

6/

“Imperfetto perfettismo”: le riforme costituzionali nell’Italia del secondo dopoguerra. Intervista a Salvatore Bonfiglio

Salvatore BONFIGLIO *

a cura di Fausto PIETRANCOSTA **

Il costituzionalista Salvatore Bonfiglio, nell’intervista rilasciata a Diacronie. Studi di Storia contemporanea il 26 agosto 2016, approfondisce i meccanismi di funzionamento del sistema istituzionale italiano in una prospettiva di analisi comparativa tra le soluzioni adottate in Assemblea costituente e le formule in vigore in altri paesi, giungendo ad esaminare i tentativi di razionalizzazione dell’ordinamento italiano che si sono susseguiti nel corso degli anni, sino alle modifiche introdotte dall’ultima riforma costituzionale.

Fausto Pietrancosta: In che modo ritiene si inserisca la legge di revisione costituzionale (cosiddetta Riforma Boschi)¹, approvata in via definitiva dal Parlamento ad inizio del 2016 e che a breve sarà sottoposta a referendum popolare confermativo, nel contesto politico nazionale e in che modo crede abbia influito l’attuale conformazione del sistema partitico italiano sulle scelte con essa compiute?

Salvatore Bonfiglio: Da molti anni si discute in Italia sull’utilità di una razionalizzazione del nostro sistema parlamentare, a cominciare dal superamento del

¹ S. 1429 – Disegno di Legge costituzionale “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione” approvato in prima deliberazione – dal Senato nella seduta del 13 ottobre 2015 e dalla Camera nella seduta dell’11 gennaio 2016 e – in seconda deliberazione – dal Senato nella seduta del 20 gennaio 2016 e dalla Camera nella seduta del 12 aprile 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 15 aprile 2016 n. 88.

bicameralismo perfetto. La legge di revisione costituzionale, che a breve sarà sottoposta a referendum costituzionale, riguarda questa e altre innovazioni di cui, però, si discute poco, perché i partiti politici sono in questa fase più impegnati a risolvere problemi interni organizzativi e di tattica politica piuttosto che a confrontarsi nel merito sulle questioni istituzionali e politiche in una prospettiva di medio e lungo termine. Le innovazioni proposte, però, costituiscono una prima risposta a problemi già ampiamente esaminati in passato, anche quando la conformazione del sistema partitico italiano era molto diversa rispetto a quella attuale.

F.P.: Pur nella diversità dei punti di partenza e del momento storico è possibile rintracciare delle analogie tra il dibattito sull'ordinamento istituzionale all'interno dei partiti di oggi e quello animato dai membri dell'Assemblea costituente fra il 1946 e il 1947? E in caso quali differenze riesce a ravvisare?

S.B.: L'Italia del secondo dopoguerra usciva dalla dittatura fascista. La Resistenza e i suoi valori erano e, ancora oggi, costituiscono il momento fondativo della Costituzione repubblicana. L'Assemblea costituente lavorò con molto impegno e, occorre ricordarlo, animata da una grande e comprensibile preoccupazione: modellare le istituzioni repubblicane in modo tale da prevenire e contrastare derive autoritarie e plebiscitarie². Questo spiega la diffidenza dei Padri fondatori nel prevedere un forte Primo Ministro o un Cancelliere alla guida del Governo. Non solo: molte erano le perplessità sulla introduzione degli istituti di democrazia partecipativa (referendum abrogativo, iniziativa legislativa popolare, ecc.). Tuttavia, in Assemblea Costituente alcuni giuristi, come Costantino Mortati, evidenziarono la necessità di introdurre in Costituzione regole idonee a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo, nonché a valorizzare gli istituti di democrazia partecipativa³.

F.P.: Che ruolo hanno avuto a suo parere le dinamiche sociali ed economiche, ma anche il contesto geo-politico internazionale e, nello specifico, europeo sulle scelte

² Si vedano a riguardo le analisi contenute in AGA ROSSI, Elena, *Una nazione allo sbando. L'armistizio italiano del settembre 1943*, Bologna, Il Mulino, 1993; BARBAGALLO, Francesco, *La formazione dell'Italia democratica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 5-128; CARETTI, Paolo, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in CHELI, Enzo, (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 31 et seq.; POMBENI, Paolo, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016.

³ Cfr. GALIZIA, Mario, GROSSI, Paolo (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990; GALIZIA, Mario (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007.

istituzionali compiute dai membri della Costituente? Analogamente, volendo stabilire una forma di comparazione, in che modo le stesse dinamiche e il contesto internazionale odierni hanno influito sul dibattito sulle riforme alla base dell'attuale legge di revisione del testo costituzionale?

S.B.: Le dinamiche sociali ed economiche e il contesto internazionale hanno sempre una grande influenza sulle dinamiche interne ai singoli Stati. In Italia, comunque, nel dopoguerra vi fu un autentico processo costituente, nel corso del quale i partiti politici italiani ebbero un ruolo determinante. Basti pensare che anche dopo i governi di unità nazionale i lavori dell'Assemblea costituente andarono avanti fino alla approvazione della Costituzione repubblicana, mentre oggi le forze politiche si schierano sulla riforma prevalentemente in relazione alla loro collocazione politica (dentro o fuori dalla maggioranza parlamentare). Dopo la sua approvazione, però, la Costituzione rimase inattuata e il sistema politico bloccato, anche a causa del contesto internazionale. Ma, dopo la caduta del Muro di Berlino nell'ottobre del 1989 e la nascita dell'Unione Europea il 1 novembre del 1993, una razionalizzazione delle nostre istituzioni politiche sarebbe stata ancor più auspicabile rispetto al passato, anche per favorire una più attiva partecipazione del nostro Paese alle scelte europee e internazionali. Tale partecipazione, infatti, per avere un maggiore peso politico richiede istituzioni nazionali stabili e autorevoli. E non è certo utile, come è avvenuto in passato, che alle riunioni del Consiglio europeo prenda parte per l'Italia ogni sei mesi un diverso Presidente del Consiglio. La stabilità dell'azione di Governo, dunque, è di fondamentale importanza, ma i partiti nazionali da soli non sono più in grado di garantire tale stabilità. Anche le istituzioni politiche europee devono essere più forti e rappresentative. Per tale ragione occorre una transnazionalizzazione delle elezioni per il Parlamento europeo, che necessita di un corrispondente diritto elettorale unitario, e una europeizzazione dell'esistente sistema dei partiti⁴.

F.P.: A suo parere è possibile tracciare un percorso più o meno lineare che partendo dal testo costituzionale entrato in vigore il 1° gennaio 1948, passando per le varie modifiche organiche tentate o compiute (commissioni bicamerali delle legislature IX,

⁴ Cfr. BONFIGLIO, Salvatore, *Costituzione e forma di governo nel quadro del processo di integrazione europea*, Roma, Philos, 1999; ID., «La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea», in *Nomos, Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, 3/2015, pp. 16-35, URL: < http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/01/Concetto-e-funzione-dei-partiti-politici_Nomos3-2015.pdf > [consultato il 25 settembre 2016].

XI e XIII e riforme del 2001 e del 2005)⁵, possa pervenire all'attuale ultima riforma approvata dal Parlamento motivandone e chiarendone le caratteristiche della discussione e le formule definite?

S.B.: Il percorso delle riforme istituzionali è molto travagliato. Per un lungo periodo della nostra storia repubblicana, i principali temi istituzionali dibattuti erano: l'attuazione della Costituzione; il sistema politico bloccato e il cosiddetto “bipartitismo imperfetto”; la destrutturazione del sistema partitico, dopo la caduta del Muro di Berlino⁶ e, soprattutto, a cominciare dalle ultime elezioni politiche del 1992 svoltesi con sistema elettorale proporzionale con preferenze. Se, dopo la caduta del Muro di Berlino, ci fosse stato un percorso più o meno lineare, allora non si sarebbe persa l'occasione per apportare alcune modifiche costituzionali e attuare l'articolo 49 della Costituzione con una regolazione legislativa sui partiti politici⁷. Del resto, già nella prima metà degli anni Ottanta fu istituita la prima Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, presieduta da Bozzi⁸. Dalla lettura dei suoi

⁵ Commissione Bicamerale Bozzi (1983-1985), Commissione Bicamerale De Mita-Iotti (1993-1994), Commissione Bicamerale D'Alema (1997), Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 24 ottobre 2001 n. 248, Legge costituzionale 16 novembre 2005 n. 2544-D “Modifiche alla Parte II della Costituzione”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 18 novembre 2005 n. 269.

⁶ PIETRANCOSTA, Fausto, «Caduta dei confini politici, destrutturazione dei confini partitici 1989-1994: i partiti politici italiani dalla crisi alla ristrutturazione», in *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea : Il mosaico dei confini. Le frontiere della modernità*, 1, 1/2009, URL: <http://www.studistorici.com/2009/10/19/pietrancosta_caduta_dei_confini_politici/>.

⁷ Cfr. BONFIGLIO, Salvatore, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2013; ID., «La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea», cit.

⁸ La Camera e il Senato nelle sedute del 14 aprile 1983, approvarono una risoluzione alla Camera e un ordine del giorno al Senato, con i quali veniva deliberata l'istituzione di una Commissione bicamerale composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento in ragione della composizione dei gruppi parlamentari allo scopo di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere. La fine anticipata della legislatura non consentì l'avvio dei lavori della Commissione, ma nella IX legislatura, nelle sedute del 12 ottobre 1983, le Camere tornarono nuovamente sull'argomento e approvarono due analoghe mozioni che confermavano le indicazioni adottate nella precedente deliberazione. In particolare ciascuna Camera avrebbe costituito una Commissione speciale di venti membri con funzioni conoscitive, le due Commissioni così costituite dovevano quindi formare congiuntamente una Commissione bicamerale con il compito di «formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa». Le conclusioni della Commissione bicamerale sarebbero poi state trasmesse ai Presidenti delle due Camere entro un anno dalla sua prima seduta. Si veda il resoconto pubblicato in CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier della Commissione parlamentare per le Riforme costituzionali*, URL: <<http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/preco3.htm>>, [consultato il 31 agosto 2016].

lavori emergono divergenze sostanziali fra le parti e, comunque, l'attività della Commissione si concluse senza alcuna decisione sostanziale. Tuttavia, se non si riuscì a modificare i rami alti delle istituzioni statali, sempre negli anni Ottanta, iniziò un percorso di riforma concernente i governi locali: basti pensare all'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia. La vera occasione mancata fu data dai lavori della seconda Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, presieduta prima da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Iotti, che pure aveva fatto un buon lavoro⁹. Si può dire che finalmente sembrava venir meno il "complesso del tiranno", adottando una forma seppur attenuata del cancellierato della Repubblica federale di Germania. Anche questo progetto si arenò, così come fallì alcuni anni dopo quello presentato dalla Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema. In conclusione, per quanto riguarda la razionalizzazione del sistema parlamentare, anche se non occorre sottovalutare le modifiche apportate ai regolamenti parlamentari, la stagione dei fallimenti si può dire che sia stata molto lunga e ancora non conclusa (almeno fino al prossimo referendum costituzionale). Per tale ragione le aspettative sulla più recente riforma costituzionale sono cresciute notevolmente, dopo aver quasi obbligato Giorgio Napolitano ad iniziare un secondo mandato presidenziale, con l'impegno assunto da parte delle forze politiche ad approvare le riforme istituzionali da molti anni auspicate ma non compiute¹⁰. Non a caso la legge di revisione costituzionale è stata votata per tre volte anche da Forza Italia, che ha votato pure l'Italicum.

F.P.: Indro Montanelli in una famosa intervista rilasciata nel corso degli anni Novanta¹¹ parlò del differente punto di partenza del lavoro dei costituenti tedeschi rispetto a quelli italiani nella redazione della legge fondamentale della Repubblica,

⁹ Nelle sedute del 23 luglio 1992 la Camera ed il Senato hanno approvato due atti monocamerali di indirizzo, con cui veniva deliberata l'istituzione di una Commissione alla quale affidare il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione (limitatamente ai titoli I, II, III, IV e V, secondo l'ordine del giorno approvato dal Senato) e le proposte di legge in materia elettorale presentate alle Camere, e di elaborare un progetto organico di revisione dei titoli della Costituzione citati, nonché dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali. Venne così costituita la "Commissione parlamentare per le riforme istituzionali", composta da 30 deputati e 30 senatori nominati dai Presidenti delle due Camere in modo tale da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento. Si veda a riguardo il resoconto pubblicato in CAMERA DEI DEPUTATI, *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura*, URL: < <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/preco7.htm> > [consultato il 31 agosto 2016].

¹⁰ Si veda il Discorso del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano pronunciato davanti alle Camere riunite in seduta comune il 22 aprile 2013 presso la Camera dei Deputati, URL: < <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688> > [consultato il 31 agosto 2016].

¹¹ Intervista ad Indro Montanelli sulla *Storia d'Italia*, URL: < <https://www.youtube.com/watch?v=D3UK8a7-IT8> > [consultato il 16 luglio 2016].

sottolineandone la scelta a favore del rafforzamento del ruolo dell'esecutivo come risposta al «caos della Repubblica di Weimar» nel primo caso e, al contrario, la scelta di una forma esasperata di parlamentarismo in grado di condizionare e limitare ogni forma di azione dell'esecutivo quale origine dei mali del sistema istituzionale italiano nel secondo. Quanto ritiene ci sia di vero in questa analisi e quanto ritiene che questa eventuale consapevolezza abbia condizionato il dibattito sulle riforme costituzionali nei decenni sino alle ultime modifiche introdotte?

S.B.: La riflessione di Montanelli contenuta in quella intervista è molto lucida. Ho già osservato quanto fosse avvertita la preoccupazione dei Costituenti italiani per un possibile ritorno ad un regime autoritario¹². La Repubblica federale, invece, non soltanto ha scelto istituzioni governative a favore di un forte cancellierato, ma ha anche adottato un modello di “democrazia protetta”, che prevede, tra l'altro, la conformità dell'ordinamento interno dei partiti ai principi fondamentali della democrazia. L'esperienza costituzionale di molti stati ha confermato, infatti, che la disciplina giuridica dei partiti e delle forze politiche è utile non soltanto a “protezione” dei sistemi democratici, ma anche per migliorare la qualità stessa della democrazia, per riconoscere il ruolo importante dei partiti nel processo democratico, valorizzando l'effettiva partecipazione dei cittadini alla politica nazionale¹³. L'esistenza di forti partiti democraticamente organizzati costituisce il miglior antidoto ai movimenti populistici, che, a causa della loro stessa natura, non hanno un assetto organizzativo democratico. Tuttavia, non si può affidare soltanto ai partiti politici la valorizzazione della partecipazione politica dei cittadini e la stabilità dell'azione di Governo. Occorrono alcuni nuovi dispositivi costituzionali, oggi previsti dalla legge di revisione costituzionale, che rafforzino l'azione del Governo in Parlamento, mettendo fine agli abusi del passato. Penso, in particolare, ai decreti legge che oggi possono dettare regole anche per materie tra loro eterogenee. La legge di revisione costituzionale, invece, prevede che i decreti legge debbano contenere misure immediatamente applicabili e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. In compenso il Governo, grazie alla riforma, può chiedere alla Camera di deliberare sui progetti di

¹² Si vedano POMBENI, Paolo, *La ragione e la passione. Le forme della politica nell'Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2010; ID., *La questione costituzionale in Italia*, cit.; GHISALBERTI, Carlo, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1983; RUFFILLI, Roberto, «Quel primo compromesso. I contrasti e le mediazioni all'origine della Repubblica», in *Il Mulino*, 1, 1/1988, pp. 99-112; BOBBIO, Norberto, *Origine e caratteri della Costituzione*, in BOBBIO, Norberto, *Dal fascismo alla democrazia I regimi, le ideologie, le figure e le culture politiche*, Milano, Baldini e Castoldi, 1997, pp. 159-183.

¹³ Si veda a riguardo: LANCHESTER, Fulco, BRANCACCIO, Francesco (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè editore, 2003.

legge di particolare importanza per il Governo entro un termine scelto dalla stessa Camera tra 70 e 85 giorni.

F.P.: Bicameralismo paritario, Senato delle autonomie ed elettività della camera alta sono stati già nel 1946-1947 temi oggetto di acceso dibattito tra le forze politiche. Come interpreta la soluzione istituzionale allora definita e come giudica la modifica dell'assetto parlamentare approvata a riguardo nell'ultima riforma rispetto alla scelta iniziale?

S.B.: Nella seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente tutti concordarono sull'importanza di evitare che la seconda Camera divenisse un doppione della prima. Tuttavia, non si riuscì a trovare una convincente soluzione al problema della sua composizione. Non vi fu un accordo sui motivi del bicameralismo, tant'è vero che a conclusione del dibattito rimase in piedi come principale giustificazione del bicameralismo soltanto quella di garantire meglio la qualità della legislazione¹⁴. Così di regionalistico nella composizione del Senato rimase ben poco. Fino ad oggi la norma costituzionale, secondo cui il Senato «è eletto a base regionale», ha fatto della Regione una mera circoscrizione elettorale, ma nulla impedisce che questa formula costituzionale possa essere rivitalizzata, come prevede la riforma, attraverso la trasformazione del Senato in Camera a prevalente composizione regionale. In effetti, l'attuale assetto bicamerale non ha più alcuna ragion d'essere, tant'è vero che, soprattutto dopo la riforma del titolo V della Costituzione, con la legge costituzionale n. 3 del 2001, la dottrina costituzionalistica italiana ha molto approfondito il tema della trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie territoriali. La riforma del 2001, infatti, non soddisfa le esigenze di raccordo e di cooperazione tra Stato e Regioni. Anche da un'attenta analisi delle esperienze degli Stati federali e regionali emerge non soltanto l'intreccio di competenze fra i diversi livelli territoriali, ma anche la presenza di momenti di raccordo e di cooperazione, che vengono soddisfatti, innanzitutto, attraverso una Camera di rappresentanza degli enti

¹⁴ Il progetto di Costituzione che fu proposto all'Assemblea Costituente per la discussione e la votazione finale fu accompagnato da una relazione del Presidente della "Commissione dei 75" Onorevole Meuccio Ruini in cui venivano evidenziati dei limiti al progetto. Si veda il Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, *Relazione del Presidente della Commissione* presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, pubblicata in CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti dell'Assemblea Costituente*, URL: <<http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>> [consultato il 31 agosto 2016]; l'intervento dell'Onorevole Meuccio Ruini del 12 marzo 1947, pubblicato sullo stesso sito, URL: <http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sedo59/sedo59nc.pdf> [consultato il 31 agosto 2016].

territoriali di secondo livello. Viceversa, non ha più alcun senso concepire il Senato come “fotocopia” dell’altra Camera per garantire meglio la qualità della legislazione, perché quest’ultima dipende essenzialmente dalla tecnica legislativa e dalla valutazione sulla fattibilità delle leggi¹⁵. La mia valutazione di studioso sulla riforma del bicameralismo è articolata. Provo ora a sintetizzarla in questo modo. Tale riforma tocca non soltanto i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, ma anche la dinamica della forma di governo parlamentare. Sotto il primo aspetto la valutazione è meno positiva, perché sono state adottate soluzioni di compromesso non sempre coerenti con la valorizzazione della rappresentanza territoriale (basti pensare ai 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica). Si tratta comunque di soluzioni nel complesso accettabili, e che superano finalmente il bicameralismo paritario. Spesso si ricorda l’esperienza statunitense a difesa dell’attuale assetto bicamerale, ma l’esempio non è calzante. Infatti, se è vero che ci troviamo nel caso statunitense di fronte a un vero bicameralismo paritario, in quanto la Camera dei rappresentanti e il Senato hanno identica posizione e, con alcune eccezioni, identici poteri; è anche vero che al Senato statunitense spettano poteri speciali nel campo riservato al Presidente della Repubblica, perché l’intenzione del costituente americano era quella di fare del Senato una Camera di riflessione, non tanto dei poteri dell’altra Camera, quanto dei poteri del Presidente. In sostanza, il bicameralismo paritario è coerente con la forma di governo presidenziale statunitense, ma non con la forma di governo parlamentare degli Stati democratici, che, non a caso, hanno spesso adottato un parlamento a struttura monocamerale¹⁶. Allora, ci si può chiedere se non fosse stato meglio prevedere nella riforma anche per l’Italia un parlamento monocamerale. La risposta è contenuta negli artt. 5 e 114 della Costituzione: la nostra non è una Repubblica statocentrica e la seconda Camera ha la sua ragion d’essere come momento di raccordo politico-legislativo tra lo Stato e le autonomie territoriali. Ancora più evidente è l’impatto positivo della riforma sulla dinamica della forma di governo parlamentare. Il bicameralismo paritario è stato spesso concausa di una maggiore

¹⁵ Si vedano a riguardo BONFIGLIO, Salvatore, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma, Laterza, 2007; ID., *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un’analisi comparativa*, Padova, Cedam, 2008; ID., *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia: verso lo stato federale*, in DOMINICI, Domenico, FALZEA, Giuseppe, MOSCHELLA, Giovanni (a cura di), *Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 357-376.

¹⁶ Si vedano a riguardo le analisi contenute nel dossier pubblicato in SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio studi, Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P., dal titolo «*Le camere alte in Europa e negli Stati Uniti*», settembre 2013, 54, URL: < <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf> > [consultato il 31 agosto 2016].

instabilità governativa e ha favorito il fenomeno del transfughismo parlamentare, cioè dei passaggi dei parlamentari da un gruppo politico ad un altro. Nel 1994 il centrodestra vinse le elezioni alla Camera, ma non al Senato. Viceversa, nel 1996 il centrosinistra vinse al Senato, ma non alla Camera. Nel 2006, il secondo Governo Prodi aveva la maggioranza alla Camera, ma non al Senato, e, più di recente nel 2013 è accaduta la stessa cosa al PD guidato da Bersani. Oggi, il Governo Renzi necessita al Senato dei voti del gruppo del senatore Verdini, uscito da Forza Italia. Con la riforma, come già avviene in tutte le altre democrazie parlamentari, sarà la sola Camera dei deputati a votare la fiducia o la sfiducia al Governo. Inoltre, sarà la Camera dei deputati a dire l'ultima parola sulla maggior parte delle leggi; e, tuttavia, alcune leggi di particolare importanza (ad esempio le leggi costituzionali) e tutte le leggi che attengono ai rapporti tra Stato e autonomie regionali e locali continueranno ad essere, come oggi, leggi bicamerali. Inoltre, se pur depotenziato sul piano legislativo, il Senato potrà svolgere un'attività di controllo sulle politiche pubbliche, sull'attuazione delle leggi, sull'attività delle pubbliche amministrazioni, sull'impatto nei territori delle politiche dell'Unione Europea.

F.P.: La revisione del Titolo quinto adottata con l'ultima riforma del testo costituzionale è stata vista da molti come una sorta di arretramento rispetto al percorso di rafforzamento delle autonomie regionali in Italia, iniziato nel corso degli anni Settanta e consolidato con la riforma costituzionale del 2001¹⁷, con un ritorno di molte competenze a livello centrale. Possiamo inquadrare le scelte compiute come effetto della consapevolezza del fallimento dell'esperienza regionalista in Italia? In tal senso possiamo rintracciare dei punti di contatto nel dibattito istituzionale sulle autonomie locali tra il ceto politico presente in Assemblea costituente e quello attuale?

S.B.: Continuiamo a riflettere sulle istituzioni con un approccio storico-comparativo. Durante i lavori dell'Assemblea costituente e, ancor prima, negli anni della Resistenza, nella maggior parte dei programmi dei partiti, ad eccezione di quello repubblicano, non era presente una chiara indicazione sul rapporto di connessione bicameralismo-Regioni. Anzi, comunisti e socialisti erano contrari alle Regioni e proponevano un parlamento monocamerale. Vi era, dunque, una coerenza in questo

¹⁷ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 24 ottobre 2001 n. 248.

orientamento contrario alla Stato regionale¹⁸. Oggi, però, nessuna forza politica è contraria all'istituto regionale, per questo motivo, come si è detto, non è coerente con tale orientamento prevalente una proposta in senso monocamerale, viceversa è auspicabile la trasformazione dell'attuale Senato italiano in una seconda Camera intesa quale momento di raccordo politico-legislativo tra centro e periferia. Certo, la classe politica regionale, scelta nel caso dei consiglieri regionali con il sistema delle preferenze, in molte realtà non ha dato prova di buon governo. Pur auspicando una migliore selezione della classe politica regionale, non si può però parlare in modo generalizzato di fallimento dell'esperienza regionalista. Oggi comunque alcuni correttivi al testo del 2001 sono necessari; correttivi da molti anni proposti da una parte autorevole della dottrina costituzionalistica. La riforma costituzionale, in realtà, prevede un “ritorno” di alcune competenze a livello centrale, in linea con quanto già “anticipato” dalla giurisprudenza della Corte costituzionale orientata a limitare alcune competenze regionali su materie di interesse nazionale: grandi infrastrutture strategiche, tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, ecc. Come nella Legge Fondamentale della Repubblica federale tedesca, la riforma prevede anche che lo Stato possa intervenire al posto di una Regione quando sia necessario tutelare l'interesse nazionale oppure l'unità giuridica o economica della Repubblica. Nel procedimento di attivazione del cosiddetto potere sostitutivo del Governo, la legge di revisione costituzionale prevede il parere preventivo (obbligatorio e non vincolante) del Senato della Repubblica. A fronte di una riduzione dei poteri del legislatore regionale in materie che riguardano l'interesse nazionale, le Regioni attraverso i loro rappresentanti in Senato parteciperanno alla legislazione nazionale e alle attività di controllo sul governo nazionale. Del resto, la nuova ripartizione delle competenze a favore dello Stato non fa venir meno la possibilità, sancita all'art. 116 comma 3 della

¹⁸ Cfr. PAVONE, Claudio, *Autonomie locali e decentramento nella Resistenza*, in LEGNANI, Massimo (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 49 et seq.; AIMO, Piero, *Bicameralismo: una questione irrisolta nella storia costituzionale*, in ORRÙ, Romano, SCIANNELLA, Lucia, CIAMMARICONI, Anna (a cura di), *Dai parlamenti in Europa ai parlamenti d'Europa: giornate di diritto e storia costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2008, pp. 67-79; ID., *Bicameralismo e Regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977; CHELI, Enzo, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in AMATO, Giuliano, BARBERA, Augusto (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 297-314. Si vedano anche la versione online dell'intervento di Antonio D'Atena, inviato al Congresso annuale della IACFS (Tubinga, 28 giugno – 1 luglio 2006) dal titolo «Seconda camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano», URL <<http://www.issirfa.cnr.it/3297,908.html>> [consultato il 31 agosto 2016] e la versione online dell'intervento di Carlo Desideri inviato al Convegno *Federalism, Regionalism and Territory, IACFS e ISSIRFA-CNR* (Roma, 19-21 settembre 2012) dal titolo «Regionalism and territorial politics in Italy», URL <<http://www.issirfa.cnr.it/6739,908.html>> [consultato il 31 agosto 2016].

Costituzione, che con legge dello Stato – approvata da entrambe le Camere, sulle base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata – possano essere attribuite alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, a condizione che vi sia un “equilibrio” tra entrate e spese della Regione.

F.P.: Gli inevitabili riflessi della riforma Boschi sul funzionamento e le modalità di elezione degli organi costituzionali di garanzia come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale o le modifiche delle forme di controllo ed emendazione popolare come il referendum sembrerebbero andare nella direzione di uno spostamento dei rapporti di potere a vantaggio dell’esecutivo, favorendo allo stesso tempo un rapporto quasi diretto e trilaterale tra partito di maggioranza alla Camera (tenuto conto degli effetti del disposto del cosiddetto Italicum¹⁹) esecutivo e corpo elettorale, ricalcando formule e prassi iper-maggioritarie in vigore in altre democrazie occidentali. Non ritiene ciò segni una rottura rispetto al solco tracciato dai costituenti nel 1946/1947? E in che modo crede abbiano inciso su tale evoluzione istituzionale gli avvenimenti degli ultimi trent’anni e in particolare quelli che hanno segnato il passaggio dalla prima alla seconda repubblica?

S.B.: La formula elettorale proporzionale, ritenuta intoccabile sino al 1992, è stata modificata a cominciare dall’approvazione delle leggi elettorali prevalentemente maggioritarie del 1993, dopo il referendum del 18 aprile 1993²⁰. La riforma era vista come condizione sufficiente per il rinnovamento del sistema politico e per l’affermazione della democrazia maggioritaria. Da allora però si è verificato un evidente disallineamento tra il sistema elettorale e alcune norme costituzionali. Oggi, la Costituzione prevede che per l’elezione del Presidente della Repubblica sia sufficiente, dopo il terzo scrutinio, la maggioranza assoluta. La legge di revisione costituzionale, invece, alza il *quorum* necessario per l’elezione del Presidente della Repubblica: dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell’Assemblea e dal settimo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti. In quest’ultimo caso, si tratta di un *quorum* non “strutturale” (ossia non riferito ai componenti), ma ai “votanti” (secondo il Regolamento della Camera dei deputati, gli astenuti non entrerebbero nel computo del *quorum*, sì invece schede bianche o nulle).

¹⁹ Legge 6 maggio 2015, n. 52 “Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 8 maggio 2015 n. 105.

²⁰ Si vedano i risultati del referendum del 18 aprile 1993 sul sistema di voto il cui quesito chiedeva l’abrogazione parziale della legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante “norme per l’elezione del Senato della Repubblica” allo scopo di introdurre il sistema maggioritario per l’elezione dei senatori e promosso dai Radicali.

Con la nuova previsione l'opposizione e le minoranze parlamentari diventano determinanti per l'elezione presidenziale non facendo di fatto abbassare il *quorum*, a meno che l'abbassamento del *quorum* non sia voluto dalle stesse (o almeno da una parte di queste) quale conseguenza di un accordo politico più ampio, oltre i votanti della maggioranza politico-parlamentare e sempre che questa sia compatta. Il *quorum* previsto dalla Costituzione vigente, dopo il terzo scrutinio, per l'elezione presidenziale, dunque, se era perfettamente coerente con la formula elettorale proporzionale, a cominciare dal 1993 è stato parzialmente vanificato dall'adozione di varie formule elettorali maggioritarie e iper-maggioritarie (si veda la legge elettorale del 2005 n. 270²¹ e la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che ne dichiara la parziale incostituzionalità²²). In passato alcuni correttivi al sistema proporzionale potevano forse essere sufficienti a garantire maggiore stabilità governativa, se adottati negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, ovverosia prima della destrutturazione del sistema partitico tradizionale; correttivi elettorali che non avrebbero richiesto allora alcun innalzamento del *quorum* per l'elezione degli organi di garanzia costituzionale. Oggi, però, non è più auspicabile un ritorno alla formula proporzionale, perché l'attuale conformazione del sistema partitico italiano non è in grado di assicurare la formazione di governi omogenei e stabili. L'adozione di una formula elettorale maggioritaria, invece, non determina ma può comunque favorire una ricomposizione dell'assetto partitico e una maggiore stabilità dell'azione di Governo, soprattutto nella prospettiva di un contestuale superamento del bicameralismo paritario. Tuttavia, non tutte le formule maggioritarie sono compatibili con quelle norme costituzionali che riguardano il funzionamento e le modalità di elezione degli organi costituzionali e, in particolare, quelli di garanzia costituzionale. Per questa ragione la legge di revisione costituzionale prevede una nuova forma di controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali da parte della Corte costituzionale, prima della loro entrata in vigore. La richiesta alla Corte costituzionale potrà essere avanzata da una minoranza di parlamentari: un quarto dei deputati o un terzo dei senatori; e tale richiesta, se prevarranno i Sì alla riforma, sarà possibile anche nei confronti dell'Italicum. Per favorire la partecipazione dei cittadini non serve un ritorno alla proporzionale, ma occorre avere partiti tutti democratici

²¹ Legge 21 dicembre 2005, n. 270 dal titolo "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 dicembre 2005.

²² Sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale, depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2014, URL: < <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1> > [consultato il 31 agosto 2016].

nell'organizzazione e nel loro funzionamento, nonché rafforzare gli istituti di democrazia partecipativa intesi come *contropoteri*, come freni e limiti dell'arbitrio della maggioranza parlamentare. In Assemblea costituente la proposta di Mortati, mirante ad un potenziamento del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare, fu scartata perché la preoccupazione maggiore dei costituenti era quella di affermare che l'attività legislativa fosse monopolizzata dagli istituti di democrazia rappresentativa. Molti costituenti intendevano gli istituti di democrazia partecipativa come "perturbanti" delle linee direttive governative, mentre secondo Mortati essi si giustificavano proprio come strumenti concreti attribuiti al popolo sovrano per esprimere efficacemente un proprio orientamento anche in difformità con l'orientamento governativo²³. La legge di revisione costituzionale prevede l'introduzione di *referendum* propositivi e d'indirizzo e il rafforzamento dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare. Oggi le proposte di legge di iniziativa popolare restano in genere nei cassetti del Parlamento, la riforma invece stabilisce che la discussione e la deliberazione conclusiva su tali proposte devono essere garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari, che dovranno dunque essere modificati per dare attuazione a questa e ad altre nuove norme costituzionali. Inoltre, la riforma prevede una modifica della disciplina dell'istituto del referendum abrogativo, che da molti anni risulta depotenziato a causa dell'alto *quorum* di partecipazione (la maggioranza degli aventi diritto) necessario per approvare la proposta soggetta a referendum. Nella legge di revisione costituzionale tale *quorum* è confermato se il referendum lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, se invece la proposta di referendum è avanzata da ottocentomila elettori, essa è approvata se ha partecipato la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. In questo modo, l'abbassamento del *quorum* valorizza la cittadinanza attiva, non vanificando gli sforzi organizzativi dei promotori che in questo caso hanno raccolto anche un maggior numero di firme, utilizzando, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, moduli timbrati e vidimati. Ma anche la raccolta delle firme non può considerarsi un ostacolo nella *società digitale*. E la normativa vigente dovrà essere modificata per favorire il diritto di partecipazione. A tal fine sarà sufficiente per sostenere i comitati organizzatori mettere a loro disposizione un *software open source*, che potrà essere utilizzato per raccogliere le

²³ Cfr. GAETA, Lorenzo (a cura di), *Costantino Mortati e "il lavoro nella costituzione": una rilettura. Atti della Giornata di studio tenuta presso l'Università degli studi di Siena, Facoltà di giurisprudenza, Siena, 31 gennaio 2003*, Milano, Giuffrè, 2005.

firme digitali via web. Tutto ciò è una realtà per l'iniziativa dei cittadini europei prevista dall'art. 11, comma 4, del Trattato di Lisbona²⁴. E per l'Italia esiste già un ente competente alla certificazione dei sistemi di raccolta online: l'Agenzia per l'Italia digitale (ex DigitPA). Come emerge da questo quadro sintetico e non esaustivo sui diversi contenuti della riforma, gli aspetti da considerare sono molteplici e tra loro connessi. Occorrerebbe, dunque, una più ampia riflessione sulla legge di revisione costituzionale; eppure, il dibattito sui contenuti della riforma è ancora poco approfondito, perché l'attuale conformazione del sistema partitico è poco stabile e la maggior parte delle forze politiche è interessata soprattutto a modificare la legge elettorale da poco approvata, il cosiddetto Italicum, dalla quale dipende la prospettiva delle possibili alleanze di governo. Ciò spiega perché, in questo contesto, alcuni partiti politici, in particolare Forza Italia, che pure avevano sostenuto, come si è detto, la riforma e votato i primi passaggi parlamentari, abbiano mutato il loro orientamento, facendo così crescere ulteriormente le divisioni nel centro-destra, che per ricompattarsi propone ora, dopo averla votata, una modifica della stessa legge elettorale; una modifica che preveda l'attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione e non alla lista. Viceversa, dopo i successi elettorali alle elezioni comunali, il M5S ora non ha più interesse a cambiare la nuova legge elettorale, prima fortemente osteggiata, tant'è vero che alcuni eletti del M5S hanno firmato gli atti introduttivi dei giudizi che hanno portato l'Italicum davanti alla Corte costituzionale. In questo contesto politico nazionale, in cui il rischio maggiore è dato dal prevalere nei partiti politici di orientamenti e scelte di natura tattica, tutte le occasioni di approfondimento sui contenuti della legge di revisione costituzionale sono utili. E, visto che, a differenza di quello abrogativo, non è richiesto per la validità del referendum costituzionale un *quorum* di partecipazione, in autunno il voto dei cittadini sarà determinante.

²⁴ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea del 13 dicembre 2007, pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea n. C 306/2 del 17 dicembre 2007.

*** L'autore**

Salvatore Bonfiglio è docente di Diritto costituzionale italiano e comparato, ed è direttore del Laboratorio Multimediale di Comparazione Giuridica nell'Università degli Studi "Roma Tre". Dal 2011 è direttore del periodico scientifico «Democrazia & Sicurezza-Democracy and Security Review». Tra le sue pubblicazioni ricordiamo: *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana* (Roma, Giuffrè, 1993); *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nel regime parlamentare. Il dibattito in Francia e in Italia* (Roma, Giuffrè, 1997); *Costituzione e forma di governo nel quadro del processo di integrazione europea* (Roma, Philos, 1999); *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza* (Roma-Bari, Laterza, 2007); *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparativa* (Padova, Cedam, 2008); *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione* (Bologna, Il Mulino, 2013); *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani* (Torino, Giappichelli, 2016).

URL: < <http://www.studistorici.com/progett/autori/#Bonfiglio> >

**** Il curatore**

Fausto Pietrancosta ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Storia presso l'Università di Bologna con una tesi inerente le relazioni tra istituzioni politiche e intervento pubblico in economia nella prospettiva del coordinamento tra amministrazioni centrali ed enti regionali. Già dottore magistrale in Storia d'Europa, presso la stessa Università con una tesi in Storia dello Stato italiano e in Scienze politiche con una tesi in Amministrazione e politiche pubbliche, i suoi interessi sono rivolti allo studio dell'evoluzione storica delle autonomie regionali nell'Italia del secondo dopoguerra e delle politiche di intervento a favore dello sviluppo del territorio.

URL: < <http://www.studistorici.com/2008/09/14/fausto-pietrancosta/> >

Per citare questo articolo:

BONFIGLIO, Salvatore, «“Imperfetto perfettismo”: le riforme costituzionali nell'Italia del secondo dopoguerra. Intervista a Salvatore Bonfiglio», *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea : Stato, costituzione e democrazia*, 29/09/2016,

URL:< http://www.studistorici.com/2016/09/29/bonfiglio_numero_27/ >

Diacronie Studi di Storia Contemporanea  www.diacronie.it

Risorsa digitale indipendente a carattere storiografico. Uscita trimestrale.

redazione.diacronie@hotmail.it

Comitato di redazione: Jacopo Bassi – Luca Bufarale – Elisa Grandi – Antonio César Moreno Cantano – Deborah Paci – Fausto Pietrancosta – Alessandro Salvador – Matteo Tomasoni – Luca Zuccolo



Diritti: gli articoli di *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea* sono pubblicati sotto licenza Creative Commons 3.0. Possono essere riprodotti e modificati a patto di indicare eventuali modifiche dei contenuti, di riconoscere la paternità dell'opera e di condividerla allo stesso modo. La citazione di estratti è comunque sempre autorizzata, nei limiti previsti dalla legge.