

LA CARTA NEL MIRINO

UN DIBATTITO LUNGO QUASI QUARANT'ANNI

di Antonio Maglie



Il primo a sollevare il problema di una revisione della Costituzione fu Bettino Craxi nel 1979 con un editoriale sull'Avanti! Da quel momento il confronto su questo tema non si è mai placato prendendo periodicamente vigore. Due rimaneggiamenti (Titolo V e pareggio di bilancio) sono andati in porto; tre bicamerali e il progetto berlusconiano (sconfitto in un referendum) sono andati incontro al fallimento

È una lunga storia. Lunga, controversa, contraddittoria. Ma caratterizzata da un filo rosso che lega i diversi capitoli: l'incapacità delle forze politiche, tanto di quelle della Prima (tardo)Repubblica, quanto di quelle di nuovo o nuovissimo conio della seconda, di far rivivere quel clima di solidarietà che ispirò gli uomini della Costituente, forse anche perché accomunati dai comuni stenti patiti negli anni della guerra. Riuscirono a pensare, seppur mediando e trattando, al bene comune, agli italiani come a una collettività, andando oltre i particolarismi e gli interessi di bottega. Il fatto che quel clima sia rimasto solo un'eco (sempre più lontana e attutita) è confermato dai molti tentativi falliti, naufragati miseramente sulla spiaggia dell'egoismo partitocratico e dell'egocentrismo leaderistico; o incagliati nelle secche delle reciproche diffidenze e rivalità. E anche nei casi in cui il traguardo è stato raggiunto, ha sempre assunto il sapore di un successo par-

ziale in quanto espressione di una sola parte. Quella di settant'anni fa, insomma, era un'orchestra; poi sul palcoscenico sono saliti solisti più o meno improvvisati.

Perché una cosa è certa: da quasi quarant'anni si parla del modo in cui rendere il processo legislativo più spedito, degli strumenti per dare alla governabilità, in un Paese dilaniato da un autolesionistico individualismo, contorni più sicuri, delle ricette per garantire ai governi una vita lunga, semmai addirittura quanto una legislatura intera. Il primo a sollevare il problema in maniera molto netta fu Bettino Craxi, all'epoca segretario del Psi e non ancora presidente del Consiglio. Era l'Italia in cui al momento degli scrutini, si pesavano i decimali, bastava uno "zero virgola" per fornire al leader le motivazioni per dichiararsi soddisfatto, semmai non vincitore, ma nemmeno sconfitto. Era l'Italia che non conosceva alternativa e alternanza, la vita dei governi era appena più lunga di quella delle

L A C A R T A N E L M I R I N O

farfalle pur nascendo e morendo all'interno di un quadro di alleanze sostanzialmente immutabile. Quando Craxi parlò, anzi scrisse, era il 1979. I primi bagliori di “compromesso storico applicato” si erano spenti con la caduta del quinto governo Andreotti senza ammaccare troppo il vecchio “cavallo di razza” democristiano che, infatti, subito dopo ne guidò un altro paio. Più claudicanti ne vennero fuori i comunisti ed Enrico Berlinguer in particolare che uscito dalla maggioranza, non riuscì più a trovare valide sponde cominciando a zigzagare tra ipotetici “governi degli onesti” con tutti dentro e uno solo fuori (Craxi) e alternative i cui contorni sfumavano nel momento in cui si cercavano di individuare gli eventuali alleati.

Fini, quella crisi, come da consuetudine avviata dal 1972: con le elezioni anticipate. La Dc di quello che veniva chiamato “l'onesto Zac” (Benigno Zaccagnini), dopo la “recessione” elettorale delle regionali del 1975 e la stagnazione delle politiche dell'anno dopo, riuscì a tenersi saldamente a galla con una leggerissima flessione dello 0,4 per cento. Il Psi dei “quarantenni” ancora guidati dalla diarchia Craxi-Signorile, cioè autonomisti-lombardiani, non era andato troppo lontano dal traguardo raggiunto tre anni prima da Francesco De Martino (appena lo 0,2 per cento in più). Ma i comunisti tracollarono: un quasi tondo quattro per cento in meno. Vinsero

realmente solo i radicali, le cui vele venivano gonfiate dalle passate (divorzio) e future (legalizzazione dell'aborto) battaglie per i diritti civili. Un quadro politico decisamente fragile, caratterizzato da una accentuata frammentazione partitica (bisogna dire che nel tempo la situazione è pure peggiorata). Una opinione pubblica impaurita (a causa della terrorismo), preoccupata (a causa della crisi) e sfiduciata (per via degli scandali) seguiva le vicende della politica con sfiduciato distacco.

Con questa fotografia davanti agli occhi, Bettino Craxi decise di lanciare un sasso nello stagno utilizzando i media che allora andavano per la maggiore nel dibattito politico: i quotidiani di partito. Il 28 settembre, oltre tre mesi e mezzo dopo la consultazione elettorale, l'“Avanti!” pubblicava in prima pagina un editoriale a firma del segretario del partito. Anodino il titolo (“Ottava legislatura”), decisamente più ricco di spunti il contenuto (tanto che lo si guardi dalla parte di chi all'epoca si profuse in elogi, quanto che lo si valuti con gli strumenti di analisi di coloro che vedevano Craxi come fumo negli occhi). Il leader del Psi segnalava che “il fossato che separa i cittadini dalle istituzioni si allargherà ancor di più e pericolosamente” in presenza di una attività parlamentare ispirata alla semplice gestione dell'ordinario. Spiegava: “Quando tutto si riduce alla alchimia delle formule, alla manovra intorno alle combi-

L A C A R T A N E L M I R I N O

nazioni, alla lotta per un potere in gran parte corroso, paralizzato e mal utilizzato, siamo a un passo dal cretinismo parlamentare e a due passi dalla crisi delle istituzioni”. Continuava salendo nei toni: “Una legislatura nata sotto cattivi auspici, minata dal pericolo di un voto politico puramente distruttivo vivrà invece con successo se diventerà la legislatura di una grande Riforma”. Le ultime due parole con il tempo

si trasformarono nell'elemento distintivo di una politica che, alla resa dei conti, ha prodotto grandi dibattiti, alcuni convegni e qualche saggio. Anche una commissione bicamerale, la prima della nostra storia, che non approdò ad alcun risultato, come le altre due che la seguirono.

Incalzava Craxi: “La Riforma Costituzionale rientra nei poteri del Parlamento e la necessità di un bilancio e di una veri-



Aldo Bozzi (a destra) presidente della prima Bicamerale con Umberto Terracini

L A C A R T A N E L M I R I N O

fica storica è ormai fortemente sentita”. Verso la fine spuntava un sostantivo indigesto nel quadro di una politica italiana ancora segnata, almeno dal punto di vista della memoria, dal ventennio “dell'uomo solo al comando”. Scriveva infatti il segretario socialista: “Il presidenzialismo può essere considerato come una superficiale fuga verso una ipotetica Provvidenza, ma l'immobilismo è ormai diventato dannoso”. Una revisione ampia che doveva riguardare il Parlamento, il governo, i partiti, la pubblica amministrazione e l'economia. E su quest'ultimo punto l'indicazione craxiana era semplice: “Si tratta di aumentare l'influenza dei lavoratori nella vita produttiva per ricevere l'impulso positivo di una partecipazione responsabile e non per aumentare il peso dei controlli paralizzanti”. La questione, rimasta allora irrisolta, rispunta adesso (ad esempio, nel nuovo modello di relazioni industriali proposto da Cgil, Cisl e Uil). Tutto, poi, doveva essere accompagnato da una robusta riforma morale: “Si sente un grande bisogno di ristabilire una nobiltà della politica... La classe politica deve riconquistare autorevolezza e credito principalmente di fronte alle nuove generazioni”.

Il segretario socialista si limitò a un discorso generale evitando di entrare nei dettagli che sarebbero stati definiti successivamente. Ad esempio, con le tesi presentate al congresso di Palermo che si svolse

dal 22 al 26 aprile. In quei documenti si indicavano alcune soluzioni: una differenziazione delle competenze dei due rami del Parlamento per sveltire i lavori; il ricorso sempre più ampio al voto palese per evitare imboscate parlamentari; la sfiducia costruttiva per allungare la vita dei governi e “parlamentarizzare” le crisi; una legge elettorale che favorisse l'aggregazione dei partiti minori (il modello era quello tedesco perché, come diceva Giuliano Amato, da quelle parti il proporzionale aveva gli stessi effetti di un maggioritario). Un anno dopo alla conferenza programmatica di Rimini, toccò a Federico Mancini aggiungere altri tasselli parlando di interventi di “microingegneria”. Veniva così proposto, per garantire governi di legislatura, la “convenzione costituzionale”: accordi pre-elettorali tra i partiti con l'obbligo per il Capo dello Stato di nominare alla presidenza del consiglio il leader della coalizione di maggioranza (qualcosa che poi è stato fatto in maniera surrettizia con la legge che consente di inserire nella lista elettorale il nome del capo dell'alleanza) e di sciogliere le camere constatata l'impossibilità di realizzare il programma di governo; un taglio di due anni al mandato presidenziale; l'investitura separata del primo ministro; il superamento del bicameralismo paritario (semmai con un piccolo taglio dei parlamentari: quattrocento deputati e altrettanti senatori) e della frantumazione dei partiti (attraverso una

L A C A R T A N E L M I R I N O

nuova legge elettorale con sbarramenti); al Parlamento il compito della grande normazione, all'esecutivo quello del varo delle leggi o dei provvedimenti legati alle deleghe.

Nell'autunno successivo, il 16 ottobre, Giuliano Amato nel seminario a Trevi andò oltre proponendo l'elezione diretta del capo dello Stato, il rafforzamento della figura del presidente del consiglio riservando soltanto a lui il voto di fiducia e introducendo il principio della mozione di sfiducia costruttiva, specializzazione delle Camere (una di legislazione e l'altra di controllo), una legge elettorale con l'istituzione del collegio unico nazionale per la Camera e per il Senato di liste bloccate a livello regionale. Contemporaneamente, Giovanni Spadolini sollecitato dall'attivismo craxiano e dalla crisi del suo primo esecutivo aveva provveduto, in agosto provvide a elaborare il cosiddetto "decalogo istituzionale" che tra l'altro prevedeva la riduzione dei voti segreti, la possibilità per il premier di scegliere autonomamente i ministri (all'epoca venivano concordati in lunghe ed estenuanti trattative tra i partiti della costituenda maggioranza), la riduzione del ricorso ai decreti-legge (intento che, come è noto a tutti, non ha avuto seguito), corsia preferenziale per i disegni di legge governativi. Non molto tempo fa, Giuliano Amato nel libro curato da Gennaro Acquaviva e Luigi Covatta, "la "grande riforma" di Bettino Craxi" (Marsilio, 2010), ha sottoli-

neato che il Psi si muoveva su due binari (quello definito neo-parlamentare del decalogo spadoliniano e quello decisamente più inedito del presidenzialismo) ma "non ha mai dichiarato qual era il suo binario principale".

Una cosa è certa: quel dibattito portò alla creazione della prima Bicamerale presieduta dal liberale Aldo Bozzi. Era composta da venti deputati e altrettanti senatori. Alla fine di cinquanta sedute plenarie e trentaquattro riunioni dell'ufficio di presidenza, Bozzi, esattamente il 25 gennaio del 1985 (i lavori erano cominciati due anni prima), cominciò a scrivere la relazione di maggioranza. Propose la correzione del bicameralismo con l'introduzione del principio del silenzio-assenso (se entro un certo periodo di tempo l'altra camera non richiamava il provvedimento, la legge si dava per approvata); abolizione del presidenziale semestre bianco; fiducia solo al presidente del consiglio (come avviene in Germania per il Cancelliere); una legge per l'attuazione dell'articolo 39 sui sindacati e dell'articolo 49 sulla democrazia interna dei partiti (della questione se ne riparla ora con la storia del regolamento imposto da Gianroberto Casaleggio ai candidati del Movimento 5 stelle e la multa da 150 mila euro per chi dissente). La bicamerale di Bozzi non riuscì a produrre nulla di concreto. La responsabilità venne attribuita anche a Craxi che per primo aveva sollevato la que-

L A C A R T A N E L M I R I N O

stione. Gianfranco Pasquino disse che il leader socialista avrebbe potuto assumere il ruolo di “Constitution Maker” se “non avesse brutalmente bloccato le possibilità riformatrici”. Luigi Covatta nel libro su “la grande riforma di Craxi”, replica: “La diffidenza di Craxi era giustificata dal clima politico in cui essa era stata concepita. Era

infatti palese l'intenzione di quanti a partire da Ciriaco De Mita, dietro le affabulazioni sull'arco costituzionale, perseguivano maggioranze diverse da quella che sosteneva il governo. Né era chiara la posizione del Pci che al di là del generoso contributo dei suoi commissari, non aveva superato il proprio conservatorismo costituzionale



Nilde Iotti presidente della seconda Bicamerale

L A C A R T A N E L M I R I N O

tanto che alla fine non partecipò nemmeno al voto conclusivo”. Insomma, il quadro politico caratterizzato da quella che è stata definita la guerra civile a sinistra (quell'anno si tenne anche il referendum, promosso dai comunisti, sul decreto di San Valentino che tagliava quattro punti di contingenza poi diventati tre) e dall'alleanza decisamente conflittuale tra De Mita e Craxi.

Diverso era il clima sette anni dopo, nel 1992. Peggioro, sotto molti aspetti. A febbraio era esplosa “tangentopoli”, ad aprile gli italiani tornarono alle urne. Un vento gelido spirava sulla prima Repubblica. Subito, nelle elezioni di aprile, pagò la Dc con un crollo del 4,7; riuscì temporaneamente a resistere il Psi (-0,6); il Pds (erede del Pci) in termini percentuali rimase immobile; “esplose” la Lega: +8,6. La debolezza del sistema denunciata da Craxi nel '79 stava producendo la disgregazione sotto forma di arresti ordinati da Di Pietro e dal pool di Mani Pulite. Era proprio questo clima che induceva alcuni politologi a ritenere che, ormai azzerati dalla dura realtà delle cose i tatticismi, non essendoci più posizioni di rendita da difendere all'interno di una Prima Repubblica in via di disfaccimento, i partiti (o quel che ormai di essi rimaneva) avrebbero ritrovato quello spirito di solidarietà che aveva animato i leader alla fine della guerra, nella prima fase della ricostruzione delle istituzioni. Perché anche in questo caso si trattava di ricostruire. Ma

le cose non andarono come i più ottimisti speravano. I trenta deputati e i trenta senatori prima presieduti da De Mita e poi da Nilde Iotti misero a punto anche un pacchetto di proposte: rafforzamento del presidente del Consiglio, riduzione dei ministri e anche della legislatura (da cinque a quattro anni). La legge elettorale (proporzionale o mista?) si trasformò nello scoglio più alto. Poi arrivarono le nuove elezioni anticipate, quelle del '94 e prima della consultazione il “Mattarellum” che non dispiaceva alla Dc che lo considerava uno strumento utile per tenere nelle regioni del Sud e piaceva anche ad Achille Occhetto che aveva messo in piedi “la gioiosa macchina” da guerra che trovò, poi, la sua Waterloo dalle parti di Arcore.

Tre anni dopo, nel 1997, dopo una nuova tornata elettorale e la vittoria dell'Ulivo, si tentò un altro “giro” di Bicamerale. Crescono i numeri: 35 deputati e altrettanti senatori furono chiamati a far parte dell'organismo guidato da Massimo D'Alema. Vennero fissate le scadenze compreso un referendum confermativo da tenersi entro tre mesi dall'approvazione della riforma elettorale (fu fissato anche il quorum necessario per considerarlo valido: la metà degli aventi diritti al voto). L'avvio fu decisamente promettente: furono costituiti quattro comitati (forma di governo, forma di Stato, Parlamento e fonti normative). Si andò al voto (relatore Cesare Salvi) per sce-

L A C A R T A N E L M I R I N O

gliere tra “premierato” (gradito all'Ulivo) e semipresidenzialismo (gradito a Berlusconi). Col voto decisivo della Lega, passò la seconda ipotesi. Il testo approdò in Parlamento dove fiorirono 40 mila emendamenti. La riforma nella sua versione definitiva assegnava maggiori poteri legislativi alle regioni, riduceva il numero dei parlamentari, faceva una distinzione tra leggi bicamerali paritarie (in questo caso Camera e Senato erano sullo stesso piano), non paritarie (se non c'era contrasto, deliberava in via definitiva Montecitorio), monocamerali, aumentavano i membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura, le carriere dei magistrati non venivano separate ma venivano create le condizioni per evitare la sovrapposizione di funzioni, la Corte Costituzionale passava da 15 a 20 membri (cinque nominati dagli enti locali). Poi, quando a gennaio del 1998 la proposta di revisione passò in aula, Berlusconi fece saltare il banco. Il 9 giugno calò il sipario: la materia veniva cancellata dal calendario dei lavori.

L'attivismo costituzionale, però, non si è limitato ai fallimenti bicamerali. A maggioranza, infatti, la Carta è stata rivista anche se poi soltanto in un caso il provvedimento ha superato l'esame popolare del referendum. E' il caso della legge n. 3 del 18 ottobre 2001 che risistema il titolo V, cioè interviene sulla parte relativa agli enti locali. Una rivisitazione che trova il suo in-

dirizzo programmatico nell'articolo 114 della Costituzione. Prima di questo intervento diceva: “La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”; diversa l'articolazione del nuovo testo: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. In sostanza una spinta verso il decentramento decisa in un periodo in cui, sotto la pressione della Lega, si parlava molto di “devolution”.

La revisione approvata negli ultimi giorni della legislatura da una maggioranza risicata, in realtà dava concretezza a soluzioni che erano state già prospettate nella Commissione Bicamerale presieduta da Massimo D'Alema: autonomia legislativa su tre livelli (esclusiva, concorrente, di attuazione) riconosciuta alle Regioni; autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria per i Comuni; Province come istituzioni intermedie con compiti anche di programmazione delle attività di diversi comuni; Città Metropolitane simili alle Province ma con poteri più ampi; Comunità Montane che riuniscono anche comuni di province diverse per la valorizzazione di un determinato territorio.

Il processo di revisione riuscì a superare la prova del referendum. Il 7 ottobre del 2001 quasi dieci milioni e mezzo di italiani risposero positivamente al quesito con una percentuale sui votanti pari al 64,2 per

L A C A R T A N E L M I R I N O

cento; i “no” furono poco meno di sei milioni, cioè il 35,8. Ma sulla credibilità di quella consultazione pesa la bassa affluenza alle urne: appena il 34,1 per cento degli aventi diritto. Un precedente che sollecita interrogativi anche relativamente al prossimo referendum, quello che dovrebbe svolgersi a ottobre. Nella Costituzione manca un riferimento al quorum ma una partecipazione molto bassa potrebbe consegnare a una delle parti una vittoria dal sapore

amaro essendo il destino della legge legato alla decisione di una esigua minoranza. Di qui l'invito che alcuni hanno rivolto a Matteo Renzi a definire un quorum per dare valore alla consultazione. Il presidente del Consiglio, dal canto suo, ha fissato la sua “asticella” al cinquanta per cento degli aventi diritto al voto.

Molto più alta fu l'affluenza alle urne sei anni dopo, il 25 e il 26 giugno quando al vaglio popolare fu sottoposta la



Ciriaco De Mita con Bettino Craxi; alle loro spalle, Giovanni Spadolini

revisione approvata, sempre a maggioranza, dal centro-destra guidato da Silvio Berlusconi. Il rimaneggiamento messo a punto dal ministro delle riforme, Umberto Bossi, era molto più ampio: senato federale eletto contemporaneamente ai consigli regionali; procedimento legislativo differenziato (a prevalenza della Camera o a prevalenza del Senato o paritario); la trasformazione del presidente del Consiglio in primo Ministro con l'obbligo per il capo dello Stato di sciogliere le Camere in caso di sfiducia; obbligo che non scattava con la sfiducia costruttiva, cioè una mozione con la quale la maggioranza dichiarava di voler andare avanti nell'attuazione del programma indicando un nuovo capo del governo; potestà legislativa esclusiva delle Regioni su assistenza sanitaria, scuola e polizia regionale e locale. In questo secondo caso, venne superata la "soglia" adesso indicata da Renzi: alle urne si presentò il 52,46 per cento degli aventi diritto al voto; 15.783.269 italiani bocciarono la proposta di revisione, cioè il 61,3 per cento; il 38,7 per cento (9.970.513) l'accettò. La nuova Costituzione di Berlusconi e Bossi rimase così lettera morta.

Volò velocemente, invece, verso l'approvazione nell'aprile del 2012 la revisione dell'articolo 81, cioè quella che a parere di molti giuristi ha dato luogo a un vero e proprio "mostro": il pareggio di bilancio sancito dalla Costituzione (per ordine dell'Unione Europea, auspice l'impennata

dello spread e la crisi dei debiti sovrani, come è stata chiamata). Erano mesi duri e il governo presieduto dal cooptato (e ben voluto dalle oligarchie finanziarie europee e mondiali) Mario Monti con la benedizione del presidente della Repubblica di allora, Giorgio Napolitano, ebbe vita facile nel far passare il nuovo testo (legge costituzionale n. 1, 20 aprile 2012, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 23 aprile) che ora dice al primo comma: "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico". Aggiungendo nel secondo: "Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere, adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali". Una formula decisamente più contorta e condizionante rispetto a quella precedente che si limitava ad affermare: "Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo".

Fu una mutazione genetica e allo stesso tempo molto, troppo silenziosa. Stefano Rodotà, dall'alto della sua indubbia conoscenza della materia, scrisse: "Con una battuta tutt'altro che banale si è detto che la riforma dell'articolo 81 ha dichiarato l'incostituzionalità di Keynes". Non si trattava, ovviamente, solo di una battuta. E Rodotà

L A C A R T A N E L M I R I N O

precisava: “L’orrore del debito è stato tradotto in una disciplina che irrigidisce la Costituzione, riduce oltre ogni ragionevolezza i margini di manovra dei governi, impone politiche economiche restrittive, i cui rischi sono stati segnalati, tra gli altri da cinque premi Nobel in un documento inviato a Obama. Soprattutto, mette seriamente in dubbio la possibilità di politiche sociali, che pure trovano un riferimento obbligato nei principi costituzionali”.

Adesso, dopo Berlusconi che non ci riuscì e Monti che marciò speditamente nell’incompetenza generale, ci riprova Renzi che ha fatto sapere di essere pronto a lasciare la politica se dovesse uscire battuto dalle urne. In Francia, nel 1969, un signore che ha fatto la storia, non solo nel suo paese, Charles De Gaulle, vincolò il suo futuro pubblico all’approvazione di una legge di revisione costituzionale: si dimise e si ritirò a Colombey-les-Deux Églises.



José Manuel Barroso, ex presidente della Commissione Europea, con Katainen