

Controriforme e diritti dei cittadini
Convegno organizzato da “Opposizione civile”
Milano, 15 gennaio 2004.

I progetti di riforma della Costituzione

di Alessandro Pizzorusso

La questione delle riforme costituzionali, che da circa vent'anni si pone ricorrentemente al centro della vita politica del nostro paese, comprende in se le questioni più specifiche che sono state affrontate fino a questo momento nel corso del convegno ed anche molte altre. Pertanto non è possibile affrontarla in modo analitico in un breve intervento. E' possibile comunque svolgere alcune osservazioni di carattere generale le quali costituiscono una necessaria premessa anche ad ogni valutazione che voglia compiersi in reazione alle proposte sono state recentemente avanzate dal governo col sostegno della maggioranza parlamentare.

Queste osservazioni traggono origine dalle specificità del caso italiano, cominciando dal notare che i tentativi di realizzare in Italia un ordinamento ispirato ai principi del moderno costituzionalismo hanno avuto nel nostro paese risultati particolarmente poco incoraggianti. La Repubblica partenopea del 1799, ispirata alle idee dell'Illuminismo e nata grazie alla presenza delle truppe francesi, fu soffocata nel sangue da una rivolta popolare non appena le truppe francesi dovettero ritirarsi. Meno cruenta, ma non meno effimera, fu l'esperienza della Repubblica romana del 1848 e simile fu la sorte di altri tentativi analoghi, che si ebbero nella fase preliminare del Risorgimento. Lo sviluppo di una cultura politica ispirata alle concezioni che si venivano affermando in alcuni paesi dell'Occidente, che pure non mancò, in certa misura almeno, rimase quindi prevalentemente confinato al dibattito teorico.

Compiuta l'unificazione nazionale grazie alle brillanti operazioni diplomatiche del conte di Cavour e alle fortunate iniziative di Garibaldi, l'idea di dare al nuovo Stato una costituzione ispirata ai principi della democrazia liberale, avanzata dagli esponenti della cultura politica più moderna, fu ben presto accantonata e si utilizzò come costituzione lo Statuto albertino, che costituiva la puntuale trascrizione di testi adottati in Francia e in Belgio nell'età della Restaurazione. Il plebiscito svoltosi nelle province lombarde l'8 giugno 1848, che prevedeva la convocazione a tal fine di un'assemblea costituente, non ebbe seguito e fu soltanto grazie alle “modificazioni tacite” apportate allo Statuto dalla prassi, che l'attuazione delle regole essenziali del parlamentarismo poté venir introdotta non senza difficoltà e con grosse limitazioni.

Anche se la forma di governo così realizzata in Piemonte e poi in Italia, comportava la limitazione della rappresentanza politica ad una piccola frazione del popolo italiano, la conservazione degli istituti della prerogativa regia, una ridotta indipendenza del potere giudiziario ed altri fattori negativi di vario genere, essa costituì ciò nondimeno il punto di partenza di una fase storica durante la quale, per la prima volta, i principi del “costituzionalismo” ebbero anche in Italia un principio di attuazione. La debolezza della coscienza civile e la mancanza di garanzie costituzionali consentì tuttavia che l'assetto delle istituzioni che ne derivò si realizzasse fra i contrasti e, in particolare, che esso venisse disatteso in occasione delle “radiose giornate” del maggio 1915, che precipitarono il paese nella guerra e determinarono le gravi difficoltà in cui esso si trovò a dibattersi all'indomani di essa.

Cosicché le riforme costituzionali, inutilmente richieste dai liberali nel corso del Risorgimento, furono realizzate – in opposta direzione – sulla base della violenza e della demagogia ed andarono ben oltre il “ritorno allo Statuto” rivendicato dai conservatori, fino all’instaurazione della dittatura fascista (1925-1943). Tecnicamente queste riforme furono realizzate mediante una serie di leggi ordinarie (che furono chiamate le “leggi fascistissime”), le quali, oltre a cancellare le “modificazioni tacite”, derogarono ampiamente alla lettera dello Statuto. Ciò fu agevolato dal fatto che questo era stato sempre considerato come una costituzione “flessibile”, cioè modificabile senza necessità di ricorrere a procedure speciali, e che era sempre stata esclusa qualunque forma di controllo di costituzionalità delle leggi ordinarie.

Enormi furono i danni morali e materiali arrecati da questa esperienza al paese e ai suoi cittadini, ma al termine della vicenda – comprensiva di un periodo in cui la guerra si combattè sul territorio nazionale, dando luogo anche ad episodi del genere di quelli propri di una guerra civile (1943-45) – si determinò una situazione la quale favorì l’adozione di una Costituzione che si ispirava a quelle stesse idee che avevano animato i martiri della Repubblica partenopea e quanti, nelle fasi successive, da posizioni di minoranza, avevano rivendicato per l’Italia un ordinamento democratico-liberale. Rivendicazioni queste nelle quali si erano venute progressivamente inserendo altresì le istanze di carattere sociale maturate, anche in Italia, nella seconda metà del XIX e nei primi anni del XX secolo.

Ma non appena la Costituzione fu approvata ed entrò in vigore (1° gennaio 1948), le vecchie difficoltà riemersero, sia perché le strutture dello Stato non poterono essere adeguatamente rinnovate se non per effetto di un lento ricambio generazionale, sia perché nel panorama delle forze politiche riorganizzatesi all’indomani della Liberazione, una funzione dominante fu progressivamente assunta da due partiti (DC e PCI) che, seppur per motivi diversi, non aderivano interamente alle ideologie che, pur se sulla base di una serie di accettabili compromessi, avevano trovato espressione nella Costituzione democratica, liberale e sociale, approvata da una larghissima maggioranza dei costituenti. Donde derivò peraltro un fattore di “anomalia” della situazione italiana, che qui non è possibile analizzare più in dettaglio, e che ha fatto parlare, con riferimento ad essa, di una situazione di “democrazia bloccata”.

Nonostante ciò, una volta superata la fase che fu definita da Calamandrei dell’”ostrunismo di maggioranza”, la Costituzione cominciò a ricevere attuazione, seppur molto lentamente, soprattutto grazie all’opera di taluni organi istituiti in base ad essa, come soprattutto la Corte costituzionale (dalla cui opera derivò, tra l’altro, un’importante forma di educazione alla democrazia ed alla libertà dei giovani magistrati, avvocati e funzionari in genere), e grazie allo sviluppo delle autonomie territoriali e delle formazioni sociali. Fra il 1960 ed il 1980 circa, gran parte delle innovazioni da essa introdotte avevano così trovato attuazione (più o meno soddisfacente), in leggi, sentenze ed altri provvedimenti esecutivi dei precetti costituzionali, sia per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali, sia per quanto riguarda l’assetto organizzativo delle istituzioni.

In questo periodo, le leggi costituzionali adottate per modificare o integrare il testo della Costituzione furono abbastanza rare e poco significative: esse furono adottate, in alcuni casi, sulla base di previsioni contenute nella stessa Costituzione e, in altri, per provvedere a limitati aggiustamenti. Queste leggi costituzionali furono approvate dalle Camere in base alla procedura prevista dall’art.138 della Costituzione stessa e, in un primo periodo, per esse fu sempre raggiunta la maggioranza di due terzi che esclude la loro assoggettabilità al referendum confermativo (la cui disciplina fu dettata soltanto dalla legge del 1970).

Sintomo della relativa concordia esistente nel paese (ed in particolare fra le forze politiche) sul ruolo da assegnare alla Costituzione, nonostante i perduranti contrasti di ordine ideologico, fu la diffusa utilizzazione della formula dell’”arco costituzionale” per indicare il complesso delle forze politiche che si riconoscevano nella Costituzione e che comprendeva praticamente tutti i partiti politici ad eccezione del solo Movimento sociale italiano (generalmente qualificato come partito d’ispirazione “neo-fascista” e come tale “anti-costituzionale”). Iniziative legislative e giudiziarie

che furono talora promosse per “mettere fuori legge” o comunque per esercitare forme di repressione contro gli aderenti a questo partito rimasero tuttavia sostanzialmente senza seguito.

Fino all’inizio degli anni ’80, quindi, proposte di riforma della Costituzione di portata più vasta furono avanzate soltanto in sede scientifica e senza alcuna concreta prospettiva di realizzazione. Non può tuttavia ignorarsi come a partire da un certo momento (difficilmente determinabile con precisione) siano venuti emergendo nel paese, anche se generalmente in forme clandestine o semi-clandestine ed in base a sviluppi non facilmente ricostruibili, una serie di movimenti che, pur partendo da punti di vista diversi e con motivazioni ed obiettivi talora addirittura opposti, avevano in comune la caratteristica di proporsi la realizzazione di un sovvertimento dell’ordinamento costituzionale risultante dal testo approvato dall’Assemblea costituente il 22 dicembre 1947.

Anche se tali movimenti si svilupparono tutti, in maggiore o minor misura, fuori della legalità e senza alcuna possibilità di intervenire apertamente nelle procedure ufficiali (e furono quindi repressi dalla giustizia penale, ogni qual volta i loro atti costituirono dei veri e propri reati e fu possibile accertarne gli autori), è indubbio che essi realizzarono interferenze, talora di un certo rilievo, nei confronti dell’attività dei pubblici poteri, sia che ciò avvenisse mediante atti che direttamente attaccavano l’organizzazione costituzionale (basti pensare al rapimento e successivo omicidio dell’on.Moro ad opera delle Brigate rosse), sia che ciò si realizzasse attraverso condizionamenti dell’attività degli organi costituzionali (quali certamente risultarono dalle attività della “Loggia P2” ed anche dai rapporti che potenti organizzazioni criminali ebbero talora con partiti politici o loro esponenti). E’ stata inoltre accertata, seppure limitatamente a taluni aspetti, la partecipazione di organi dello Stato a quel complesso di attività che furono correttamente definite mediante la formula della “strategia della tensione”.

Senza diffondersi oltre su questo genere di interferenze (la cui portata effettiva non è di facile determinazione), si deve osservare tuttavia come l’idea che la Costituzione dovesse essere non soltanto attuata, ma anche riformata, almeno su taluni punti, per far fronte alle difficoltà di funzionamento dell’organizzazione dei pubblici poteri funzionanti in Italia, cominciò a farsi strada anche in modo più esplicito e in sedi ufficiali nel corso degli anni ’80, quando (con due mozioni analoghe approvate dalle due Camere) fu istituita la Commissione bicamerale presieduta dall’on Aldo Bozzi (1983-1985).

Questa presentò alla Camere un progetto il quale proponeva una serie di modifiche del testo costituzionale orientate al perfezionamento del testo stesso, onde renderlo più adatto al perseguimento di quelli che erano stati, fin dall’inizio, i suoi obiettivi principali. Oltre ad una serie di proposte minori, che tendevano soprattutto a razionalizzare il testo di numerosi articoli della Costituzione sulla base dell’esperienza compiuta nella fase svoltasi fino a questo momento, il progetto conteneva alcuni suggerimenti riguardanti l’assetto del Parlamento e del Governo, i quali non comportavano tanto modificazioni sostanziali della forma di governo parlamentare originariamente prevista dalla Costituzione, quanto sforzi di razionalizzazione di essa.

Il malcontento per il funzionamento delle istituzioni esistente nel paese, che fin qui si era manifestato in forme difficilmente traducibili in atti dotati di precisi effetti giuridici o politici, trovò successivamente una via piuttosto anomala per manifestarsi in modo formale nei due referendum “elettorali” del 1991 e del 1993, mediante i quali gli elettori espressero chiaramente la loro sfiducia nei confronti dei dirigenti politici del paese. Questa presa di posizione, tuttavia, fu interpretata da una parte delle forze politiche come una condanna del sistema costituzionale adottato nel 1947 e, da alcuni, addirittura come istitutiva di una “Seconda Repubblica”.

La crisi delle istituzioni che ne derivò fu aggravata dall’accertamento, ad opera di un complesso di inchieste giudiziarie avviate a partire del 1992 dalla procura di Milano e poi anche da altri uffici giudiziari, dell’esistenza nel paese di un’imponente fenomeno di corruzione del quale si avvalevano i dirigenti politici per finanziare i partiti (e talora non solo per questo) in cambio di favori accordati agli imprenditori loro amici. Questo stato di cose fu ammesso in pubbliche dichiarazioni dei responsabili, adducendosi a giustificazione l’esistenza di una sorta di prassi che

avrebbe legittimato tali condotte. In realtà, non era la prima volta che gravi scandali colpivano la classe politica italiana, ma questa vicenda ebbe influenze particolarmente profonde sulla situazione politica considerata nel suo complesso.

E' da notare anche che gli effetti politici di queste vicende si intersecarono con quelli del crollo dell'Unione sovietica, il quale aveva dimostrato il fallimento del sistema politico ed economico fondato sulla versione del marxismo-leninismo che era stata adottata in quel paese e che in passato era stata proposta come modello anche dai partiti della sinistra italiana. E se una parte di essi avevano rotto questo rapporto in modo netto fin dal 1947 (la componente del PSI che ha dato poi vita al PSDI) o dal 1956 (la residua parte del PSI, salvo un piccolo nucleo), il PCI, che della sinistra continuava a rappresentare la componente principale, aveva iniziato solo molto più tardi il processo di distacco, per cui non era riuscito a trovare una sua più adeguata collocazione nel panorama politico italiano. Le incertezze che ne derivarono contribuirono ad aggravare il più generale problema derivante dal rimescolamento generale delle forze politiche italiane.

In questa situazione, le proposte di riforma costituzionale assunsero un rilievo molto maggiore di quanto fosse avvenuto fino a quel momento. Con legge costituzionale 6 agosto 1993, n.1, furono stabiliti i compiti e le procedure che avrebbe dovuto seguire la seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (già istituita nel corso del 1992, con deliberazioni delle due Camere); configurando tali compiti come rivolti alla elaborazione di "un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione, ad esclusione della sezione II del titolo VI", nonché di "progetti di legge sull'elezione delle Camere e delle regioni a statuto ordinario". Con questa legge costituzionale, inoltre, si stabiliva che la relativa procedura sarebbe stata disciplinata da regole parzialmente diverse da quelle di cui all'art.138, Cost.

La Commissione adempì solo in parte a tali compiti, redigendo un progetto che incideva sull'assetto costituzionale soprattutto nel senso di rafforzare il ruolo del Governo mediante l'introduzione della sfiducia costruttiva e con altre misure, le quali tuttavia non alteravano il carattere fondamentale parlamentare della forma di governo vigente in Italia. La crisi di legittimazione dei componenti della Commissione derivanti dalla loro prevalente appartenenza ai partiti colpiti dalla vicende giudiziarie del 1992-1993 ridusse tuttavia considerevolmente l'utilizzabilità di questo documento e la procedura finì per essere abbandonata.

Un tentativo di venire incontro alla spinta moralizzatrice che si era manifestata nel paese dette invece luogo alla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n.3, che ridimensionò l'istituto dell'autorizzazione a procedere per i reati commessi da membri del Parlamento, il quale era stato utilizzato fino a quel momento per adottare misure volte a favorire il corporativismo parlamentare con modalità che erano state spesso motivo di scandalo, mentre semplici norme di assestamento furono quelle introdotte negli statuti regionali speciali dalla legge costituzionale 23 settembre 1993, n.2.

Maggiore incidenza sull'assetto costituzionale del paese ebbe invece la formazione di uno schieramento politico comprendente tre partiti distinti, i quali, insieme con alcuni gruppi minori, si presentarono alle elezioni politiche del 1994 come alleati (anche se, ai fini elettorali, uniti in due distinte coalizioni, una per il Nord e l'altra per il Sud). Pur muovendo da punti di vista diversi, essi esprimevano infatti posizioni polemiche nei confronti della Costituzione repubblicana, sulla base di un'impostazione capace di raccogliere consensi molto più ampi di quelli ottenuti dai piccoli gruppi monarchici o neo-fascisti che in precedenza avevano monopolizzato le posizioni di questo genere.

Il nuovo movimento fondato dall'imprenditore Berlusconi e denominato "Forza Italia" si ispirava ai principi del liberismo economico, in aperta polemica con i principi dello Stato sociale espressi dalla Costituzione, mentre la "Lega Nord" auspicava la realizzazione di una forma di stato federale (o addirittura la rottura dell'unità nazionale), in nome degli interessi delle regioni settentrionali del paese, e il Movimento sociale italiano, sotto la nuova denominazione di "Alleanza nazionale" e con un programma parzialmente rinnovato, cercava di superare il ruolo, fin qui assunto, di erede di quella Repubblica sociale italiana che aveva rappresentato l'ultima incarnazione del partito fascista (del quale la Costituzione, in una sua disposizione finale, addirittura vietava la

“riorganizzazione, sotto qualsiasi forma”). E’ da notare che taluni esponenti di questo schieramento sostenevano, in particolare, l’opportunità della convocazione di una nuova assemblea costituente per l’approvazione di una nuova Costituzione, ponendosi in evidente polemica con il carattere democratico e antifascista di quella eletta il 2 giugno 1946.

La vittoria elettorale di questo schieramento, che dette vita al primo governo Berlusconi (1994), accentuò la crisi costituzionale ben al di là di quanto risulta dai numerosi progetti di riforma che furono elaborati in questo periodo da questo o quel gruppo (oltre che da un apposito Comitato istituito dalla Presidenza del Consiglio), e si rafforzò così la posizione di quanti sostenevano che la Costituzione era ormai “fuori centro” e doveva perciò essere considerata addirittura come un testo superato dai fatti e quindi sostanzialmente non più vigente.

Mentre le forze politiche che si contrapponevano a questo schieramento apparivano disorientate di fronte alla situazione che si era determinata, questo indirizzo trovò la sua più forte ed importante opposizione nella voce di un personaggio che da decenni aveva lasciato la politica e che, in età ormai avanzata, viveva ritirato dal mondo. Ciò nondimeno, i discorsi che don Giuseppe Dossetti rivolse al paese per rivendicare l’importanza dei valori cui l’Assemblea costituente si era ispirata nella redazione della Costituzione e la necessità di una sua difesa ebbero un notevole impatto nell’opinione pubblica e determinarono una rinnovata spinta alla partecipazione politica dei cittadini in senso contrario all’impostazione populistica dello schieramento capeggiato da Silvio Berlusconi.

La caduta del governo Berlusconi a meno di un anno dalla sua formazione attenuò peraltro questa spinta, lasciando sperare che l’attacco alla Costituzione finisse per esaurirsi da solo, quando l’“anomalia” della situazione politica italiana fosse venuta meno. Se infatti il crollo dell’Unione sovietica e i suoi riflessi sulla situazione del paese avevano fatto cessare, almeno potenzialmente, la situazione di “democrazia bloccata” che aveva paralizzato la vita politica italiana dei precedenti quarant’anni, un nuovo e più grande fattore di anomalia era ora rappresentato dal partito “Forza Italia” che si presentava – come è stato efficacemente detto – come un “partito-azienda” (cioè, come un partito governato nello stesso modo in cui il titolare di un’impresa commerciale gestisce la sua azienda) ed il cui *leader* si trovava in una situazione di enorme conflitto d’interessi con l’esercizio di qualunque carica elettiva per il fatto di essere proprietario di un impero mediatico che eliminava ogni possibilità di realizzare in Italia quel pluralismo dell’informazione che costituisce un requisito essenziale del carattere democratico di un paese (come tutti i costituzionalisti e politologi ci insegnano). Circostanza questa, cui si affiancavano i preoccupanti risultati di una serie di indagini giornalistiche e giudiziarie che avevano fatto emergere pesanti dubbi sul modo in cui l’impero finanziario del *leader* era stato realizzato e potenziato e che avevano determinato addirittura, sulla base di concrete prove, l’apertura di una serie di inchieste giudiziarie nei confronti di lui e di alcuni suoi collaboratori.

I partiti che avevano fatto parte dell’“arco costituzionale” o i loro successori, tuttavia, non seguirono le indicazioni di don Giuseppe Dossetti, nel frattempo scomparso, e cercarono invece di raggiungere un’intesa con Berlusconi ed i suoi alleati per una riforma costituzionale che ottenesse un consenso più o meno generale, nonostante che ciò comportasse una discutibile legittimazione di questo personaggio (oltre che degli ex-fascisti), cui veniva anzi incredibilmente assegnato un ruolo da “padre della patria”, e apparisse per altro verso quasi come l’ammissione di un bisogno di rilegittimazione di coloro che erano stati i protagonisti della “Prima Repubblica”, da scambiare con la legittimazione di cui i loro avversari avevano chiaramente molto bisogno.

A seguito di ciò venne approvata la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n.1, analoga a quella n.1 del 1993, per l’istituzione di una terza Commissione bicamerale che predisponesse un progetto di riforma della seconda parte della Costituzione (non esclusa, questa volta, neppure la sezione II del titolo VI, relativa alla revisione della Costituzione), da sottoporre poi all’approvazione delle Camere sulla base di una procedura anche questa volta parzialmente modificata con effetto *una tantum* rispetto a quella prevista dall’art.138, Cost. (ed in particolare comprensiva di un referendum obbligatorio unico sull’intero progetto, di chiaro stampo populista). In vista del

raggiungimento di questo discutibile obiettivo, i partiti della sinistra rinunciarono tacitamente a far valere il conflitto d'interessi derivante dalla titolarità, da parte delle imprese di proprietà di Berlusconi, delle concessioni amministrative per l'esercizio delle reti televisive, che in base alla vigente legislazione determinava anche un chiaro motivo di ineleggibilità. Questo fu superato mediante una votazione unanime della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati che sostanzialmente riconobbe valore discriminante all'impiego della tecnica del prestanome.

Nel corso dell'anno 1997, la Commissione elaborò un progetto che modificava in profondità il testo della seconda parte della Costituzione vigente, non solo adottando una forma di stato di tipo federale ed un forte rafforzamento dell'esecutivo (secondo linee tendenzialmente simili a quelle del sistema adottato nella V Repubblica francese), ma anche riformando in profondità il titolo IV, relativo alla Magistratura (che costituiva oggetto dello speciale interesse del *leader* di Forza Italia a causa dei numerosi procedimenti penali in corso nei suoi confronti), e lo stesso ordinamento della Corte costituzionale, nonostante che queste parti della Costituzione fossero rimaste fino a questo momento fuori da tutte le precedenti proposte di riforma costituzionale, essendo considerate tra quelle che avevano dato complessivamente migliore prova. Prima dell'inizio della fase che avrebbe dovuto svolgersi avanti alle Camere, tuttavia, Berlusconi ruppe gli accordi raggiunti e fece così naufragare il progetto, nell'evidente intento di avere le mani libere nel caso in cui egli riuscisse vincitore delle successive elezioni, previste per il 2001.

Nell'ulteriore fase della XIII legislatura, la precaria maggioranza di centro-sinistra esistente in Parlamento adottò talune riforme costituzionali di argomento più specifico le quali si limitarono per lo più ad accogliere alcune delle rivendicazioni degli avversari, cercando tuttavia di ricondurle, per quanto possibile, all'impostazione originaria della Costituzione, onde presentarle come uno sviluppo - e non come una sconfessione - dei principi fondamentali da essa stabiliti. Fu questo il caso della legge costituzionali 22 novembre 1999, n.1, 31 gennaio 2001, n.2, e 18 ottobre 2001, n.3, in materia di ordinamento regionale; della legge costituzionale 23 novembre 1999, n.2, in materia di ordinamento del processo; e delle leggi costituzionali 17 gennaio 2000, n.1, e 23 gennaio 2001, n.1, in materia di rappresentanza degli italiani all'estero. Non è il caso di diffondersi qui a valutare in qual misura questi testi siano davvero configurabili come sviluppi del testo originario della Costituzione ed in qual misura si siano risolti piuttosto in inopportuni cedimenti. E' da osservare, semmai, che particolarmente negativo risultò il fatto di lasciare costantemente agli avversari la scelta dei temi delle proposte di riforma, limitandosi a cercare di correggerle, ma senza mai osare di proporre proprie rivendicazioni (a cominciare, ad esempio, da quelle relative al rispetto del pluralismo nell'informazione o dell'eliminazione del conflitto di interessi).

E' da osservare invece come il sempre maggiore controllo della maggior parte dei mezzi d'informazione da parte di uno solo dei concorrenti in gara giustificasse il grido di allarme che fu espresso, alla vigilia delle elezioni, da un gruppo di cittadini con un documento redatto dall'economista Paolo Sylos Labini e firmato tra gli altri da Norberto Bobbio e da Alessandro Galante Garrone, nel quale si denunciava il grave pericolo che la democrazia italiana correva soprattutto a causa del venir meno del pluralismo dell'informazione, cioè di uno dei requisiti essenziali che devono sussistere, a giudizio dei costituzionalisti e dei politologi unanimi, perché un ordinamento possa dirsi democratico e rispettoso dei diritti fondamentali dei cittadini. Quella stessa Italia che, nella sua qualità di membro autorevole dell'Unione europea, imponeva agli stati che chiedono di entrare a far parte di questa organizzazione, il rispetto di tali condizioni, veniva così infatti a violare quelle regole che in tale veste essa pretendeva di far rispettare agli altri.

La voce di questo piccolo gruppo di oppositori fu tuttavia coperta dal rumore prodotto dai *mass media* che obbedivano agli ordini del loro proprietario e da quelli che, per opportunismo, assumevano una posizione di equidistanza fra i diversi schieramenti, così neutralizzando le proteste di quanti denunciavano la gravità della situazione che si era venuta realizzando. E le stesse forze politiche che ufficialmente si opponevano alla resistibile ascesa dello schieramento che faceva dall'attacco alla Costituzione repubblicana il nucleo essenziale del suo programma non furono neppure capaci di presentarsi unite alla prova elettorale, nonostante che la legge maggioritaria che

era stata adottata con la loro collaborazione penalizzasse gravemente le divisioni accordando al vincitore ogni genere di premi e di vantaggi e imponesse quindi la formazione di uno schieramento unitario.

Una volta perdute le elezioni, queste stesse forze gareggiarono nel riconoscere la legittimità della vittoria dei loro avversari, quasi per una sorta di *fair play* improvvidamente applicato ad una situazione nella quale troppe carte apparivano truccate. Si iniziò così l'esperienza, tuttora in corso, del secondo governo Berlusconi, il quale poteva disporre questa volta di un'ampia maggioranza parlamentare (comprendente Alleanza nazionale, la Lega Nord e gli ex-democristiani capeggiati dall'on.Casini), la quale si è dimostrata nella pratica di notevole compattezza, nonostante talune discordanze determinate soprattutto dalla preoccupazione delle varie componenti di perdere consensi elettorali o dal tentativo di guadagnarne a spese dei loro alleati.

In un primo tempo, tuttavia, il secondo governo Berlusconi non ha posto in primo piano le riforme costituzionali comprese nel suo programma, preferendo dedicarsi principalmente a una serie di leggi ordinarie tendenti ad evitare che il suo *leader* venisse condannato per una serie di reati comuni, inerenti alla sua attività imprenditoriale, per i quali era stato incriminato. Si ebbero così la legge sulle rogatorie (tendente a rendere inutilizzabili le prove a suo carico raccolte dai magistrati svizzeri), la riforma del diritto societario (che comportò la depenalizzazione del reato di falso in bilancio, che aveva rappresentato uno dei principali strumenti che erano stati impiegati per la formazione del suo impero finanziario), la reintroduzione del "legittimo sospetto" come causa di sottrazione dei processi al loro giudice naturale (al fine di rallentarne il corso fino a determinare la prescrizione del reato) e, da ultimo, la legge sulla sospensione dei processi contro i titolari delle cinque più alte cariche dello Stato, anche se relative a reati commessi al di fuori dell'esercizio delle loro funzioni.

Benché tutte queste leggi determinassero problemi di costituzionalità, solo nei confronti di quest'ultima è stato possibile ottenere – proprio in questi giorni - una pronuncia della Corte costituzionale che ripristini, almeno sotto questo profilo, il principio secondo cui esiste una legge eguale per tutti, principio che la Costituzione proclama e che per anni invece era stato sistematicamente aggirato e disatteso, attraverso l'azione combinata delle manovre avvocatistiche e degli interventi di un legislatore operante *ad personam*.

Anche la sentenza della Corte costituzionale che eliminerà, dal giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, questa anomala tutela che il presidente del consiglio si era attribuito grazie al voto dei "suoi" parlamentari, tuttavia, non potrà quasi certamente impedire che anche i processi ancora in corso finiscano con una dichiarazione di prescrizione, aggiungendosi così alle numerose decisioni di questo tipo che già sono state ottenute dai difensori di questo imputato. Tale effetto ci potrebbe interessare fino a un certo punto se il risultato ultimo di queste operazioni consistesse soltanto nel mandare esente da pena una persona che probabilmente ha commesso dei reati. Per quanto deplorabile, non sarebbe questa la prima, né l'ultima volta che ciò accade e la patria non sarebbe in pericolo per questo.

Per anni abbiamo assistito ad ore di trasmissioni delle reti televisive ed abbiamo visto pagine e pagine dei giornali che sostengono il nostro personaggio nelle quali non si faceva altro che organizzare forme di linciaggio mediatico contro tutti coloro che, nell'esercizio della loro professione di giudici, di pubblici ministeri o in qualunque altra, non si erano allineati alle richieste dei difensori del nostro anche quando questi sostenevano tesi palesemente assurde. Avrete letto, nei giornali di questi giorni a quali reazioni isteriche ha dato luogo la pronuncia della Corte costituzionale nei confronti del così detto "lodo Schifani", nonostante che questa decisione fosse ritenuta quasi scontata da qualunque osservatore imparziale.

Fra queste reazioni, una delle più frequenti è stata l'affermazione secondo la quale in virtù di questa sentenza l'Italia "si allontana dall'Europa", perché verrebbe ad applicare una soluzione difforme da quelle adottate negli altri paesi europei. Vi posso assicurare che questo non è vero e che anzi è vero il contrario, cioè che proprio adottando la soluzione Schifani l'Italia "si era allontanata

dall'Europa". In Francia, dopo l'accertamento dell'uso disinvolto che era stato compiuto di certi fondi pubblici da parte di importanti autorità dello Stato, si è discusso dell'opportunità di adottare una soluzione di questo genere per il presidente della Repubblica (ma non per il presidente del consiglio o altri) e, comunque, si è progettato di farlo con legge di revisione costituzionale e non con legge ordinaria. In Italia invece lo si è fatto con legge ordinaria e addirittura per i titolari di cinque cariche dello Stato (e la stessa legge che contiene questa disposizione ha allargato l'ambito delle immunità accordate a tutti i parlamentari!).

Un altro esempio: per mesi i nostri giornali hanno sostenuto l'opportunità di sostenere la "soluzione spagnola", identificandola con la soluzione Schifani, nonostante che una commissione di parlamentari italiana, recatasi in Spagna per informarsi su come stessero realmente le cose, si fosse sentita dire dagli esperti consultati che il diritto spagnolo prevede una soluzione del tutto diversa. Ho parlato personalmente con i colleghi spagnoli che sono stati interpellati e che erano assai sorpresi del viaggio dei parlamentari italiani, dato che essi ben sapevano che per sapere queste cose non è necessario spostarsi fino a Madrid. Anche in Italia abbiamo qualche libro nelle biblioteche da cui si può ricavare un'informazione precisa su un problema di questo genere ed abbiamo anche qualche costituzionalista comparatista che conosce il diritto spagnolo! Ebbene, nonostante tutto ciò, ancora in questi giorni, i giornali continuano a parlare della "soluzione spagnola" come di un modello che impedirebbe di processare Berlusconi.

Quando la fase delle leggi *ad personam* sembrava avviarsi a conclusione perché gli obiettivi da esse perseguiti apparivano conseguiti o in via di conseguimento, l'attività legislativa del secondo governo Berlusconi si è rivolta anche ad altre iniziative riformatrici, molte delle quali erano anch'esse in parte o in tutto incompatibili con lo spirito o con lettera della Costituzione repubblicana, ma che venivano invece presentate come "attuative" di principi costituzionali e magari del diritto europeo. Principale esempio di questo tipo è costituito probabilmente dal progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario attualmente in discussione in Parlamento, ma gli esempi che potrebbero venir illustrati a questo proposito sono numerosi.

Una funzione analoga hanno svolto talune decisioni, mediante le quali principi costituzionali sono stati disattesi di fatto, senza neppure ricorrere alla legge ordinaria, come nel caso dell'inserimento del nome del candidato presidente del consiglio sulla scheda elettorale, che ha di fatto ridimensionato il potere del presidente della Repubblica di nominare il presidente del consiglio previsto dall'art.92, comma 2, della Costituzione, o in quello risultante dalla decisione di lasciare scoperti i posti di deputato che in occasione delle elezioni del 2001 non avevano potuto essere ricoperti da candidati di Forza Italia per insufficienza di candidature legalmente proposte e che in base alla normativa vigente avrebbero dovuto essere assegnati a candidati di altre liste legalmente presentatisi.

Sia in virtù di leggi ordinarie "interpretative" della Costituzione in modo incompatibile con essa, sia in virtù di comportamenti di fatto che determinavano analoghe deviazioni, si è così praticamente rinnovata l'esperienza delle modificazioni tacite dello Statuto albertino, con la differenza tuttavia che questo costituiva una costituzione "flessibile" (cioè modificabile con legge ordinaria), mentre la Costituzione repubblicana è stata esplicitamente prevista come una costituzione "rigida", proprio per garantire i principi in essa espressi contro eventuali modificazioni che si volessero introdurre senza rispettare la procedura prevista dall'art.138 della Costituzione stessa. E' vero che esiste il controllo di costituzionalità delle leggi e che fin qui la Corte costituzionale ha resistito alle lusinghe e alle minacce; ma l'esperienza compiuta dimostra che interventi di questo genere sono possibili soltanto in casi estremi e non senza ritardi e che la maggior parte delle violazioni della Costituzione raggiungono i loro obiettivi.

Quando pertanto si poteva essere indotti a pensare che lo schieramento berlusconiano si considerasse appagato dal ricorso alla tecnica delle riforme costituzionali realizzate con legge ordinaria o con semplici comportamenti di fatto, e che i progetti di riforme costituzionali fossero stati accantonati, questa ipotesi è stata invece smentita in seguito alla proposizione, da parte del governo, col pieno sostegno della sua maggioranza parlamentare, di un progetto di riforma

costituzionale riguardante molti articoli della seconda parte della Costituzione e destinato ad essere approvato nelle forme previste dall'art.138, Cost.

Non essendo possibile esaminare qui in dettaglio i numerosi problemi che esso affronta, mi limiterò a segnalare come le sue linee principali risultino dall'accentuazione del ruolo del "primo ministro", cioè del *leader* della coalizione che abbia vinto le elezioni, al quale viene attribuito in modo sostanzialmente esclusivo la rappresentanza del corpo elettorale con conseguente potere di formazione del governo e di gestione dell'indirizzo politico (fino al punto da affidargli potere di scioglimento della Camera dei deputati), dalla revisione della legge costituzionale n.3 del 2001, onde realizzare il "federalismo" richiesto della Lega Nord accogliendone ufficialmente le rivendicazioni, anche se per qualche aspetto cercando di contenerle, ed una serie di modificazioni dell'ordinamento della Magistratura e della Corte costituzionale che sembrano preludere ad un progressivo addomesticamento di questi organi di garanzia.

E' evidente inoltre che il progetto contiene una serie di proposte non irragionevoli tendenti a conseguire consensi fra le forze politiche che non fanno parte della maggioranza, al presumibile intento di raggiungere un accordo con le opposizioni (o con parte di esse) che consenta di approvare il progetto con la maggioranza di due terzi. Se questo non accadesse, infatti, e quindi il progetto fosse approvato solamente a maggioranza assoluta (il che i berlusconiani possono fare da soli), l'opposizione potrebbe però chiedere il referendum confermativo (che non richiede un particolare quorum) e che potrebbe costituire un grosso rischio per Berlusconi, il quale dovrebbe "rigiocare" la partita vinta nel 2001, su un terreno per lui certamente meno favorevole di quello di una elezione che si svolga secondo la legge maggioritaria vigente.

Dato quindi che i vantaggi che l'approvazione di questo progetto comporterebbe per il consolidamento del regime berlusconiano non sembrano grandissimi, rispetto a quelli ormai conseguiti o in via di conseguimento attraverso le modificazioni tacite della Costituzione e attraverso le riforme legislative realizzate con legge ordinaria o addirittura con atti normativi o non normativi del governo, e che l'approvazione di esso a semplice maggioranza assoluta comporterebbe per Berlusconi il rischio di dover rimettere in giuoco tutto il suo potere in una consultazione referendaria, vien fatto di domandarsi quale sia il vero obiettivo perseguito per mezzo di questa proposta.

A questo proposito, mi sembra doveroso tenere conto del fatto che vi sono una serie di traguardi intermedi che possono essere conseguiti per il semplice fatto che il progetto di riforma costituzionale inizi il suo cammino, anche se poi essa non giunga in porto. Questi traguardi intermedi sono innanzi tutto quelli stessi che peraltro Berlusconi ha già raggiunto grazie al lavoro della terza Commissione bicamerale, nell'ambito della quale le opposizioni gli hanno regalato un considerevole quantitativo di legittimazione senza ricevere nulla in cambio, ed hanno esibito una quantità di divisioni interne grazie ai loro numerosi esponenti che hanno voluto manifestare la loro imparzialità accettando, chi l'una, chi l'altra, delle proposte degli avversari. Ma per quanto queste prospettive possano risultare appetibili, mi sembra difficile, anche per Berlusconi, ripetere una manovra che, se è così ben riuscita la prima volta, potrebbe non risultare altrettanto agevole la seconda, sia per l'esperienza fatta dai potenziali avversari, sia per il ruolo meno disciplinato che potrebbero esercitare i potenziali alleati.

Ponendosi in una diversa prospettiva si potrebbe invece supporre che la presentazione un progetto di così ampie dimensioni abbia come obiettivo quello di diluire i progetti federalistici imperiosamente rivendicati dalla Lega Nord e già in precedenza tradotti in progetti di riforma costituzionale, poi lasciati dormire o semi-insabbiati. Già vi è stata una riscrittura del progetto originario della Lega Nord che è sembrata un modo per prendere tempo. La proposta attuale, non solo annacqua la *devolution* in un più ampio complesso di proposte, ma la ridimensiona con alcune di esse, ed in particolare con la garanzia che accorda all'"interesse nazionale", rivendicata da Alleanza nazionale. In questi termini, la manovra appare troppo scoperta per poter funzionare, ma non è detto che il *leader* non disponga di strumenti per convincere i suoi alleati anche di fronte ad un problema così difficile, come finora è sempre avvenuto.

Per altro verso, pare difficile immaginare che gli alleati di Berlusconi approvino volentieri previsioni come quella istitutiva del “premierato assoluto” (come è stato brillantemente definito da Leopoldo Elia il ruolo previsto nel progetto per il “primo ministro”) che assicurerebbe al *leader*, col potere di scioglimento delle camere, un sicuro strumento di controllo sulla sua maggioranza parlamentare. Né sembra ipotizzabile che i non pochi regalucci offerti dal progetto dell’opposizione potrebbe indurla ad approvarla in vista di cambiamenti di alleanze che mi sembrano francamente impensabili (forse, il tempo delle campagne acquisti è finito). Ma, ripeto, è difficile stabilire di quali carte dispongano i diversi giocatori.

Se lasciamo da parte i calcoli e consideriamo il problema delle riforme costituzionali nel loro aspetto oggettivo, dobbiamo convenire con Valerio Onida che, nella eccellente “lezione Dossetti” da lui recentemente tenuta a Bologna, ha parlato di “mito” delle riforme costituzionali invitando tutti a non lasciarsi condizionare dai preconcetti. La situazione in cui si trova l’Italia, a causa dell’anomalia derivante dalla mancanza di pluralismo dell’informazione è una situazione di democrazia incompleta o, come sarebbe forse più preciso dire, di democrazia sospesa ed in tale condizione dovrebbe evitarsi di incidere sulle strutture costituzionali del paese con qualsiasi riforma che non risponda a necessità evidenti e che riscuota la pacifica accettazione di tutti (e questo non è certamente il caso di quelle contenute nel complesso progetto governativo).

Esistono costituzioni le quali vietano di avviare procedure di revisione costituzionale in tempo di guerra o in presenza di analoghe difficoltà (cfr., ad esempio, l’art.89, comma 4, della Costituzione francese del 1958 e già prima l’art.94 della precedente Costituzione del 1946) e analogamente nel 1944 le forze politiche italiane decisero di rispettare la “tregua istituzionale” fino a quando non fosse possibile risolvere, attraverso procedure rispettose della volontà popolare, i vari problemi di ordine costituzionale, a cominciare da quello della scelta fra Monarchia e Repubblica. Anche se la situazione attuale dell’Italia non presenta aspetti così drammatici, pare giustificato chiedere che il ripristino delle condizioni di pluralismo nell’informazione sia considerato pregiudiziale a qualunque decisione che possa incidere in modo importante sull’ordinamento costituzionale del nostro paese.

Partendo da questa osservazione, non pare difficile pervenire alla conclusione che nessuna riforma costituzionale importante può essere accettata da chi tiene alla conservazione di una speranza di ripristino del sistema democratico nel nostro paese, fino a quando la cause di questa situazione non siano state eliminate. E questo vuol dire, fino a quando non sia risolto il problema del pluralismo dell’informazione ed eliminato – sul serio, e non con misure puramente di facciata - il conflitto d’interessi che pesa sul nostro paese come un enorme macigno.

E, se è difficile immaginare che l’attuale maggioranza sia disposta ad accettare la “tregua istituzionale”, le valutazioni qui espresse impongono l’adozione, da parte dei difensori della Costituzione repubblicana, di un’assoluta intransigenza di fronte alle proposte di revisione avanzate da quanti hanno ripetutamente dimostrato di voler sostituire tale costituzione con una dotata di caratteristiche di segno sostanzialmente opposto.