

Silvano Zanetti

L'IMPERVIO PERCORSO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE dal 1945 al 2006

Tratto da: Silvano Zanetti, Breve storia della seconda e terza Repubblica dal 1994 al 2018 e dello Stato Sociale, La riforma Costituzionale Volume IX

La riforma della costituzione della Repubblica Italiana, approvata e condizionata dal disastroso esito della seconda guerra mondiale, esigeva alcune modifiche, suggerite dalla maggioranza delle forze politiche, per snellire le procedure legislative e migliorare i poteri decisionali delle massime autorità.

Dopo un'apparente concorde collaborazione dei partiti ad elaborare un progetto condiviso, le forze politiche, per vari dissidi, si concentrarono maggiormente sul loro proprio "interesse particolare" piuttosto che sul "Bene Comune". Se a questo si aggiungono le responsabilità della maggioranza di Centrosinistra al governo che imposero soluzioni opinabili contro il parere avverso delle opposizioni che rappresentavano la maggioranza reale del Paese, la bocciatura era scontata. Ed il Paese si ritrovò ancora con gli stessi problemi irrisolti.

Nel 1992 fu approvata la riforma delle norme per eleggere gli amministratori locali (con il sistema maggioritario) che aveva dimostrato di funzionare, garantendo governabilità (maggiori poteri concentrati agli amministratori eletti) e stabilità (la sfiducia all'amministratore portava quasi sempre alle elezioni anticipate).

Breve storia delle proposte per l'elaborazione della Costituzione Repubblicana

"La Costituzione più bella del mondo" rimane e rimarrà sempre uno slogan. L'attuale Costituzione fu scritta dall'Assemblea Costituente fra il 1946 e il 1947. Fondamentalmente doveva sostituire lo Statuto Albertino del 1848 che non era stato in grado di impedire il passaggio da una Monarchia Costituzionale con Parlamento eletto da rappresentanti di vari partiti, ad un regime fascista a partito unico, come nei fatti era appunto accaduto.

Le posizioni iniziali delle principali forze politiche (social-comunisti, democristiani, liberali) sull'assetto da dare all'ordinamento della nuova Repubblica erano alquanto divisive. I punti di maggiore discussione furono:

- l'assetto del potere politico di vertice (ovvero la forma di governo): c'era chi voleva un sistema presidenziale, chi voleva un sistema parlamentare;
- l'assetto del Parlamento: chi voleva una Camera sola, chi ne voleva due; fra coloro che ne volevano due (ferma la prima Camera di rappresentanza politica generale, sulla quale erano tutti d'accordo) c'era chi voleva che la seconda Camera rappresentasse le regioni, chi le regioni e gli enti locali, chi le categorie produttive e professionali, chi una delle possibili combinazioni di queste entità);
- l'opportunità di ripartire l'ordinamento su base regionale, con regioni dotate di autonomia più o meno ampia, più o meno limitata potestà di fare leggi;

e-Storia

- l'opportunità, vista la unanime decisione di dotarsi di una Costituzione rigida (cioè non suscettibile di essere aggirata da leggi ordinarie), di dotarsi contestualmente di un giudice delle leggi (una Corte costituzionale che avesse il potere di verificare la conformità alla Costituzione delle leggi del Parlamento e delle Regioni, ed eventualmente di dichiararle nulle);
- lo spazio da riconoscere alla partecipazione popolare diretta, attraverso referendum di vario genere, grazie ai quali gli elettori fossero chiamati a decidere.

I Costituenti, influenzati da molte variabili e – soprattutto nel corso del 1947 – dall'inizio della Guerra fredda, cioè del confronto duro, in Europa, fra l'Unione sovietica (e i suoi alleati) da una parte e gli Stati Uniti (e i loro alleati) dall'altra, si orientarono verso istituti e regole tali da limitare i poteri e le risorse istituzionali di chi avesse, pur legittimamente e democraticamente, vinte le elezioni. Così, in materia di forma di governo – dopo aver scelto già nel 1946 quella parlamentare, caratterizzata dal rapporto di fiducia fra Governo e Parlamento - si rinunciò a dotare l'esecutivo di strumenti che ne rafforzassero la stabilità e ne garantissero l'efficacia operativa. (condizionati in questo dell'esperienza fascista e di Mussolini).

Il governo doveva essere di tipo collegiale e doveva essere costituito dal Presidente del Consiglio, primus inter pares, scelto dal Presidente della Repubblica, che poteva obiettare anche sulla lista dei ministri presentatagli dal futuro capo del governo. Così, in materia di Parlamento, i monocameralisti accettarono le due Camere, ma alla condizione che fossero entrambe elette dal corpo elettorale e dotate dei medesimi poteri (idea della seconda camera di riflessione o di garanzia). De Gasperi e la nuova classe democristiana vollero con queste due Camere e con la Corte Costituzionale rendere legalmente difficile la presa del potere di movimenti politici di massa. In quegli anni era il Partito Comunista Italiano il pericolo numero uno.

Il sistema rivelò subito i suoi difetti: la precarietà del governo e del suo Capo costretto a contrattare, con ogni ministro e con ogni gruppo politico che lo appoggiava, la fiducia su ogni provvedimento legislativo (di qui alcune modifiche di razionalizzazione del bicameralismo a partire dall'estensione della legge elettorale proporzionale anche al Senato, sostituendo l'originaria formula maggioritaria uninominale), ma tenne e funzionò per una somma di ragioni.

Primo: il successo netto della Democrazia Cristiana nelle elezioni del 1948 che le permise di controllare abbastanza agevolmente entrambe le Camere nella prima legislatura (dal 1948 al 1953).

Secondo: il consolidamento e poi la tenuta del sistema dei partiti politici quali si erano presentati alla Costituente e si erano affermati nel 1948. Il Paese cresceva a ritmi molto elevati e si trasformava (si parlò di "boom economico") e non si sentiva il bisogno di intervenire sulla Costituzione, anche perché il Partito Comunista Italiano faceva ottimamente il suo compito di opposizione e la presa del potere per via extraparlamentare era stata rinviata sine die, di fatto accantonata.

Terzo: la subordinazione agli Stati Uniti escludeva il Paese dai problemi di politica estera e relativi impegni.

I guai cominciarono quando si trattò di tradurre in scelte operative la svolta di centrosinistra, con l'allargamento delle maggioranze al Partito socialista; quando si trattò di fronteggiare la crisi di crescita della fine anni Sessanta, le richieste studentesche e operaie, la fame di riforme. L'Italia

e-Storia

conobbe anni assai difficili: il terrorismo stragista della destra estrema, poi quello delle schegge impazzite dei movimenti di protesta (Brigate Rosse e simili).

Dalla constatazione dell'indisponibilità a riforme vere, dovuta alla faziosità dei partiti ad un sistema proporzionale puro, emerge il rifiuto di introdurre almeno l'elezione diretta dei sindaci (proposta avanzata già nel 1988-89 e che pure avrebbe avuto una maggioranza in Parlamento), nacque dal 1990 la cosiddetta strategia referendaria: cioè il tentativo di imporre dal basso quelle riforme che i partiti delle maggioranze dell'epoca non erano disposti a varare, facendo ricorso all'arma del referendum abrogativo (l'unica a disposizione).

Furono i referendum, insieme poi alle inchieste della magistratura sull'illecito finanziamento della politica con le indagini dette "**mani pulite**", a determinare il crollo del sistema partitico che aveva caratterizzato i primi decenni della Repubblica dalla Liberazione in poi (1946-1993).

L'unica eccezione fu il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, che si occupa di Stato, Regioni, enti locali – largamente riveduto nel 1999 e nel 2001- in tutti i suoi venti articoli.

I principali progetti falliti di riforma costituzionale

Si iniziò nel 1983 con la **Commissione Bozzi**, il cui progetto consisteva, in estrema sintesi, nell'accordare al solo Presidente del Consiglio la fiducia preventiva (al momento della formazione della compagine governativa), consentendo allo stesso la facoltà di proporre al Capo dello Stato tanto la nomina quanto la revoca dei ministri. Le proposte formulate dai 40 Commissari **non raggiunsero mai in Parlamento**.

La svolta avvenne qualche anno più tardi, in occasione del referendum del 1991, che abolì il meccanismo delle preferenze multiple, e dell'introduzione delle leggi 4.8.1993, n. 276 e 277, che trasformarono il sistema elettorale del Senato, in sostanza da proporzionale a prevalentemente maggioritario. Dopo tale spinta innovatrice offerta dall'ondata referendaria, nel 1992 il Parlamento approvò la legge costituzionale istitutiva della **Commissione De Mita-Iotti**, con il mandato di predisporre un progetto organico di revisione della II Parte della Costituzione, le cui proposte si possono riassumere in:

- un'ampia riforma del rapporto Stato-regioni, con il capovolgimento del criterio di competenza accolto nel testo attualmente vigente della Costituzione (enumerazione tassativa delle competenze regionali e attribuzione di tutte le altre competenze allo Stato) e la definizione di nuovi istituti di garanzia per la tutela della autonomia regionale;
- la definizione di una forma di governo "neoparlamentare" che prevede l'investitura diretta da parte del Parlamento del Primo ministro, attribuisce a quest'ultimo la esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri, ed introduce l'istituto della c.d. "sfiducia costruttiva";
- la introduzione di nuove regole in materia di bilanci, decretazione d'urgenza, delegificazione e potere regolamentare del Governo, organizzazione della pubblica amministrazione;
- la durata quadriennale della legislatura e l'ampliamento del potere di inchiesta delle Camere.

e-Storia

Il risultato finale della Commissione fu però nuovamente deludente, dal momento che portò a **un nulla di fatto**.

Si arrivò così alla **Commissione D'Alema**, la terza Commissione bicamerale attiva dal 1997 al 1998. Il progetto offerto, che non ebbe comunque seguito, perché **bocciato in Assemblea**, si differenziava, in senso alquanto autoritario, dalle precedenti proposte di riforma: elezione diretta del Presidente della Repubblica, con poteri di sola garanzia, il quale avrebbe avuto il potere di nomina e di revoca dei ministri, su proposta del Primo Ministro, nome assegnato al capo dell'Esecutivo nel sistema semipresidenziale. Veniva altresì rafforzata la figura del Primo Ministro, non soltanto perché sarebbe stato il solo a poter presentare disegni di leggi alla Camera, ma altresì perché avrebbe potuto inserire determinati argomenti nell'ordine del giorno, chiedendo tempi certi di approvazione.

Alla luce del fallimento delle citate Commissioni bicamerali, si prese atto dell'incapacità di condurre riforme "per blocchi" e si optò per procedere "a **piccoli passi**" seguendo il dettato dell'art. 138 Cost.

Si riuscì così a ridisegnare gli assetti delle autonomie territoriali. Dapprima, con la riforma del sistema elettorale di Comuni e Province, si giunse all'elezione diretta dei rispettivi organi di vertice (Sindaci e Presidenti delle Province) e successivamente, con la legge costituzionale 22.11.1999, n. 1, si riconobbe una più ampia autonomia statutaria alle Regioni. A tale intervento legislativo, seguì, nel 2001, la legge costituzionale n.3 (18.1.2001), che intervenne soprattutto sull'art. 117 della Costituzione, ridefinendo e ripartendo la potestà legislativa tra Stato e Regione.

Nel 2005 fu presentato un ampio progetto di riforma della II Parte della Costituzione, che rispecchiava nella prima parte le proposte di **Forza Italia e Alleanza Nazionale** favorevoli ad un rafforzamento del potere esecutivo e nella seconda parte le proposte della **Legha Nord** che vedeva nella autonomia regionale la giustificazione alla sua esistenza, progetto poi **bocciato dal corpo elettorale al referendum confermativo del 2006**.

Le novità principali consistevano in:

- Riduzione del numero di deputati (da 630 a 518) e senatori (da 315 a 252);
- fine del bicameralismo perfetto con la Trasformazione del Senato in "Senato federale" (eletto contestualmente dai Consigli regionali);
- Il Presidente della Repubblica sarebbe divenuto garante della Costituzione e sarebbe stato privato del diritto di scegliere il Primo Ministro e di sciogliere le Camere;
- Aumento dei poteri del Presidente del Consiglio, con il cosiddetto "Premierato"; questi avrebbe potuto nominare e revocare i ministri, dirigere la politica degli stessi non più coordinando l'attività dei ministri ma determinandola; avrebbe potuto sciogliere direttamente la Camera;
- clausola contro i cambi di casacca dei parlamentari e obbligo di nuove consultazioni popolari in caso di caduta del governo, salvo la sfiducia costruttiva con indicazione di un nuovo Premier e senza cambi di maggioranza; (norma cosiddetta antiribaltone). (Questi solo due punti sono sommariamente quelli presenti nella proposta di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento);

e-Storia

- Autonomia della città di Roma che disporrà di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio (art. 114 terzo comma);
- la “devolution” si sarebbe concretizzata nella riforma del Titolo V, dando alle Regioni potestà legislativa esclusiva in alcune materie come organizzazione scolastica, polizia amministrativa regionale e locale, assistenza e organizzazione sanitaria (le norme generali sulla tutela della salute tornano di competenza esclusiva dello Stato);
- clausola di Interesse nazionale, espunta dalla riforma del 2001. Nel caso il governo avesse ravvisato in una legge regionale elementi in contrasto con l'interesse nazionale, entro quindici giorni dalla promulgazione avrebbe invitato la regione ad eliminare le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi quindici giorni il Consiglio regionale non rimuovesse la causa del pregiudizio, il Governo, entro ulteriori quindici giorni, avrebbe sottoposto la questione al Parlamento in seduta comune che, entro il termine di quindici giorni, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, avrebbe potuto annullare la legge o alcune sue disposizioni.

E' istruttivo comparare i risultati delle elezioni 2006 (tenutesi con una legge elettorale maggioritaria che era stato denominata *porcellum* da uno dei suoi iniziali promotori: Onorevole Calderoli) che si rivelò altamente disproorzionale.

	Unione(centrosinistra)	Popolo d. Lib.(centrodestra)
• Camera	49,81%	49,74%
• Seggi	348 su 630	281 su 630
• Senato	48,96%	50,21%
• Seggi	158 su 315	156 su 315

Il Referendum costituzionale del 25-26 giugno certificò che gli elettori in particolare quelli del centrodestra nel Sud non seguirono le indicazioni dei partiti di appartenenza: NO 61,29%, SI' 38,71% AFFLUENZA 52,46%. Non è previsto alcun quorum.

Solo in Lombardia e Veneto, ambedue governate dal centrodestra, vinse il SI'. La maggioranza del Paese temeva che la devolution avesse favorito la regioni più ricche del Nord, ed una gran parte degli elettori di destra delle regioni del Centro Sud Italia governate dal Centrodestra non seguì le direttive dei loro partiti.

Sitografia

Senato Servizio studi - In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014)

http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/760225/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione1

Servizio studi- A. S. 1429 - Riforme istituzionali: la documentazione del Servizio Studi con i riferimenti ipertestuali

<https://civitas-schola.it/2020/09/24/breve-storia-della-costituzione-italiana/>

Diego Fusaro, <https://www.astrid-online.it/static/upload/guid/guidafusaro.pdf>

https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Chel/Cheli-E_La-Costituzione-italiana_09_07_09.pdf