

LA COSTITUZIONE ITALIANA TRA CONTINUITA' E CAMBIAMENTO  
DALLA TRANSIZIONE INCOMPIUTA ALLA TRANSIZIONE PERMANENTE

RELAZIONE TENUTA IL 22 NOVEMBRE 2001 DAL

**Prof. Enrico Grosso**

Professore straordinario di Diritto costituzionale e di Diritto Pubblico comparato presso la  
facoltà di giurisprudenza dell'Università del Piemonte orientale Amedeo Avogadro, sede  
di Alessandria

## LA COSTITUZIONE ITALIANA TRA CONTINUITA' E CAMBIAMENTO

Da dieci anni si parla di transizione costituzionale. Su questo tema sono possibili due modi di impostazione, ovvero due criteri di tematizzazione: 1. L'ingegneria costituzionale, intesa come formulazione di modelli e architetture giuridico-istituzionali; 2. Lo studio delle cause della crisi attraverso la ricostruzione delle origini storiche e culturali, delle concezioni che furono alla base del costituzionalismo moderno.

Nella presente relazione adotterò la seconda delle prospettive di analisi appena enunciate.

### Breve excursus sugli antecedenti storici

Riandiamo alla fine del secolo XVIII e incontriamo due autori importanti, Thomas Paine e Alexis de Toqueville. Paine definiva la costituzione come l'atto giuridico di un popolo che si dà un governo. Secondo A. de Toqueville (prima metà dell'800) le costituzioni sono gli strumenti che un popolo si dà nel momento della saggezza per poterne far uso nei momenti della follia. Le due 'definizioni' Richiamate attestano una concezione totale e consensuale della costituzione, come atto di tutto il popolo unito. La sua legittimazione deriva dal fatto che il popolo si riconosce nel testo costituzionale. Per questo, nei momenti conflittuali la costituzione resta il faro, il punto di riferimento indiscusso.

La costituzione è il prodotto della sovranità popolare costituente, e al tempo stesso è l'atto che disciplina tale sovranità, ponendo le regole al termine del processo rivoluzionario. Ogni popolo ha diritto di darsi le sue regole, ma poi la costituzione a sua volta regola e delimita la sovranità del popolo costituente, altrimenti incontrollato e minacciosamente onnipotente.

Nel secolo XIX le costituzioni si inaridiscono, sono in genere monarchiche, diventano atti formali che sanciscono il patto tra le monarchie e le classi egemoni. Le costituzioni dell'800 hanno meno il carattere di norme fondamentali, non contengono in genere le dichiarazioni dei diritti, che si trasferiscono nei codici civili, per altro sbilanciati in senso economico-patrimoniale.

Nel XX secolo torna in auge il concetto di popolo sovrano, rivisitato alla luce di una società che è diventata pluralistica. La costituzione deve tessere la trama che regola i rapporti tra le classi sociali. Ma torna a riproporsi la dialettica tra sovranità del popolo e sovranità della legge fondamentale (cfr. l'art. 1 della nostra costituzione, che bene esprime il tentativo di tenere in equilibrio i due elementi in tensione). Sono intanto nati i partiti politici di massa. Le costituzioni dell'800 erano oligarchiche, nel 900 la costituzione intende rappresentare le masse, attraverso la mediazione dei partiti. Il parlamento è lo strumento di regolazione della dialettica dei partiti, che impedisce la dittatura rivoluzionaria del popolo sovrano.

Si capisce così la scelta dei nostri costituenti di limitare l'uso del referendum, così come la scelta di una democrazia parlamentare, anziché di una repubblica presidenziale, che limita l'autonomia del governo.

Questo sistema costituzionale implica il riconoscimento della costituzione da parte dei partiti.

### Gli ultimi vent'anni: l'inizio della crisi

La crisi della costituzione non a caso comincia con la crisi dei partiti. Nei cinquant'anni di vita della costituzione c'è stato un atteggiamento collettivo di supporto alla Costituzione, ancorchè non completamente attuata. A metà degli anni ottanta la costituzione ha smesso di essere il punto di riferimento, e il parlamento a sua volta ha perso riconoscimento e legittimazione.

La costituzione è diventata oggetto di discussione (interpretazione) e di lotta politica per riformarla, se non addirittura strumento e arma di lotta.

La crisi dei partiti è insieme ideale, funzionale, strutturale. Ideale, in quanto effetto della crisi delle ideologie. Funzionale, perché è sempre più difficile per i partiti esercitare il ruolo di mediazione nei confronti di una società sempre più complessa. Strutturale, nel senso che declina il carattere di massa, diminuiscono gli iscritti, cresce il funzionariato. La crisi dei partiti ha lasciato un vuoto politico, che non è stato colmato. Analizziamo il problema dal punto di vista della forma di governo. E' una prospettiva consapevolmente parziale. In un sistema in cui i partiti sono forti, il parlamento è forte e il governo può anche non essere forte. Negli anni '80 avviene silenziosamente un rafforzamento del governo, per supplire alla debolezza parlamentare. Cresce il potere normativo del governo. Il passaggio dalla prima alla cosiddetta seconda repubblica si attua nella crescente rilevanza del governo a fronte della crescente inconsistenza dei partiti. Da qui il paradosso delle riforme: le riforme costituzionali sono sempre più necessarie ed è sempre più difficile farle. La strada della riforma del sistema elettorale si rivela una scorciatoia impraticabile. L sistema maggioritario promette soluzioni taumaturgiche che si rivelano illusorie.

### La transizione silenziosa

M. Calise nel suo libro "La costituzione silenziosa" sostiene che è avvenuto un cambiamento silenzioso e importante senza che ciò sia stato formalmente sanzionato. In assenza di una riforma complessiva si accreditano regole parziali che in modo silenzioso di fatto sono fondative di un assetto nuovo, che ci stiamo abituando a chiamare "seconda repubblica". Ho usato l'aggettivo "fondative", perché sono regole che riguardano assetti di potere rilevanti e duraturi, tale da determinare una significativa riorganizzazione del potere stesso nella tormentata transizione dal vecchio al nuovo sistema politico. Propongo tre esempi.

Esempio 1: le autorità amministrative indipendenti. Le authorities controllano le attività economiche sottraendosi in sordina al controllo delle istituzioni politiche rappresentative; muta il confine pubblico-privato, cade il monismo parlamento/governo per una frammentazione di poteri insieme legislativi, amministrativi e giurisdizionali, e si erode così anche il concetto tradizionale di separazione dei poteri.

Esempio 2: le leggi elettorali, per la creazione del cosiddetto bipolarismo. In realtà la legge di riforma del '90 non manda in Parlamento uomini selezionati in base a una logica bipolare. Non serve a eleggere direttamente il governo. Ma soprattutto non serve a scegliere i candidati migliori, più rappresentativi e più vicini ai cittadini. Il sistema di selezione delle candidature non ha funzionato: la maggior parte dei collegi elettorali ha una determinazione previamente decisa dalle segreterie nazionali dei partiti. Mei collegi incerti si candidano le "seconde linee", che poi saranno quelle che faranno spostare l'ago della bilancia in parlamento.

Esempio 3; secondo il “modello Westminster”, ovvero la formula inglese di formazione del governo, il leader del partito vincitore delle elezioni è il capo del governo. Lo stiamo realizzando? No, stiamo andando verso un modello presidenziale, con personalizzazione della leadership e conferimento al presidente del consiglio di poteri sempre più ampi; il tutto nel silenzio della Costituzione. Lo staff del Presidente del Consiglio è sempre più ampio, autonomo, sganciato dal circuito politico ufficiale. Il governo fa politica indipendentemente dalla sua maggioranza, che è totalmente asservita alla volontà del premier.

### Verso un presidenzialismo di fatto

Nel vuoto lasciato dall'inconsistenza dei partiti, il premier è spinto a cercare fuori dal Parlamento la fonte della propria legittimazione; da un lato, sul fronte della comunicazione, accentuando i canali diretti di accesso al pubblico dei cittadini, con conseguente personalizzazione della leadership; dall'altro, sul fronte degli specifici poteri di governo, che – nel silenzio della costituzione – sono stati attribuiti alla Presidenza del Consiglio.

In trent'anni nello staff della Presidenza del Consiglio si è passati da 50 a 4500 dipendenti (a Londra sono 300!). Si sono moltiplicati i dipartimenti, sottraendoli ai ministri. Nel reclutamento dello staff l'autonomia del Presidente è tale che di fatto si può parlare di un “partito del premier”.

Che cosa si può fare? Una strada potrebbe essere quella del consolidamento dei partiti. La costituzione è impotente: i partiti sono poco regolamentati dalla Costituzione che li considera semplici associazioni. Altrettanto sta avvenendo con il governo. La Commissione bicamerale ha finto di ispirarsi a un modello istituzionale “tipo Westminster”, mentre nei fatti si attuava una transizione silenziosa al presidenzialismo.

### Un'altra chiave di lettura: la Costituzione come garanzia dei diritti

La costituzione può essere intesa anche come limite e garanzia dei diritti, che il governo tende a coartare o almeno a incanalare ai suoi obiettivi. Questa concezione costituzionale è di ispirazione americana. L'art. 16 della dichiarazione dei diritti dell'89 recita: “Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, e la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione”.

La nostra costituzione ha messo un po' in ombra questa prospettiva di considerazione della Costituzione. La concezione della Costituzione come garanzia dei diritti è diversa e se non antitetica quanto meno non complementare alla concezione della Costituzione come indirizzo politico. L'attuale crisi della Costituzione come strumento di indirizzo può spingere a esaltare la dimensione garantistica della legge fondamentale.

La perdita di credibilità della politica conferisce autorevolezza al potere giurisdizionale, in particolare ai giudici costituzionali. La Costituzione sembra essere destinata ad essere interpretata più dalle Corti che dalle Camere.

### Verso una Costituzione europea?

Le Corti tendono a superare l'orizzonte statale per parlare un linguaggio costituzionale sovranazionale. L'emancipazione della Costituzione dalla politica può essere letta come

emancipazione dallo Stato per promuovere un senso comune del diritto e una sovranità popolare sovranazionale.

Possiamo chiederci in conclusione: c'è dunque bisogno di una nuova Costituzione? La risposta è sì, a condizione che sia di respiro europeo, e non costituita da un popolo sovrano (che non c'è), ma dall'integrazione tra le diverse esperienze particolari mediate dalle Corti, ovvero da organi giurisdizionali.

oooooooooooo