

IV
CONSIDERAZIONI SUL REFERENDUM
DEL GIUGNO 2006 ALLA LUCE DELLA
NOSTRA STORIA REPUBBLICANA

ENZO CHELI *

1. Vorrei partire da un richiamo a quello che accadrà tra meno di due mesi, cioè al referendum costituzionale cui il corpo elettorale italiano è stato chiamato per il 25 e il 26 giugno prossimi. Si tratta, come sappiamo, di un referendum confermativo ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, riferito alla riforma approvata dalle Camere in seconda lettura il 16 novembre del 2005. Questa riforma tende a modificare radicalmente la seconda parte della Costituzione del 1948, perché investe, degli 86 articoli di questa seconda parte, ben 52 articoli, che toccano tutti gli aspetti fondamentali della nostra forma di governo e di Stato. Anche se nel dibattito giornalistico si è parlato a proposito di questa riforma, di “devolution”, concentrando l'attenzione solo sull'aspetto dei rapporti tra Stato e Regioni e presentando la riforma quasi come un completamento della riforma del Titolo V varata nel 2001, in realtà, se si va a vedere il testo delle modifiche introdotte in questi 52 articoli, ci si rende subito conto che la riforma investe sia la forma di governo, sia il sistema delle garanzie, sia la forma di Stato, con una angolazione molto più ampia di quella connessa al tema della c.d. “devolution”.

Per il momento il referendum non pare abbia suscitato molta attenzione nell'opinione pubblica, così come non aveva suscitato molta attenzione la riforma varata definitivamente dalle Camere nel novembre del 2005. Oggi l'opinione pubblica italiana è distratta da altri temi: c'è stata molta attenzione per la riforma elettorale approvata lo scorso dicembre; per le recenti elezioni che hanno dato un risultato di sostanziale equivalenza tra gli schieramenti in

* *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.*

campo; per l'imminente elezione del Capo dello Stato e per la formazione del nuovo governo che seguirà. Il tema del referendum è rimasto perciò un po' in ombra. Ma questo non significa che non sia un tema essenziale, dal momento che è destinato a rappresentare il passaggio forse più rilevante che il sistema politico italiano ha dovuto affrontare nell'arco di questi 60 anni, dalla Costituente ad oggi. Il 25 e 26 giugno prossimi si tratterà, infatti, di fare una scelta di fondo: se proseguire lo sviluppo di questa nostra democrazia secondo il modello varato nel 1948, o abbandonare questo modello per uno completamente diverso e dai contorni ancora incerti. Tant'è che più che di riforma o di revisione costituzionale molti costituzionalisti parlano oggi di "stravolgimento", cioè di radicale sostituzione di un modello con un altro modello.

Siamo, dunque, di fronte a un passaggio di portata storica che può ritenersi di peso non inferiore al passaggio che il 2 giugno '46 portò il nostro paese alla scelta fra monarchia e repubblica.

2. Per cogliere il senso di questo passaggio credo che sia opportuno riflettere su due punti: in primo luogo, sul percorso che ha condotto a questa riforma; in secondo luogo, sulla valutazione storica che si può dare del prodotto che si intende modificare, prodotto rappresentato dalla Carta del 1948, che attraverso una riforma così incisiva, verrebbe radicalmente modificato nelle sue linee portanti.

Vediamo il percorso. Nei 58 anni della nostra storia repubblicana la Costituzione è stata modificata più volte, con leggi costituzionali e di revisione costituzionale che superano ormai la trentina, alcune delle quali approvate fin dai primi anni di vita della Costituzione. Queste riforme sono state adottate ai sensi dell'articolo 138 cost. e si sono sempre riferite a oggetti puntuali: la durata delle Camere; la competenza penale della Corte Costituzionale; le immunità parlamentari; il giusto processo; il voto degli italiani all'estero, e così via. La modifica più rilevante è stata quella approvata nel 2001, con riferimento al Titolo V, riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che non ha riguardato una singola norma o un numero limitato di norme, bensì l'impianto complessivo del nostro Stato regionale che, con questa riforma, veniva orientato verso un modello federale o quasi federale, essenzialmente attraverso l'introduzione del limite delle "competenze numerate" riferito non più alle Regioni ma allo Stato.

Ma accanto alle riforme attuate vanno ricordate anche le riforme tentate e non realizzate, che rappresentano forse l'aspetto che più ci aiuta a comprendere il senso di quello che è accaduto in passato e di quello che potrà accadere in futuro. Le riforme tentate e non realizzate nascono con l'inizio degli anni ottanta come ipotesi di "grande riforma", cioè non più come riforme di singoli articoli della Costituzione, ma come interventi di portata più ampia, orientati

essenzialmente verso una modifica della forma di governo. Su questo piano si colloca il “decalogo Spadolini” del 1981, che è già una prima ipotesi, ancorché tenue, di “grande riforma” e si collocano anche i vari tentativi condotti attraverso le tre Commissioni bicamerali, la Commissione Bozzi nell’83/85, la Commissione De Mita/Jotti nel ‘92/94 e, infine, la Commissione D’Alema, che opera nel ‘97/98. Tutte queste Commissioni hanno affrontato il tema delle “grandi riforme”, ma con poteri diversi. Peraltro – come si diceva – nessuno di questi tentativi è andato in porto, per ragioni riferibili, a seconda dei casi, o alla fine della legislatura o alla rottura degli accordi politici intervenuti su questa materia tra maggioranza e opposizione.

Il discorso delle riforme si è sviluppato, dunque, in un arco di tempo lunghissimo: si è cominciato a parlare di “grandi riforme” già alla fine degli anni settanta, ma oggi, dopo trent’anni, il processo non è ancora arrivato a un suo punto di approdo. La lunghezza del processo ha, d’altro canto, anche determinato una variabilità nei suoi obiettivi. All’inizio, negli anni ottanta, l’obiettivo era quello della governabilità, attraverso cui si puntava a migliorare l’efficienza e la stabilità degli esecutivi, rafforzandone i poteri di indirizzo. Poi le finalità sono variate e, con la crisi politica dell’inizio degli anni novanta ed il crollo del sistema storico dei partiti fondatori della Repubblica, l’obiettivo che più si impone è quello dell’avvicinamento della classe politica al corpo sociale, degli elettori agli eletti. E questo al fine di favorire un ricambio nella classe politica che le vicende di Tangentopoli avevano concorso a delegittimare.

In questa fase, accanto alle ipotesi di riforma costituzionale, si afferma anche l’esigenza di una riforma elettorale ispirata all’abbandono del criterio proporzionale ed all’introduzione del collegio uninominale, dove gli elettori possano entrare in contatto diretto con gli eletti e dove il principio maggioritario possa essere in grado di orientare il sistema politico verso un assetto bipolare, costruito sull’alternanza tra una maggioranza ed una opposizione non frammentate, ma coese.

Questi sono gli obiettivi degli anni novanta, che incrociano anche la necessità di un adattamento del sistema costituzionale italiano al processo di integrazione in un’Europa caratterizzato da un’evoluzione verso un modello sempre più federale. Da qui, l’esigenza di un inserimento nel testo costituzionale anche di norme di raccordo tra Stato e ordinamento comunitario, in grado di arricchire l’accenno molto vago contenuto nell’art. 11 della Carta del 1948.

3. Questo percorso alla fine della XIV legislatura, conduce alla riforma che è stata varata nel novembre del 2005, riforma che nasce da una maggioranza di centro destra, sotto la forte pressione di una delle componenti di questo schie-

ramento, la componente leghista, e sulla base del cosiddetto “progetto di Lorenzago”, elaborato nell’estate del 2003 da un ristretto gruppo di politici e tecnici.

Questa riforma modifica radicalmente il disegno tracciato nella seconda parte della Costituzione del 1948 e investe alcuni punti fondamentali.

In primo luogo, l’impianto bicamerale che da bicameralismo perfetto viene trasformato in bicameralismo imperfetto, con l’istituzione di un Senato federale e con l’attribuzione del voto di fiducia alla sola Camera dei deputati. Il Senato federale viene collegato, attraverso una coincidenza del momento elettorale, con le Regioni e sottratto al circuito politico della forma di governo che si esprime attraverso la fiducia e la possibilità dello scioglimento della Camera sfiduciante. A questa riforma si collega anche la modifica del processo legislativo con la previsione di un modello di legislazione articolato su leggi dove prevale la volontà della Camera dei deputati e che si collegano alle competenze esclusive dello Stato; leggi dove prevale la volontà del Senato federale e che si collegano alle materie della legislazione concorrente; leggi bicamerali, dove la volontà dei due organi concorre alla pari e che riguardano le materie di maggior rilievo politico, quali quelle attinenti all’esercizio dei diritti civili e politici e alla legislazione elettorale. Con la previsione di ipotesi di soluzione piuttosto macchinose e complicate dei conflitti suscettibili di sorgere nell’esercizio di queste competenze.

C’è poi l’aspetto che riguarda il Governo e che è forse il punto essenziale. Qui si prevede una forte concentrazione di poteri nelle mani del Primo Ministro, che è investito direttamente dal corpo elettorale al momento dell’elezione della Camera dei deputati. In conseguenza di questa investitura diretta il Primo Ministro si presenta alla Camera non per chiedere la fiducia (dal momento che la fiducia è stata già data direttamente dal corpo elettorale), ma solo per presentare il programma. E questo porta il modello fuori dalla forma parlamentare, dal momento che nel governo parlamentare la presenza di un voto di fiducia resta l’elemento più caratterizzante. Rimane però il voto di sfiducia, che può essere espresso, ma che porta come conseguenza allo scioglimento automatico della stessa Camera, a meno che la sfiducia sia “costruttiva”, prospetti cioè l’indicazione di un nuovo Primo Ministro. Ma, nel disegno della riforma, la sfiducia, per essere “costruttiva”, può essere data soltanto dalla stessa maggioranza che ha già investito il Primo Ministro in carica e questo rende di fatto irrealistica l’applicazione di tale istituto. In questo modello il Primo Ministro ha poteri molto più forti dell’attuale Presidente del Consiglio, perché determina, e non solo dirige, la “politica nazionale”; nomina e revoca dei ministri; propone lo scioglimento delle Camere. Correlativamente il Capo dello Stato perde alcuni dei suoi poteri più significativi: l’investitura del Primo Ministro, il potere di scioglimento, l’autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge.

Un ulteriore aspetto della riforma riguarda l'assetto della Corte costituzionale, dove si aumenta la politicizzazione dell'organo, spostando la nomina di alcuni giudici dal Capo dello Stato e dalla Magistratura al Parlamento. Inoltre, si dà alla Corte un potere di decisione sui ricorsi in via principale, proposti non solo dalle Regioni, ma anche dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane, con la previsione di una competenza che, ove attuata, inevitabilmente porterebbe ad un rallentamento nella funzionalità dell'organo e ad un abbassamento nel livello costituzionale del giudizio. Infine, la riforma tocca il potere di revisione costituzionale, dove si generalizza l'ipotesi della richiesta di referendum confermativo, eliminando la norma che oggi esclude il ricorso al referendum quando nella seconda votazione si sia determinata una maggioranza dei due terzi.

Perciò siamo in presenza di una riforma quantitativamente e qualitativamente diversa da quelle elaborate in passato dalle varie Commissioni bicamerali: quantitativamente, per il numero di norme e principi che vengono toccati e mutati; qualitativamente, per il grado di incidenza della riforma su alcuni punti chiave della forma di governo e di Stato.

Qui ho elencato alcuni di questi punti ma, nella sostanza, i punti decisivi di questa riforma restano essenzialmente quelli relativi, da un lato, all'aumento dei poteri del Primo Ministro (secondo un modello che non ha precedenti e che si presenta molto diverso dal premierato inglese), dall'altro, all'indebolimento del complesso dei poteri di garanzia costituzionale spettanti al Capo di Stato ed alla Corte costituzionale.

4. Per giustificare una riforma di questa portata bisognerebbe, dunque, partire da un giudizio molto negativo sulla Costituzione che l'Italia ha utilizzato fino ad oggi, nonché da una valutazione molto favorevole ai contenuti della riforma rispetto ai contenuti del modello che si intende riformare. La comparazione comporta naturalmente un giudizio politico sulle scelte che furono adottate nel 1948 ed un giudizio tecnico sul funzionamento pratico del modello che fu allora introdotto, ma comporta anche, e in primo luogo, un giudizio storico, dal momento che la riforma investe – come prima si diceva – l'impianto complessivo del disegno costituzionale che abbiamo sinora utilizzato e, quando si incide su una costituzione nel suo complesso, la prima valutazione da dare non può non essere di ordine storico.

Le costituzioni, infatti, come sappiamo, pongono le regole fondamentali di convivenza di una società civile e per questo si dice che esse sono “patti di lunga durata”, fra classi politiche e corpi sociali e che per questo non devono risolvere i problemi del presente, ma impegnare i rapporti sociali e politici delle generazioni future. In quanto “patti di lunga durata” le costituzioni vanno

misurate sul metro della storia e non della politica. E questo è anche il punto che differenzia le leggi dalle costituzioni: le leggi sono prodotti della politica, dal momento che caratteristica delle leggi è la loro mutabilità nel tempo con il mutare delle maggioranze e degli indirizzi politici, attraverso cui si esprimono i vari interessi del corpo sociale, mentre la caratteristica fondamentale delle costituzioni è, invece, la stabilità, perché la forza delle costituzioni nasce essenzialmente da processi di accumulazione storica. Più le costituzioni reggono alla prova del tempo, più concorrono a radicare un principio di appartenenza, di identificazione del corpo sociale con le regole fondamentali che stanno alla base della sua convivenza.

5. Ora, sul piano della storia, qual è il giudizio storico si può dare sulla Carta del 1948?

Il giudizio storico impone di rispondere ad alcune domande: come è nata e perché è nata questa Carta? Che valori ha inteso affermare e attraverso quali strumenti ha cercato di realizzarli? Come ha funzionato in concreto in questi lunghi anni di esperienza?

Sappiamo che la nostra costituzione è nata in reazione alle vicende di una dittatura e di una guerra, attraverso un lunghissimo processo di gestazione, intrecciato con queste vicende, che si è svolto dal '43 al '48. C'è stata la fase della guerra combattuta; la fase transitoria che va dalla fine della guerra al referendum istituzionale; la fase del lavoro della Costituente. La guerra, com'è noto, aveva lasciato l'Italia in una situazione di profondo dissesto, economico e sociale, ma anche istituzionale e morale. La situazione del paese nel dopoguerra era gravissima e si proiettava anche in uno stato di isolamento internazionale, perché l'Italia aveva iniziato la guerra dalla parte dei paesi perdenti. La realtà era quella di un paese dissestato e radicalmente diviso: le fratture che caratterizzano gli anni che portano alla nascita della Costituente erano profonde e in apparenza insuperabili: fascismo e antifascismo; monarchia e repubblica, laicismo e cattolicesimo. E poi ci sono le divisioni ideologiche che contrappongono le tre grandi aree culturali su cui si è ricomposto il tessuto dei partiti politici dopo la caduta del fascismo: l'area cattolica, quella marxista e quella liberale, che esprimono visioni inconciliabili su tutti i temi fondamentali della vita pubblica, dalla politica estera ai diritti fondamentali.

Gli scienziati della politica parlano a questo proposito di "disomogeneità" e l'Italia degli anni quaranta è un classico esempio di ordinamento "disomogeneo", segnato dalla reciproca incompatibilità delle forze in campo.

Quando si va alla prima prova elettorale, il 2 giugno del '46, con l'elezione della Costituente, questa situazione emerge con molta chiarezza. Così come

emerge un altro dato: la sostanziale equivalenza tra l'area moderata che fa capo alla Democrazia Cristiana e ai partiti della tradizione liberale (che raggiungono insieme il 40% dei voti) e l'area progressista, che fa capo al Partito socialista di unità proletaria ed al Partito comunista (che, uniti nel patto di Unità d'Azione, raggiungono il 39% dei voti). La struttura portante del sistema politico si presenta, pertanto, divisa in due aree di forza equivalente, dove la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista ed il Partito Comunista insieme dispongono del 75% della rappresentanza parlamentare, mentre gli altri partiti minori dell' "esarchia" resistenziale (il Partito d'Azione, il Partito Liberale, la Democrazia del Lavoro) perdono il peso che avevano avuto negli anni della guerra e della lotta la fascismo, quando le decisioni erano prese in condizioni di parità tra tutte le forze del CNL.

Il problema fondamentale che si pone subito alla Costituente è, dunque, quello di come garantire la democrazia in un sistema che non è omogeneo. I sistemi non omogenei, per loro natura, non sono inclini alla democrazia, perché in questi sistemi ogni forza politica che riesce a imporsi cerca di delegittimare l'avversario, con cui non esiste una possibilità di convivenza. I sistemi disomogenei manifestano, quindi, una vocazione naturale verso le svolte autoritarie, verso le rotture, verso la reciproca delegittimazione.

I costituenti si trovano così dinanzi a questa contraddizione: vogliono senza incertezze la democrazia, perché concordano nel rifiuto di un ritorno ad un'esperienza di tipo autoritario, ma sono costretti a muoversi dentro una realtà poco votata alla democrazia in quanto fortemente disunita al suo interno sui valori e sugli interessi fondamentali.

Da qui la preoccupazione che traspare da tutti gli atti della Costituente di affermare, al di là degli schieramenti, l'unità del paese. Il tema dell'unità, nei lavori della Costituente, ricorre sempre, fin dal discorso di apertura di Orlando, negli interventi di tutti gli esponenti delle varie aree politiche, da Togliatti a Basso, da Moro a Calamandrei e a Einaudi. Unità per reagire alle sanzioni internazionali; unità sindacale; unità per superare gli steccati storici fra cattolici e laici; unità per superare le ferite della guerra e della dittatura.

Ma per raggiungere l'unità in una situazione di forte disomogeneità esiste una sola strada: stabilire un patto di reciproca garanzia. In una situazione poco adatta alle condizioni della democrazia, se tutti vogliono che la democrazia permanga, la convivenza delle posizioni può essere trovata solo sul terreno delle garanzie. Ed è questo il terreno dove matura un "compromesso costituzionale" fondato sul fatto che, in quel momento, le forze contrapposte erano sostanzialmente equivalenti – come poi resteranno per tutta la storia della Repubblica – e nessuno sapeva chi delle parti in campo sarebbe alla fine prevalso. Da qui un accordo tacito che conduceva a riconoscere che chiunque avesse vinto non

doveva disporre della possibilità di escludere dal gioco l'avversario, mentre chi restava in minoranza non doveva perdere la speranza di diventare in futuro maggioranza. In questo si realizzava quello che Nenni chiamava "lo spirito del 2 giugno" che induceva per forza di cose a tenere aperto il dialogo, se non si voleva perdere quell'assetto democratico che con tanta fatica si era riconquistato. La paura della guerra civile e dell'involuzione autoritaria spingeva pertanto verso una forzata convivenza fondata su un patto di reciproca garanzia. Così, quando si arriva alla fine del percorso, la Costituzione viene approvata quasi all'unanimità, con 453 voti a favore e solo 62 contrari. Questo risultato finale ha del miracoloso se si pensa che quando si vota, nel dicembre del '47, le fratture della politica italiana anziché sanate si sono aggravate, con la crisi del terzo Governo De Gasperi che porta alla cacciata delle sinistre e alla rottura dell'impianto tripartitico. Ma nonostante questa rottura, i lavori della Costituente erano andati avanti fino a giungere il patto finale che viene sottoscritto da tutti, anche dalle forze che intanto erano state escluse dalla maggioranza e dal Governo del paese.

6. Ma il patto, in concreto, come potè maturare? Maturò praticamente su un modello articolato sostanzialmente su poche linee che può essere così riassunto.

Primo. Una democrazia rappresentativa dove la sovranità spetta al popolo, ma nelle forme e nei limiti della Costituzione. La maggioranza decide sulle questioni di governo ma non decide sulle linee di fondo del sistema, perché la democrazia è fondata sui principi e sui valori costituzionali espressi attraverso una costituzione rigida. La democrazia è, dunque, costituzionale, non maggioritaria.

Secondo. Rispetto del principio di eguaglianza, inteso sia come eguaglianza formale, propria dello Stato liberale, sia come eguaglianza sostanziale, propria dello Stato sociale.

Terzo. Riconoscimento della centralità della persona umana. Al centro del sistema c'è la persona con un sistema di libertà costruito per cerchi concentrici che si allargano dalla persona alla famiglia, alla scuola, alla confessione religiosa, al sindacato, al partito. Una tessuto delle libertà che veniva costruito per cerchi concentrici e che veniva qualificato con il termine di "socialità progressiva", dove l'uomo si trova al centro della realtà sociale e politica.

Quarto. Un governo parlamentare. Alla Costituente ci fu, su questo punto, un dibattito approfondito che portò alla esclusione, per motivi di natura storica e politica, delle forme, che pure furono prospettate, sia del governo direttoriale sia del governo presidenziale. Si scelse, di conseguenza, il governo parlamentare, ma corretto e razionalizzato attraverso alcuni meccanismi di stabilizzazione delle maggioranze.

Quinto. Un forte sistema di garanzie, in grado di controbilanciare i poteri di indirizzo spettanti alla maggioranza. Perciò forti poteri di equilibrio riconosciuti al Capo dello Stato; presenza di una Corte costituzionale con il compito di garantire la rigidità del modello; impianto di una Magistratura indipendente dal potere politico. Tant'è che i primi commentatori – penso ad uno scritto famoso di Vezio Crisafulli sulla forma di governo che risale al 1958 – individuavano l'essenza della nuova Carta proprio nel sistema di limiti posti alla maggioranza. Caratteristica di questa Carta era, infatti, quella di privilegiare la tutela delle minoranze sulla costruzione di un efficiente congegno per la produzione delle decisioni politiche attraverso l'azione di governo. Il governo nasceva, pertanto, molto frenato dalla presenza di forti contropoteri e dal pluralismo di un tessuto democratico che veniva garantito dalla presenza di una costituzione che non poteva essere messa a rischio dalle decisioni della maggioranza.

Nella sua articolazione territoriale il modello trovava, infine, il suo compimento nella costruzione di uno Stato regionale, ai confini con il modello di Stato federale.

7. Come ha funzionato questo modello?

Se vogliamo dare un giudizio di estrema sintesi direi che, in relazione alle condizioni di partenza e agli obiettivi che i costituenti si erano proposti, il modello ha, nel complesso, ben funzionato, specialmente nel corso dei primi quarant'anni. Ha funzionato bene, perché in sostanza ha realizzato tutti gli obiettivi primari che erano stati fissati come base dell'originario patto di garanzia. In questo i costituenti erano riusciti a guardare lontano, a definire una costituzione "presbite" fondata su un disegno di lunga durata. Il merito che va riconosciuto a questa carta è che, in una situazione mai facile e spesso al limite della rottura, il tessuto democratico ha tenuto, il rischio di involuzioni autoritarie è stato alla fine sempre evitato, le minoranze sono state sempre garantite anche nei momenti più accesi della lotta politica. Lo scopo fondamentale perseguito dai costituenti è stato, quindi, raggiunto con riferimento all'arco della nostra storia repubblicana, al punto che la nostra democrazia, nata debolissima e a rischio nella sua stessa sopravvivenza, in questo percorso storico, si è sempre più radicata e consolidata specialmente sul terreno delle libertà e delle autonomie.

Oggi, in Europa, l'Italia si colloca tra i paesi dove le libertà sono più radicate e le autonomie più forti. Non solo. Se sul terreno del funzionamento della forma di governo la democrazia italiana era nata come "bloccata", con una maggioranza destinata a restare, per esigenze di politica internazionale, sempre maggioranza ed un'opposizione destinata a restare sempre opposizione, nel corso del tempo proprio la tenuta del modello costituzionale ha consentito la

trasformazione di una “democrazia bloccata” in una “democrazia compiuta”, dove si è potuto pienamente affermare il principio dell’alternanza. E se è vero che questo è avvenuto dopo oltre 40 anni, anche attraverso la riforma elettorale del 1993 e lo sviluppo delle vicende internazionali, è anche vero che, alla fine, l’alternanza nel nostro paese si è potuta realizzare e ha cominciato a funzionare anche grazie alla tenuta del modello costituzionale .

8. Quello che a questo punto si deve dire è che, al di là delle singole modifiche introdotte nella forma di Stato e di governo, la riforma approvata nel 2005 e sottoposta ora a referendum ha ribaltato questo modello nella sua stessa logica originaria legata alle sue radici storiche. Se la Costituzione era nata negli anni quaranta per unire forze contrapposte intorno a un disegno di lunga durata, questa riforma ha assunto le forme di un disegno che è nato per introdurre divisioni sulla base di un progetto di politica contingente. L’obiettivo di questa riforma si presenta, infatti, tutto politico e congiunturale, oltre che fondato su una forte contrapposizione tra maggioranza e opposizione. Per questo siamo in presenza di una logica storica opposta a quella propria del modello originale. E la contrapposizione emerge in particolare su due punti: sulle alterazioni che vengono introdotte nel governo parlamentare e sull’indebolimento che s’intende apportare al sistema delle garanzie.

Per questo la riforma fa nascere anche un problema che va al di là della sfera politica e investe la stessa legalità costituzionale. Il problema è se una riforma di questa portata, che modifica l’essenza di quella forma di governo e di quella forma di Stato che furono adottate con la carta del 1948, sia compatibile con l’art. 139 della Costituzione, dove si dichiara sottratta alla revisione costituzionale la “forma repubblicana”. Ora, anche nell’ipotesi in cui non si voglia ritenere intaccata dalla riforma la “forma repubblicana” intesa nel suo significato più ristretto, è indubbio che una riforma come questa viene sicuramente a mettere in gioco aspetti che investono alcuni dei “principi supremi” sottesi alla nostra Costituzione. Su questo piano, sappiamo che la Corte costituzionale, quando in una famosa sentenza (la n. 1146 del 1988), ha definito il limite segnato dall’art. 139, ha ritenuto sottratti a revisione costituzionale non solo la “forma repubblicana” ma anche i “principi supremi”, comprendendo in questa nozione i principi “coessenziali” alla forma dello Stato democratico. Quando si va a toccare – come in questo caso accade – la forma di governo parlamentare insieme con l’intero sistema delle garanzie su cui questa forma di governo è stata impiantata, può nascere, di conseguenza, il dubbio se i “principi supremi” su cui risulta fondato il nostro Stato costituzionale siano stati o meno rispettati e se il contenuto della riforma abbia, di conseguenza, rappresentato una revisione ai sensi

dell'art. 138 cost., ovvero l'esercizio di un vero e proprio potere costituente, estraneo al potere di revisione. Nasce, dunque, la domanda apparentemente paradossale sulla "costituzionalità" di questa riforma costituzionale: per questo alcuni costituzionalisti (Pace, Sartori, Elia) hanno di recente parlato di questa riforma come di una riforma costituzionale "incostituzionale", ricorrendo ad un ossimoro che probabilmente esprime una sua verità.

9. Questi sono gli aspetti più problematici del passaggio che dovremo affrontare nel giugno prossimo e questo spiega come questo passaggio assuma oggi una portata straordinaria. Se il referendum darà un risultato favorevole alla riforma, la vicenda storica della costituzione del 1948 potrà ritenersi conclusa e nascerà un'altra cosa. Se invece il referendum confermativo, come è auspicabile che accada, darà una risposta negativa, il percorso di questa Carta proseguirà, probabilmente con aggiustamenti successivi. Qualunque cosa accada questo referendum rappresenta, dunque, uno spartiacque destinato a misurare la consistenza delle due aree culturali e politiche intorno a cui ha sinora ruotato, con alti e bassi, la nostra storia repubblicana.

D'altro canto, nell'ipotesi in cui prevalga la risposta negativa alla riforma, se l'impianto profondo di questa Costituzione verrà preservato, rimarrà comunque aperto il problema del suo adeguamento ai nuovi caratteri della nostra realtà politica ed istituzionale. Ma una cosa è adeguare e riformare e una cosa è stravolgere, per abbandonare e distruggere un intero impianto istituzionale con le radici della sua storia.

Nell'ipotesi in cui il referendum blocchi questa riforma, certamente un punto su cui occorrerà intervenire riguarda la cosiddetta "norma europea", cioè l'arricchimento del tessuto dell'art. 11 così da rafforzare la connessione del nostro ordinamento con il quadro comunitario. Un altro punto su cui intervenire è quello dell'ordinamento regionale. La riforma del Titolo V del 2001 non è stata una riforma felice, anche se le idee di fondo che la ispiravano erano idee sicuramente condivisibili. La fretta con cui si volle varare, alla fine della scorsa legislatura, questa riforma ha lasciato grosse disarmonie su cui la Corte costituzionale è costretta oggi continuamente a intervenire con una giurisprudenza creativa. Perciò anche su questo aspetto resta l'esigenza di rivedere e completare l'impianto del Titolo V tracciato nel 2001, in particolare con riferimento al cosiddetto "federalismo fiscale", cioè alla ripartizione delle risorse tra centro e periferia.

Infine, considerando i rischi che il sistema ha corso in quest'ultima fase, un punto su cui riflettere dovrebbe essere anche quello del procedimento di revisione costituzionale. Su questo piano esiste, come proposta largamente condivi-

sibile – tanto più se si dovesse aggravare la situazione di tensione cui oggi si assiste – quella di irrigidire maggiormente il procedimento di revisione costituzionale, prevedendo in ogni caso per questo procedimento la necessità di una maggioranza qualificata dei due terzi.

Questi mi paiono alcuni dei profili da tener presente in vista del prossimo referendum costituzionale, ove questo passaggio lo si voglia cogliere come momento della storia che abbiamo alle spalle e nella prospettiva dello sviluppo del nostro Stato costituzionale.