - in un clima che, con un ossimoro, si potrebbe definire di *diffidenza collaborativa* - proprio per costringere i partiti alla continua ricerca del compromesso parlamentare, in vista di un auspicato progressivo assottigliamento delle più radicali differenziazioni ideologiche e socio-economiche tra le diverse componenti della Repubblica.

In effetti, la scelta del sistema elettorale proporzionale (assunto come presupposto, ma opportunamente non costituzionalizzato), l'opzione per una forma di governo parlamentare debolmente razionalizzata, che non assicurava al Governo la possibilità di indirizzare la propria maggioranza parlamentare, la scelta, nell'ambito di un bicameralismo perfetto, di affidare al compromesso legislativo tra maggioranza e opposizione il compito di perseguire l'integrazione politica, sociale ed economica del Paese intorno ai diritti fondamentali enunciati nella prima parte della Costituzione, erano espressione di una strategia costituzionale che si fondava, comunque, sul ruolo istituzionale, sebbene non scritto, dei partiti politici e della loro classe dirigente.

Ebbene, alla fine degli anni Ottanta gli obiettivi di integrazione politica, economica e sociale potevano dirsi conseguiti e con la caduta del muro di Berlino e la fine della guerra fredda cadeva



anche la *conventio ad escludendum* che, sino a quel momento, aveva reso politicamente impraticabile l'accesso all'area del governo del maggior partito della sinistra, così come, d'altra parte, una coalizione di centro-destra che comprendesse anche gli eredi di quel partito che aveva inteso raccogliere l'eredità della RSI.

Sul piano interno, inoltre, la riduzione delle differenze e la progressiva attuazione del programma costituzionale sui diritti e sulle libertà aveva significativamente depotenziato la carica eversiva del radicalismo di sinistra e di destra, dei quali negli anni Ottanta residuavano soltanto gli ultimi epigoni, mentre la fine delle ideologie con lo sguardo ancora rivolto al "secolo breve" aveva annullato la capacità della "grandi narrazioni" novecentesche di suggestionare le masse verso un'alternativa rivoluzionaria all'ordinamento costituito.

In questo nuovo proscenio, sul piano istituzionale furono gli stessi cittadini, con i *referendum* elettorali del 1991 e del 1993, a segnare la svolta in direzione del superamento del sistema elettorale proporzionale e, dunque, a dare primo impulso al cantiere delle riforme.

Al riguardo, vale rammentare come la questione della razionalizzazione della forma di governo parlamentare fosse ben presente già nella prospettiva dei Costituenti, dal momento che, con l'approvazione dell' o.d.g. proposto da Perassi, il 4 settembre 1946 l'Assemblea si pronunciò "*per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*".

In proposito, è opportuno osservare che tale ultima istanza razionalizzatrice era stata espressa, nonostante ci si trovasse in un momento in cui taluni importanti contrappesi – oggi, invece, saldamente radicati nel modello istituzionale italiano - erano ancora lontani dall'essere sviluppati.

In particolare, l'esigenza di rafforzare la governabilità e arginare le tendenze assembleari era formulata dai Costituenti quando ancora non si aveva contezza di quale sarebbe stata l'efficacia delle garanzie del sistema della giustizia costituzionale, degli strumenti di democrazia diretta innestati nel corpo di un sistema di democrazia rappresentativa, nonché di quelle straordinarie forme di divisione orizzontale del potere che sarebbero diventate l'autonomia regionale, per un verso, e l'integrazione europea, per altro verso.

Ebbene, se le contingenze storiche indussero le forze politiche a soprassedere sui meccanismi di razionalizzazione, nel momento in cui si sono realizzate le condizioni per un alternanza al governo tra le forze politiche rappresentata in Parlamento e per un Esecutivo di legislatura, l'introduzione di meccanismi atti a garantire "le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del Parlamentarismo" costituisce non già un tradimento, quanto, piuttosto, specifica attuazione del disegno dei Costituenti. La segnalata esigenza, pertanto – lungi



dal rappresentare un indebolimento delle garanzie della nostra forma di governo parlamentare – vale a riportare la stessa almeno in equilibrio, garantendo all'Esecutivo la possibilità di contare sulla sua maggioranza parlamentare per l'attuazione dell'indirizzo politico concordato, senza l'anomalo e ipertrofico ricorso alla decretazione d'urgenza, alla questione di fiducia e agli altri strumenti che, in questi anni, hanno supplito alla mancanza di adeguate clausole di stabilizzazione del rapporto tra Governo e Assemblee rappresentative.

A tali spunti di riflessione vale aggiungere un'ulteriore e decisiva circostanza. Nei primi cinquant'anni di vita della Repubblica, i partiti hanno continuato a svolgere quell'essenziale ruolo di collante tra la comunità e le istituzioni, tanto da colmare le pagine bianche della Costituzione in materia di forma di governo e da assicurare, comunque, il mantenimento di una certa continuità di indirizzo politico, nonostante la cronica instabilità degli Esecutivi.

Tuttavia, in seguito al crollo dei partiti protagonisti della fase costituente e alla profonda delegittimazione di quelli nati dopo la fine della “guerra fredda” e le inchieste di “Tangentopoli”, il sistema si è pericolosamente inceppato, tanto da giustificare in talune circostanze la massima estensione della fisarmonica dei poteri presidenziali, a garanzia della continuità dell'azione di governo in un delicatissimo contesto interno ed internazionale. Proprio la stagione che ha reso necessari i cc.dd. “governi tecnici”, in assenza di una chiara maggioranza parlamentare, ha reso manifesta l'insufficienza di interventi ortopedici sulla forma di governo, fondati soltanto sulla variabile della legge elettorale. La crisi della forma partito - quale essenziale collante tra la comunità e le istituzioni, ma anche tra gli enti e i poteri pubblici – rende probabilmente ancora più urgente un intervento di revisione costituzionale, che, superando i caratteri maggiormente compromissori della forma di governo italiana, favorisca il rinnovamento dei circuiti di legittimazione democratica nel collegamento tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare ed Esecutivo.

In questa direzione, la riforma - pur non priva di difetti - semplifica il rapporto tra Esecutivo e maggioranza parlamentare, innanzi tutto, con il superamento del Bicameralismo perfetto. Così, la concentrazione del rapporto fiduciario tra la Camera dei deputati e il Governo, la previsione di una corsia preferenziale per i disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma dell'Esecutivo, la prevalenza quantitativa e qualitativa delle competenze legislative della Camera rispetto a quella, piuttosto residuale, del Senato, valgono, insieme ad una legge elettorale che consentirà la formazione di stabili maggioranze, ad assicurare quei meccanismi di stabilizzazione che pure erano stati invocati con l'approvazione dell'o.d.g. Perassi nel lontano 1946.



Al contempo, la previsione dello Statuto dell'opposizione e la garanzia regolamentare delle minoranze, la possibilità di stimolare un'ulteriore riflessione ad iniziativa del Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, la limitazione costituzionale all'abuso della decretazione d'urgenza prefigurano un incremento, e non certo una riduzione, di quei contrappesi propri di una forma di governo già assai lontana, a paragone con le altre democrazie occidentali, dai rischi insiti nella concentrazione del potere politico.

In sintesi, richiamando una recente ed efficace immagine di Sabino Cassese, la riforma vale a superare una forma di governo frenata da eccessivi impedimenti, senza rinunciare ad un potere pubblico democraticamente limitato da pesi e contrappesi.