

IL LIBRO DI PASQUINO

LA NOSTRA REPUBBLICA OLTRE I LUOGHI COMUNI



Il testo messo a punto dal professor Gianfranco Pasquino può aiutarci a capire cosa cambierà dopo il processo di revisione costituzionale voluto da Renzi e dal ministro Maria Elena Boschi. Lettura decisamente istruttiva per essere un po' più informati e consapevoli. Per stimolare la curiosità abbiamo pensato di offrire la stringatissima sintesi di sei delle trenta lezioni

Ecco gli stralci di alcune delle trenta lezioni sulla Costituzione raccolte dal professor Gianfranco Pasquino nel libro: *“La Costituzione in trenta lezioni”* (Utet, pagg. 156, euro 14,00). Un invito alla lettura di un testo che non solo ci aiuta a comprendere il valore del lavoro compiuto dai padri Costituenti ma che ci consente di ripercorrere un pezzo della nostra storia probabilmente non troppo approfondito nelle scuole italiane. E dato che in autunno saremo chiamati a esprimerci sulla riforma della nostra legge fondamentale, questo libro aiuta a capire cosa stiamo cambiando e come lo stiamo cambiando. Insomma, ci aiuta a essere cittadini *“informati e consapevoli”*.

Bicameralismo imperfetto

Scartata come troppo drastica la proposta comunista di una sola camera nella quale si esprimesse la volontà popolare..., i Costituenti approdarono al bicameralismo non volendo fuoriuscire dalla scia della tradizione istituzionale italiana... Tempi, qua-

lità e quantità della legislazione non dipendevano, né positivamente né negativamente, dall'esistenza del Senato... A riprova dell'incultura costituzionale della classe politica, dei giornalisti, della maggioranza degli studiosi, nessuno né chiese né andò alla ricerca dei dati relativi alla produzione legislativa italiana... Non sarebbe stato difficile scoprire che il bicameralismo italiano è un operoso produttore di leggi (magari soprattutto leggine) molto più del bicameralismo inglese, tedesco, francese. Che i tempi non sono rallentati o prolungati dalle due camere ma dalle incertezze, dagli errori, dalle inadeguatezze dei governi, dei ministri, dei partiti... Che il bicameralismo italiano è servito per rimediare nella seconda Camera alle sconfitte subite nella prima. Che la qualità della legislazione dipende dalle competenze dei legislatori, in primis, di quelle dei ministri e dei loro staff, e della loro permeabilità alle lobby. Che infine i compiti prioritari delle Ca-

mere non sono quelli di fare le leggi ma di orientare e controllare il governo, di ricomporre i legittimi interessi e di garantire un confronto costante e proficuo fra governo e opposizione... Per una buona riforma si sarebbe potuto e dovuto guardare alle seconde camere comparabili, vale a dire a quelle esistenti nelle democrazie parlamen-

tari non dissimili da quella italiana: per esempio, Germania e Spagna, ma non la Francia che è una democrazia semipresidenziale... In effetti, l'alternativa avrebbe dovuto essere fra passaggio al monocameralismo, accompagnato da nuovi freni e contrappesi, oppure un bicameralismo fortemente differenziato. In questo auspicabile caso, il modello migliore è rappresentato dal Bundestrat tedesco composto da soli 69 rappresentanti nominati dalle maggioranze (non "spartiti" con le opposizioni) che di volta in volta vincono le elezioni, con compiti specifici e poteri rilevanti in tutte le materie, che sono molte, di spettanza dei diversi Länder... Dal bicameralismo mai perfetto, ma paritario e simmetrico al bicameralismo sicuramente imperfetto e squilibrato la riforma peggiora l'esistente e augura male per il futuro.

Partiti

Anche se ripetuta incessantemente dai dirigenti di partito, l'affermazione che l'art. 49 consegna un compito fondamentale e quasi esclusivo ai partiti è fuorviante... il sog-



Un'edizione straordinaria de "l'Unità"

getto dell'articolo sono esplicitamente e chiarissimamente i cittadini... Cruciale è il ricorso al plurale "partiti" che sta a significare la possibilità di scelta dei cittadini su quanti partiti desiderino costruire liberamente associandosi... La comparsa di un molto eventuale e molto improbabile bipartitismo non violerebbe affatto l'art. 49... Anche se vent'anni di regime fascista hanno sicuramente rappresentato un periodo lungo, quasi tutta la vita di una generazione politica, non sono riusciti a cancellare le precedenti esperienze e appartenenze politiche degli italiani... Infatti, lo schieramento politico italiano post-1945 rifletteva in maniera chiara quello esistente nel 1922 quando il fascismo prese il potere. Quei vent'anni si sono rivelati poca cosa se paragonati ai quarant'anni di dittatura franchista in Spagna e ai settant'anni di totalitarismo sovietico alla fine del quale, non sorprendentemente, la costituzione di un sistema competitivo di partiti è risultata un'operazione difficile che rimane tuttora irrisolta. I partiti sono, secondo l'art. 49, lo strumento sicuramente di grande importanza nella riflessione dei Costituenti, altrettanto sicuramente non l'unico, seppure più potente e più "raccomandabile" degli altri, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale... I Costituenti hanno desiderato evidenziare sia la competizione fra partiti, quasi per definizione, sempre esistente nei paesi demo-

cratici, sia la collaborazione fra partiti senza la quale nessun regime democratico è in grado di funzionare... Pur con profonde differenze fra loro, tutti i partiti italiani rimangono sostanzialmente poco democratici ed esibiscono un funzionamento quantomeno opaco... Purtroppo l'art. 49 è stato utilizzato per giustificare la partitocrazia italiana... L'art. 49 pone inevitabilmente un quesito preoccupato e preoccupante: se i partiti declinano e diventano organizzazioni frammentate e particolaristiche con quali strumenti i cittadini riusciranno effettivamente a "determinare la politica nazionale"?

Presidente della Repubblica

Essendo il presidente dotato di poteri istituzionali rilevanti, un po' tutti i presidenti sono stati costretti a entrare nell'agone politico... Se coesi e convinti, i partiti che si coalizzano per dare vita a un governo sostanzialmente impongono al presidente della Repubblica di nominare il presidente del Consiglio fra loro concordato. Così è stato per praticamente tutta la lunga fase della Repubblica sino al 1992. In assenza di una maggioranza governativa compatta, il presidente della Repubblica "recupera" la quasi totale pienezza del potere di nomina del presidente del Consiglio. Non volendo intaccare il suo prestigio e logorare il suo potere, effettuerà quella nomina tenendo conto delle probabilità

che il nominato sia in grado di ottenere “la fiducia delle due Camere”... Sappiamo che anche la decisione di non esercitare un potere è segnale molto concreto di potere effettivo. Sia Oscar Luigi Scalfato (1992-1999) sia Giorgio Napolitano (2006-2013; 2013-2015) hanno opposto un fermo e decisivo diniego alle richieste di scioglimento del Parlamento avanzate da capi di governo (Berlusconi 1994 e Prodi 1998) che avevano perso le loro rispettive maggioranze parlamentari e da opposizioni che non avevano ottenuto nessun mandato politico-elettorale... Il presidente della Repubblica può usare il suo potere, in questo caso, di non scioglimento con l'obiettivo di evitare il logorio elettorale e istituzionale e vuoti di potere in situazioni difficili... Si confrontano due tesi. La prima parla del presidente come di un “motore di riserva”, la seconda fa ricorso all'analogia con una “fisarmonica”. Quando partiti e Governo non riescono a far “muovere” il sistema politico, allora si accende la Presidenza, motore di riserva. Questa metafora mi pare meno appropriata di quella della fisarmonica, formulata da Giuliano Amato. Il motore di riserva spiega soltanto l'attività/attivismo della presidenza nelle fasi di crisi, mentre la fisarmonica pretende di e, a mio parere, riesce a spiegare i comportamenti di tutti i presidenti. Il presidente ha una fisarmonica di poteri. Li può suonare tutti, alcuni, nessuno a seconda

del potere dei partiti nell'impedirgli di aprire la fisarmonica oppure della loro incapacità di bloccarlo. Dopo il 1994, il declino dei partiti italiani ha aperto spazi enormi all'esercizio “a fisarmonica” dei poteri presidenziali... Accrescere i poteri istituzionali del presidente richiederebbe la sua elezione popolare diretta. Ridurli implica la comparsa di squilibri a favore del Governo, che, già governante, potrebbe essere tentato dal diventare dominante. Sono squilibri che sarebbe preferibile scongiurare.

Antifascismo

L'antifascismo, non un'ideologia, ma un atteggiamento, significava rifiuto e rigetto del regime autoritario e delle sue fondamenta, anche se non si declinava soltanto in negativo. Era altresì ricerca di libertà, di partecipazione, di eguaglianza, di diritti, di pluralismo... La distinzione fra antifascismo democratico e antifascismo non democratico, comunista, totalitario ha il difetto di confondere le idee e l'obiettivo di delegittimare, almeno parzialmente, la Costituzione. Gli antifascisti comunisti contribuirono in maniera determinante alla Resistenza. Certamente avrebbero voluto di più dalla Costituzione italiana, ma non si schierarono a favore di una Costituzione non democratica né, tantomeno, di stampo sovietico... L'antifascismo avrebbe dovuto essere, ma non vi riuscì, la

I L L I B R O D I P A S Q U I N O

memoria condivisa della nazione. Fu la memoria condivisa dei Costituenti, ma in assenza di una storia effettivamente condivisa, che non esiste ancora neppure adesso, l'antifascismo rimane il reale ancorché molto discusso, fondamento della Costituzione. Sostenendo che la Costituzione non ha recepito le istanze di cambiamento

formulate dagli antifascisti e dalla Resistenza, alcune frange di sinistra giunsero a parlare di Resistenza tradita... Semmai, nelle parole di Calamandrei, la Costituzione è una "rivoluzione promessa". Né il fascismo né l'antifascismo sono mai menzionati nella Costituzione italiana... L'unico riferimento esplicito al fascismo si trova in

una delle disposizioni transitorie e finali, la XII, il cui primo comma cito per esteso: "è vietato sotto qualsiasi forma la ricostituzione del partito fascista... Tuttavia, la XII disposizione transitoria non rimase lettera morta. Nel 1972 fu utilizzata dai magistrati per porre fine alle attività violente e spesso terroristiche del Movimento politico Ordine Nuovo che fu sciolto e i cui beni furono confiscati.

Sindacati e rappresentanza

Il riconoscimento dell'importanza del lavoro e dei lavoratori è uno degli assi portanti della Costituzione italiana...



L'arrivo a Lisbona dell'ex re esiliato

I L L I B R O D I P A S Q U I N O

Nelle modalità d'azione sociale ricade principalmente lo sciopero che l'art. 41 contempla come diritto sancendo che “il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano”... I Costituenti presero le distanze dal fascismo che aveva imposto un unico sindacato e costruito un sistema gerarchico di rappresentanza di interessi in chiave corporativa. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ne costituì un surrogato democratico che rimase sempre troppo debole e sostanzialmente inutile fino alla sua abrogazione le 2015. Li-

beri nella nascita e nell'azione, “ai sindacati (al plurale) non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione” con la precisazione che “è condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica”... La clausola che non ha ottenuto e presumibilmente non otterrà in un prevedibile futuro nessuna attuazione è quella relativa all'approvazione esplicita e trasparente di “un ordinamento a base democratica”.



Modificare la Costituzione

Nessuno dei Costituenti si faceva illusioni sull'aver redatto una Costituzione perfetta... La maggior parte di loro ritenne che fosse necessario prevedere e codificare le modalità attraverso le quali i loro successori avessero modo di modificare, aggiornare, riformare gli articoli della Costituzione, tutti gli articoli a eccezione di quello relativo alla forma repubblicana dello Stato. Fu una scelta saggia. Rifletteva anche, forse a loro insaputa, un importante avvertimento di Thomas Jefferson (1743-1826) rispetto alla Costituzione degli Stati Uniti che ogni generazione avrebbe dovuto avere il diritto di modificarla... La Costituzione non fu approvata con referendum popolare, ma i Costituenti ritennero opportuno stabilire che, a determinate condizioni, ciascuna modifica al suo testo avrebbe potuto essere sottoposta a referendum (art. 138).

Qui si situa la prima preoccupazione di Costituenti: evitare lo scontro fra il Parlamento che avesse approvato qualsiasi modifica con una maggioranza dei due terzi, e l'elettorato. In questa eventualità, nessun referendum avrebbe potuto essere richiesto per almeno due buone ragioni: da un lato, non si poteva pensare che il Parlamento fosse così poco in sintonia con l'elettorato qualora due terzi dei parlamentari avessero approvato specifiche modifiche e,

dall'altro, appariva opportuno evitare la contrapposizione fra un elettorato che con il suo voto bocciava quelle modifiche e il Parlamento che, di conseguenza e inevitabilmente, ne risulterebbe delegittimato. Tuttavia, seconda preoccupazione, consentire sia a un quinto dei parlamentari sia a 500.000 elettori sia a cinque consigli regionali di chiedere un referendum (al proposito non esiste una terminologia consolidata: confermativo, ostativo, oppositivo), è democraticamente auspicabile e utile per verificare l'esistenza e la quantità di gradimento/sgradimento dell'elettorato relativamente a qualsiasi riforma. Il punto da tenere fermo è che nessun referendum costituzionale è obbligatorio. Tutti i referendum costituzionali sono facoltativi e possono essere richiesti anche da uno solo dei tre soggetti sopra menzionati.

I Costituenti non ritennero di collocare il governo fra i richiedenti del referendum costituzionale. Erano consapevoli che i referendum chiesti dai governi meritano tecnicamente il nome di "plebisciti" poiché finiscono inevitabilmente per essere una valutazione non della specifica modifica, ma (dell'operato, della popolarità, del gradimento) del governo.

Gianfranco Pasquino *"La Costituzione in trenta lezioni"* Utet, 2015 pagg. 156, euro 14,00