

Sezione I

Profili generali e bicameralismo differenziato

Il progetto politico della “grande” riforma renziana

*Alberto Lucarelli**

SOMMARIO: 1. Un passo indietro: l’attuazione della grande riforma craxiana. Riforme v. revisioni. – 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014: la natura e la legittimazione del soggetto che riforma la Costituzione. – 3. La crisi della rappresentatività ed il dominio dell’esecutivo. – 4. Composizione del Senato. – 5. Kafkiano iter legislativo. – 6. Elezione degli organi costituzionali di garanzia. – 7. Il c.d. Statuto delle opposizioni. – 8. Democrazia diretta o partecipativa. – 9. La democrazia partecipativa oltre il referendum. – 10. Ripartire dai beni comuni. – 11. A mò di conclusioni.

1. I primi venti anni di vita della nostra Costituzione si sono caratterizzati per un forte dibattito intorno alla sua attuazione, ai tentativi di alcune forze politiche atti ad impedire che parti della Costituzione fossero rese effettive sul piano giuridico; a volte si è parlato di ostruzionismo della maggioranza e di interpretazioni della Costituzione tese a darne un significato programmatico piuttosto che di natura prescrittivo. Ciò era anche determinato dal fatto che il testo costituzionale era stato il frutto di un compromesso avvenuto tra diverse politiche con matrici culturali, ideologiche, sociali differenti. Ed è evidente che alcune parti si rapportino più facilmente ad una visione egualitaria della società, con una forte presenza delle soggettività pubbliche (modello stato-centrico riconducibile alle idee socialiste e comuniste) ed altre esprimano una visione più solidaristica che ruota intorno alla persona (modello socio-centrico, tipico del cattolicesimo sociale). Le riforme sociali degli anni sessanta e settanta, frutto anche delle intese tra la Democrazia cristiana ed il partito socialista, con un partito comunista che nel 1978 giunge a sostenere, con l’“appoggio esterno” un governo di solidarietà nazionale, consentono che la prima parte della Costituzione “viva” e che sue disposizioni siano intese sempre più quali norme prescrittive e direttamente azionabili dai suoi cittadini. Tuttavia, proprio nel momento di massima attuazione della Costituzione, si pensi in particolare alle leggi sul lavoro (legge n. 300/1970 sullo Statuto dei lavoratori), alla legge su il divorzio (legge n. 898/1970) poi confermata dal referendum del 1974 tenuto il 12-13 maggio del 1970, alla legge su il nuovo diritto di

* *Professore ordinario di Diritto costituzionale Università degli Studi di Napoli Federico II.*

famiglia (legge n. 151/1975), alla legge sulla scuola (legge n. 820/1970), alla legge istitutiva del sistema sanitario nazionale (legge n. 833/1978), ovvero nel momento in cui lo Stato sociale diventa effettivo e si tende alle eguaglianze “di fatto” viene lanciata l’idea della Grande riforma proposta da B. Craxi nell’autunno del 1979. In sostanza nello stesso anno, Giuliano Amato con l’articolo pubblicato su *Mondo Operaio* (febbraio, vol. 2) sottolinea l’importanza di procedere alla riforma della seconda parte della Costituzione, e soprattutto sottolinea la necessità di un esecutivo più forte anche attraverso l’elezione diretta del capo dello Stato o del capo del governo. Per chi scrive, è singolare che proprio dopo una stagione di grande fertilità legislativa, ancor più in settori delicati del campo socio-economico, che da anni attendevano una loro realizzazione, si sia pensato di modificare la forma di governo parlamentare, che tra l’altro operava sulla base di un sistema politico, eletto con il proporzionale. Quindi, una forma di governo parlamentare che, secondo alcuni, con l’esaltazione dei luoghi della rappresentanza, in particolare con un parlamento molto rappresentativo eletto su base proporzionale, si sarebbe trasformata di fatto in parlamentarismo, aderendo ad una accezione negativa di tale caratterizzazione.

E allora forse viene da pensare che la frenesia riformista abbia avuto alla base altre motivazioni, diciamo così: poco costituzionali e molto politiche. In sostanza, una parte emergente del partito socialista aveva l’esigenza di enfatizzare il suo carattere riformista ed efficientista, parlo ovviamente del neo-eletto segretario del partito socialista Bettino Craxi, rispetto al gruppo *de martiniano*. Il partito socialista ha una mutazione genetica, assume una posizione di grande distacco rispetto al partito comunista di Berlinguer e strumentalizza il discorso della grande riforma della Costituzione in chiave politica. Da quel momento la Costituzione da patto fondamentale che lega i consociati rispetto a valori e principi comuni diventa oggetto di scontro politico e di negoziazione anche e soprattutto a fini elettorali. Si passa dalla saggia idea di far continuare a far vivere la Costituzione in tutte le sue parti e dal ritenere che il vero progetto riformista democratico fosse attuare quelle parti della Costituzione ancora disattese, o parzialmente disattese, ad una idea di riforma del governo parlamentare. Come se tutte le patologie del sistema istituzionale italiano si annidassero nella forma di governo parlamentare. Anche nella ipocrita inconsapevolezza che aggiustamenti e perfezionamenti della forma di governo parlamentare si potessero raggiungere senza necessariamente modificare la Costituzione, ma con un sistema elettorale meno proporzionale, con leggi ordinarie (si pensi alla legge n. 400/1988), attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari.

Anche a partire da una lettura equilibrata, ma corretta dell’ordine del giorno Perassi (4 settembre del 1946, seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione), risulta evidente come la forma di governo parlamentare, scelta dal nostro Costituente, non intendesse essere espressione di un mero parlamentarismo, ma al contrario intendesse esprimere un giusto equilibrio tra sacralità del luogo della rappresentanza e capacità dell’esecutivo di governare. Un parlamen-

to, da una parte limitato dai principi costituzionali e dalla Corte costituzionale, quale giudice delle leggi, tale da evitare qualsivoglia forma di onnipotenza legislativa e di primato assoluto, e quindi di deriva assembleare, dall'altra una forma di governo parlamentare nella quale l'esecutivo ha i suoi spazi opponendosi a forme di assolutismo legislativo, anche attraverso i regolamenti indipendenti.

Dopo l'intuizione politica di Craxi-Amato, che tradiva un utilizzo politico del concetto di riforma, ben distanze dalla nozione giuridico-costituzionale di revisione di cui all'art. 139 Cost., rompendo con la tradizione del costituzionalismo europeo che aveva le sue basi nella Costituzione di Weimar, si avvia un susseguirsi di progetti di riforme costituzionali. Nel 1983 la Commissione Bozzi; nel 1992 una nuova commissione, ricostituita poi con legge costituzionale nel 1993 che ipotizzava una procedura speciale, in deroga all'art. 138 Cost., per il varo di una riforma complessiva della Costituzione nella sua seconda parte, relativa all'ordinamento della Repubblica (c.d. Commissione De Mita-Jotti). Nel 1994 un comitato di studio promosso dal primo Governo Berlusconi; nel 1997 una nuova commissione bicamerale, anch'essa creata con legge costituzionale, con la previsione di una procedura speciale di approvazione della riforma (la c.d. Commissione D'Alema). Tale commissione formulò una proposta con l'obiettivo di riscrivere integralmente la seconda parte della Costituzione. L'esito di questa commissione non fu positivo salvo che per quanto riguarda il nuovo disegno dei rapporti tra Stato-regioni ed enti locali che fu poi trasfuso nella legge costituzionale n. 3, il c.d. nuovo Titolo V.

La furia riformista riprende con il secondo governo Berlusconi che presenta un progetto di riforma della intera seconda parte della Costituzione poi approvato dal parlamento ai sensi dell'art. 138 Cost. e rimesso a referendum approvativo. Il 25 e 26 giugno 2006 il testo viene bocciato dai cittadini. Il 61,3% dei voti espressi sono stati per il "no".

In merito alla forma di governo il testo Berlusconi prevedeva la trasformazione della forma di governo parlamentare in premierato, sostanzialmente eletto direttamente dal corpo elettorale e titolare del potere di scioglimento della Camera dei deputati.

Insomma come ben evidenziato da Onida che i temi riformisti sono stati spesso sbandierati per supplire alle incapacità dei governi di affrontare i reali nodi politici¹. L'unione europea da una parte, e la crisi finanziaria ed economica con l'insorgere di processi di globalizzazione sempre più aggressivi dall'altra, oltre a determinare una progressiva erosione della sovranità statale incidendo sulla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, alimentano il dibattito sulle riforme. Nel 2012 con legge costituzionale n. 1 si modifica l'art. 81 Cost. e sotto l'impulso della Unione Europea (c.d. Fiscal Compact) si inserisce in Costituzione il pareggio di bilancio. Durante il governo Letta, il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano istituisce un gruppo di lavoro il 30 marzo del 2013 (i c.d. saggi) dandole mandato di proporre una proposta di modifica della seconda parte della Costituzione.

¹ V. V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, 2007, p. 128.

Modalità e metodi anomali, considerando, quanto meno eterodosso, che il garante della Costituzione si faccia egli stesso promotore di riforme costituzionali, avocando a sé un potere che per sua natura spetta alla sovranità popolare, piuttosto che al governo e meno che mai al Capo dello Stato. I saggi presentano un documento di 15 cartelle in cui si spiega come cambierà la Costituzione e il sistema politico (introduzione del bicameralismo differenziato, riduzione dei parlamentari, premierato).

Da ultimo il governo Renzi rilancia il tema politico della grande riforma, la necessità di cambiare la Costituzione sarebbe dettata dalle anacronistiche lungaggini legislative provocate dalla doppia lettura camera e senato e quindi ancora una volta tutto avrebbe inizio dalla critica del modello parlamentare.

Tale critica, come vedremo, indurrà l'azione governativa, piuttosto che quella del parlamento ad approvare un progetto che, se confermato dal referendum popolare di ottobre, introdurrà una nuova forma di governo, oltre a diversificare sostanzialmente le funzioni di camera e senato.

Si tratta di un progetto decisamente politico, che, per la sua ambizione ed espansione degli oggetti trattati, si snoda al di fuori dell'art. 138 Cost., in cui lo scontro ed il dibattito hanno contenuti altamente politici, spostati su un piano di dialettica e personificazione politica piuttosto che giuridico-costituzionale.

Tante le semplificazioni in campo che giustificherebbero la riforma quali ad esempio: rendere il paese più moderno, più governabile, uscire dalle pastoie parlamentari, evitare inutile e defatiganti navette camera-senato, ridurre i costi della politica.

Questa forma di governo renderà il paese più governabile, più consono a reagire con velocità alle sfide della globalizzazione, il tutto a svantaggio dei luoghi della rappresentanza.

Il progetto di Amato del 1979 tutto plasmato sulla democrazia governante monocratica, piuttosto che sulla democrazia della rappresentanza sembrerebbe dunque attuarsi, con il placet della finanza che addirittura nella sua visione post-moderna di democrazia riterrebbe tale modello necessario per aumentare il PIL del Paese. Un modello che come vedremo, con la sua portata deliberante ha quale obiettivo di ridurre non tanto il dibattito ed il ruolo delle opposizioni ma soprattutto il "Conflitto". I diritti non sarebbero più frutto del conflitto ma di decisioni autocratiche meramente attuative di esigenze esogene al nostro sistema e funzionali al mondo della finanza. La selezione dei diritti da riconoscere e garantire sarebbe autocratica ed espressione di processi deliberativi caratterizzati da un forte deficit democratico.

2. La Corte costituzionale, nel dichiarare l'incostituzionalità della legge elettorale definita *Porcellum*², affermava che le Camere, elette appunto con una legge

² Punto 7 del Cons. dir., Corte cost., sentenza 13 gennaio 2014, n. 1.

dichiarata incostituzionale, in particolare per l'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza, avrebbero potuto continuare ad esercitare le loro funzioni soltanto sulla base di un principio implicito all'ordinamento giuridico, ovvero su il *principio fondamentale della continuità dello Stato*³. Un principio che, tuttavia, non legittima un esercizio prolungato nel tempo, tra l'altro, finalizzato a *stravolgere* l'impianto costituzionale, ma al massimo, come esemplificato dalla Corte nella medesima sentenza, limitato nel tempo.

In questo senso, la stessa Corte fa riferimento alla *prorogatio* prevista negli artt. 61 e 77, comma 2, Cost. Istituto che, al massimo, può prevedere un'efficacia di tre mesi. Quindi un Parlamento, eletto con premi di maggioranza dichiarati incostituzionali e con un potere limitato nel tempo⁴, come affermato dalla Corte, si avvia a mutare forma di governo e forma di Stato⁵.

3. Ai sensi dell'art. 55 del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi, il rapporto di fiducia si instaurerà soltanto tra la Camera dei deputati ed il Governo⁶. Infatti, solo alla Camera dei deputati è attribuito concedere o revocare la fiducia. Questa norma, tuttavia, va letta unitamente alle disposizioni di cui alla legge n. 52/2015 (c.d. *Italicum*) che, come è noto, assicurano una maggioranza assoluta dei seggi all'unica lista che ottiene il miglior risultato⁷. In sostanza, se un partito supera la soglia del 40% dei voti validamente espressi, al secondo turno al

³ Sul principio di continuità dello Stato, V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato* (1964), in ID., *Popolo, Stato, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 51; L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali* (1958), ora in ID., *Studi di diritto costituzionale* (1958-1966), Milano, 2005, pp. 5-7.

⁴ Si confronti l'ampia dottrina sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, in particolare AA.VV.-AIC, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge n. 270/2005*, in <file:///C:/Documents%20and%20Settings/utente/Documents/Downloads/CDBPR17-293.pdf>.

⁵ T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, p. 7; G. ZAGREBELSKY, *Porcellum: un anno di Parlamento 'abusivo'*, in <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/01/05/porcellum-zagrebelsky-anno-parlamento-abusivo-testo-integrale/1316223/>. A. PACE, *La condanna del Porcellum*, in *La Repubblica* del 22 aprile 2014; A. MORRONE, *Exit porcellum*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2014/0006_nota_1_2014_morrone.pdf.

⁶ Cfr. l'art. 1 (Funzionamento delle Camere) del disegno di legge di riforma costituzionale AS 1429-D, AC 2613-D recante “*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*”.

⁷ Si confronti il testo dell'audizione di G. TARLI BARBIERI sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B – *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*, p. 10 ss., in https://www.senato.it/applicazione/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/031/TARLI_BARBIERI.pdf.

ballottaggio, anche con una soglia bassa di partecipazione, quindi anche in presenza di un'alta astensione, avrà la maggioranza dei seggi⁸.

Un partito, anche non *altamente* rappresentativo, sarà in condizione ed abilitato a formare il governo ed ottenere il voto di fiducia da parte della Camera dei deputati; un partito poco rappresentativo del corpo elettorale, espressione di un'esigua minoranza di voti, potrà governare da solo il Paese. Il partito di maggioranza relativa, anche con il 30% dei voti, ad esempio con il 50% degli astenuti, otterrebbe la maggioranza dei seggi. La funzione di determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico si concentra "nelle mani dell'Esecutivo", anche in contrasto con quanto sostenuto ed argomentato nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, con la quale si dichiarava l'illegittimità del c.d. *Porcellum*. In particolare la Corte affermava che la "rappresentatività" non dovrebbe mai essere penalizzata dalla "governabilità"⁹.

4. Del tutto peregrina è la composizione del Senato: 100 senatori di cui 74 consiglieri regionali, 21 sindaci e 5 nominati dal Presidente della Repubblica. Oscure risultano le modalità di elezione di consiglieri e sindaci che, espressione delle autonomie territoriali, non saranno eletti dai cittadini, ma le cui modalità di elezione sono rinviate ad una futura legge ordinaria.

I 95 *personaggi in cerca d'autore* (per i 5 di nomina presidenziale l'*autore* è il Capo dello Stato che formerà un suo *partitino*) non hanno nulla in comune con la tanto evocata Camera delle regioni propria del Cancellierato tedesco (*Bundesrat*). Infatti, a differenza del sistema tedesco, nella c.d. Camera delle regioni *nostrana*, non saranno presenti gli esecutivi regionali, ma 100 senatori *part time*.

Ci troviamo, dunque, in presenza di un Senato debole, sia di fronte alla Camera che al Governo, ma altresì debole nei confronti degli stessi *governatori* regionali.

5. L'*iter* di formazione delle leggi risulta molto complesso. Si contano circa una decina di diverse modalità di approvazione di una legge, al di là delle leggi monocamerali e bicamerali (leggi costituzionali, leggi in materia di elezione del Senato, referendum popolare e ordinamento degli enti territoriali)¹⁰. È evidente che i valori dell'efficienza e dell'efficacia (oltre che della velocità) su cui si basa il *mainstream renziano* risultano fortemente ridimensionati e soprattutto la farraginosità delle procedure legislative, presumibilmente, determinerà un elevato contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

⁸ R. CHERCHI, *L'Esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2015, p. 153 ss.

⁹ Punto 3 del Cons. dir., sentenza n. 1/2014.

¹⁰ R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *Federalismi*, n. 4/2016, p. 9 ss.

Nel marasma legislativo si introduce il controllo preventivo di legittimità costituzionale affidato alla Corte costituzionale limitatamente alle leggi elettorali¹¹.

Tuttavia, un piccolo particolare: non è stato definito il rapporto tra sindacato in via preventiva della Corte e sindacato in via successiva. In sostanza, legittimamente ci si domanda: può una legge elettorale essere sindacata anche successivamente e quale sarà il rapporto tra giudizio preventivo e giudizio successivo? Non è dato saperlo, con “buona pace della certezza del diritto”.

6. Il Capo dello Stato è eletto dalla Camera e dal Senato. Inutile dire che, vista la sproporzione di numeri tra le due Camere, sarà la volontà della Camera dei deputati a decidere ed a prevalere. Dal primo al terzo scrutinio, occorrerà la maggioranza dei due terzi dell’assemblea, dal quarto al sesto dei tre quinti dell’assemblea, dal settimo scrutinio saranno sufficienti i tre quinti dei votanti. Come si vede, dal settimo scrutinio la maggioranza è calcolata sui votanti e non sui componenti. Il che significa che dal settimo scrutinio il presidente potrà essere eletto con maggioranze parlamentari ridotte, qualora una o più forze politiche decidano di non presentarsi al voto. Pertanto, aumenta la forza della Camera nella scelta del Capo dello Stato, in raccordo con l’*Italicum*, e soprattutto il potere del partito che ha la maggioranza grazie al premio elettorale. Strategie di partito sarebbero dunque in grado di far perdere il ruolo di neutralità che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica¹² e la titolarità di quella sua funzione che notoriamente è definita di indirizzo politico di controllo e garanzia, ovvero estranea all’indirizzo politico governante o di maggioranza.

Un discorso analogo, ovvero di potenziale prevalenza del partito di governo nell’elezione degli organi di garanzia, è possibile rappresentarlo per l’elezione della componente laica del CSM che, come è noto, dalla terza votazione è eletta con i tre quinti dei votanti e non dei componenti l’assemblea, come invece avviene per i primi due scrutini.

Infine, per quanto attiene all’elezione parlamentare dei cinque giudici costituzionali appare sproporzionato, vista la diversa composizione quantitativa tra le due Camere, che tre siano espressione della Camera e due del Senato. Al di là di questo dato anomalo, risulta quanto meno singolare che nell’ambito di un organo costituzionale non territoriale (quale la Corte costituzionale) l’elezione di due giudici avvenga da parte di un organo, appunto il Senato, rappresentativo, nel progetto di riforma, le istituzioni territoriali.

¹¹ S. CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all’esame del Parlamento*, in www.forumcostituzionale.it.

¹² S. GAMBINO, *Democrazia costituzionale e Italicum*, in *Osservatorio costituzionale*, settembre 2015, in <file:///C:/Documents%20and%20Settings/utente/Documenti/Downloads/CDBPR17-1186.pdf>.

7. Nel nuovo art. 64 del progetto di riforma, è introdotta una modifica: i regolamenti delle Camere garantirebbero i diritti delle minoranze parlamentari ed il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni¹³. I regolamenti parlamentari sono approvati a maggioranza assoluta, ovvero con il 50% dei componenti l'assemblea, il che significa che, ancora una volta, in relazione con l'*Italicum*, sarà il partito di maggioranza, che sostiene il Governo, a decidere quando e quali poteri e garanzie *concedere* all'opposizione. I diritti delle opposizioni risultano ostaggio delle maggioranze (sic!), sottoposti ad un possibile ostruzionismo della maggioranza.

8. Per l'iniziativa legislativa popolare *l'inganno* è evidente: si innalzano le firme richieste da 50.000 a 150.000 con il pretesto che poi i testi redatti dai cittadini abbiano un percorso certo. Ancora una volta questo percorso certo, sia per l'esame che per la votazione, è riservato alla competenza dei regolamenti parlamentari, per cui valgono le considerazioni di cui al punto precedente. Al *buon cuore* del partito di maggioranza decidere sulle sorti della democrazia partecipativa e diretta¹⁴. In merito all'istituto referendario, si aggiunge, accanto a quella esistente, un'altra procedura con un altro *quorum*. Infatti, in caso di sottoscrizione della proposta, da parte di 800 mila elettori sarà sufficiente per la validità del *referendum* la maggioranza dei votanti all'ultima elezione della Camera dei deputati. Si tratta di una norma che, con il secondo *quorum*, intenderebbe, rispetto al testo attuale, facilitare la validità del referendum. Tuttavia, va ricordato che il vero nodo dell'esito referendario è la sua effettività, consentire che la volontà referendaria sia in seguito recepita dall'organo legislativo¹⁵.

Sul punto va ricordata la recente sentenza n. 199/2012 della Corte costituzionale con la quale si annullavano norme tese a negare l'esito dei referendum del 2011 contro la privatizzazione dei servizi pubblici locali, compresa l'acqua¹⁶. In quell'occasione la Corte, nell'annullare tali norme, ribadiva anche il principio del vincolo referendario, ovvero il principio secondo il quale la sovranità popolare (art. 1 Cost.) che si esprime anche attraverso gli istituti della democrazia diretta e partecipativa prevale e vincola il legislatore ovvero incide sulla sovranità statale o legislativa.

¹³ S. CECCANTI, *Lo Statuto dell'opposizione nella prospettiva della riforma elettorale e costituzionale*, in S. CECCANTI-S. CURRERI (a cura di), *L'opposizione politica in Italia*, in *Federalismi*, n. 22/2015, p. 24 ss.

¹⁴ P. MARSOCCHI, *Effettività e sincerità della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell'assetto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2015, p. 103 ss.

¹⁵ U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 156.

¹⁶ Punto 5.2.2. del Cons in dir., sent. n. 199/2012, su cui si consenta di rinviare a A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità del patto di stabilità interno alle S.P.A. in house e alle aziende speciali*, in *Federalismi*, n. 18/2012.

Una reale volontà a valorizzare gli istituti della democrazia partecipativa e diretta avrebbe spinto a valutare ipotesi quali il *referendum* confermativo e il *referendum* propositivo, *sdoganando* il *referendum* soltanto dalla sua forza *demolitoria* di abrogazione delle leggi.

Ad oggi, nella storia repubblicana, su 197 richieste di referendum nazionali, il 66% non è neppure arrivato al voto. Negli altri casi, sono stati il *quorum* o il parlamento a vanificare la volontà di decine di milioni di italiani.

Discorso analogo riguarda le leggi di iniziativa popolare per le quali la riforma Boschi triplica il numero delle firme necessarie, nonostante dal 1979, solo l'1,15% di quelle depositate siano state approvate dal parlamento.

Anche senza modificare la Costituzione, basterebbe un *Referendum Act* che con legge ordinaria garantisse l'informazione, semplificasse le procedure, consentendo di firmare *on line*, ampliando la platea degli autenticatori.

9. I referendum del 2011 sui beni comuni e contro il nucleare, caratterizzati da un'ampia partecipazione, hanno arrestato il processo di privatizzazione *bipartisan* lanciato sin dagli anni '90¹⁷. Tuttavia, il referendum abrogativo rimane comunque uno strumento di mediazione della sovranità dello Stato; è comunque uno strumento che non si può fare interprete *in toto* della democrazia partecipativa e/o diretta, in quanto risulta sempre governato e gestito, nei suoi esiti, dalla sovranità statale, piuttosto che dalla sovranità popolare.

È comunque uno strumento “concesso dall'alto” e proprio “dall'alto” ne può essere depotenziata la sua efficacia, la sua portata. Tende ad essere uno strumento ancillare della democrazia della rappresentanza, che lo utilizza per smaltire le sue tossine¹⁸.

La prova ne è l'esito dei referendum del 2011, assolutamente depotenziati, nei loro effetti dalla sovranità statale. L'abrogazione, quale effetto del referendum come previsto dall'art. 75 Cost., può assumere caratteri della democrazia partecipativa soltanto se si innesta in un binario democratico più ampio, che si articola in analisi, proposta, conflitto, dissenso, lotta.

Si ragioni dunque su forme di autogestione e di auto rappresentazione e, come si è detto, su altre forme referendarie più incisive di quella abrogativa sotto il profilo della dimensione partecipativa.

10. La *battaglia* referendaria dovrà rappresentare l'occasione per far ripartire con vigore la *battaglia* sui beni comuni. Il *fil rouge* di un programma di sinistra *altermondialista* non può che ripartire dalla categoria giuridica dei beni comuni,

¹⁷ Cfr. A. LUCARELLI, *Prove generali di democrazia partecipativa nel progetto Renzi di revisione costituzionale*, in <http://www.confronticostituzionali.eu/?p=1367>.

¹⁸ A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *Federalismi*, n. 4/2016.

quale baluardo per fronteggiare “l’esproprio dei diritti fondamentali”¹⁹. Attraverso i beni comuni, ci si sradica dal rapporto proprietario di natura esclusiva, consentendo alle comunità di accedere e fruire dei beni. I beni pubblici, attraverso i beni comuni, non vanno più intesi come beni di proprietà di soggetti pubblici, ma piuttosto come beni di appartenenza collettiva e diffusa. Le istituzioni pubbliche sono coinvolte nella gestione dei beni comuni, in quanto enti esponenziali di interessi generali, non in quanto proprietari e sono titolari di un potere di dispositivo limitato sul bene che non consentirebbe di orientarlo al mercato, attraverso gestioni di natura privatistica. Si tratta di un programma politico *forte* che non è pensabile di realizzarlo soltanto con interventi legislativi (da circa un decennio il progetto della commissione Rodotà langue negli uffici del Parlamento), stante la sfiducia nella democrazia della rappresentanza, o in istituti di mediazione della sovranità statale quali il referendum e le proposte di iniziativa legislativa popolare. Tuttavia, neppure è immaginabile l’*esodo* dalle istituzioni. Le strade oggi, se non si vuole rimanere nel *pantano* delle strategie da ceto politico, sono quelle tese a intercettare e frequentare il conflitto, l’antagonismo, ma anche l’agonismo²⁰. Occorre in una dimensione locale e di prossimità della democrazia, sperimentare, così come si sta facendo in diverse realtà locali, pratiche “dal basso” di auto rappresentazione e autogestione²¹.

11. Si potrebbero porre all’attenzione del dibattito tante altre considerazioni – negative – sulla riforma, come ad esempio che:

a) non è vero che scompaiono le province, ma soltanto che si toglie ad esse la copertura costituzionale e che quindi potrebbero continuare ad esistere fintanto che non lo voglia il governo;

b) sono introdotte, con il progetto di riforma, disposizioni proprie di un federalismo competitivo che nulla hanno in comune con il nostro impianto di regionalismo collaborativo. Ad esempio, la clausola di supremazia statale, che attribuisce sostanzialmente al governo il potere di decidere quando c’è l’interesse nazionale, e che consente allo Stato di legiferare anche in materie di competenza esclusiva delle regioni;

c) la norma che attribuisce al Governo il potere di imporre alla Camera dei deputati di deliberare entro settanta giorni su disegni di legge governativi, dichiarati prioritari, attribuisce all’Esecutivo la possibilità di dettare l’agenda politica: tempi e contenuti, relegando il Parlamento in un *angolino*.

Queste veloci riflessioni, che meritano ovviamente ulteriori approfondimenti,

¹⁹ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in http://www.benicomuni.me/wp-content/uploads/2014/09/allegretti_democrazia-partecipativa.pdf, p. 10 ss.

²⁰ C. MOUFFE, *Il conflitto democratico*, Milano-Udine, 2015, *passim*.

²¹ S. NESPOR, *L’irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *Federalismi*, n. 7/2013.

non vogliono assolutamente apparire come il desiderio di un ritorno al passato o come il rimpianto del proporzionale o del Parlamento, quale luogo esclusivo della rappresentanza.

L'idea di fondo è evidenziare la singolarità di un processo di così ampie proporzioni promosso da un Parlamento sul quale pesa una sentenza della Corte costituzionale che sostanzialmente lo delegittima, perlomeno per progetti così ambiziosi, articolati e complessi. Si è voluto evidenziare come il combinato riforma elettorale-riforma Renzi-Boschi configuri un modello fondato sulla tirannia della maggioranza²², nel quale gli stessi organi di garanzia non sono messi in condizione di operare come strumenti di pesi e contrappesi.

I cittadini italiani devono essere consapevoli, alla vigilia della campagna referendaria, allorché in ottobre saranno chiamati alle urne per confermare o meno la riforma, che li si propone un modello del tutto *originale* per le democrazie occidentali, e comunque ben distante dai principi fondativi della nostra architettura costituzionale, quali la partecipazione democratica, la rappresentanza politica, l'equilibrio tra i poteri.

²² Sul punto eventualmente si vedano le riflessioni in A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamenti e modelli*, Padova, 2000, *passim*.

Riforma della Costituzione e crisi della rappresentanza: lo stravolgimento di un sistema costituzionale democratico

Carlo Amirante*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Costituzione italiana: un modello da salvare. – 3. Tra globalizzazione e integrazione europea: dal governo rappresentativo alla *governance*. – 4. Considerazioni conclusive: riforme o stravolgimento?

1. Come va affrontata la revisione costituzionale sulla quale i cittadini italiani saranno chiamati a esprimere il loro voto nel mese di ottobre?

L'unica risposta valida è *partendo da lontano*. Da molto più lontano di quanto fanno i sostenitori della riforma costituzionale.

Chi si è occupato per anni non solo delle più importanti revisioni costituzionali andate in porto (dalla riforma del Titolo V a quella dell'art. 81) ma anche e direi soprattutto di quelle fallite – come il progetto della Commissione Bicamerale D'Alema-Berlusconi del 1997 e della successiva revisione costituzionale definita da Leopoldo Elia *premierato assoluto*, bocciata dai voti dei cittadini italiani¹ –, non può sfuggire ad una sgradevole sensazione: che si sia trattato di tentativi di svuotare progressivamente il sistema rappresentativo ed il ruolo dei parlamenti e dei partiti a causa della forte personalizzazione della leadership politica e quindi dello stesso conflitto politico, a favore di ristrette oligarchie politiche, economi-

* Già Professore ordinario di Dottrina dello Stato Università degli Studi di Napoli Federico II.

Questo breve saggio riproduce fedelmente la relazione presentata al convegno organizzato dall'IUO di Napoli; per motivi di spazio e di tempo le note sono state limitate al minimo indispensabile, anche perché l'analisi della legge elettorale e della riforma costituzionale è affidata ad altri relatori. Un doveroso ringraziamento è dovuto al prof. Gaetano Bucci per il fruttuoso scambio d'idee che ha preceduto la stesura di questo breve contributo e per preziose segnalazioni documentali e bibliografiche e a Dario Catena per il fattivo contributo critico all'editing.

¹ Su cui cfr. C. AMIRANTE, *Per la storia del processo di erosione di un sistema costituzionale democratico*, in AA.VV., *La democrazia riformata. Ambiti del progetto di revisione costituzionale*, Napoli, 2004, p. 123 ss. Per più ampie considerazioni cfr. C. AMIRANTE, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, 2001; *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003; *Dalla forma stato alla forma mercato*, Torino, 2008; e da ultimo in AA.VV., *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, a cura e con saggio introduttivo dallo stesso titolo di C. AMIRANTE, Torino, 2016, pp. XI-XXXI.

che e sociali. Questa tendenza ha costituito, infatti, un elemento di continuità che ha contribuito decisamente ad allontanare i cittadini sia dall'impegno politico che dal voto².

Questa strategia è stata condotta su tre fronti diversi, ma strettamente interconnessi: le riforme elettorali, le riforme costituzionali e riforme economiche dal forte e negativo impatto sociale. Il collegamento tra questi tre indirizzi di riforme – che sarebbe più corretto chiamare controriforme, perché di tenore fortemente autoritario e antisociale – mentre contribuisce ad allontanare i cittadini dalla politica, è diretto a privatizzare e 'mercantizzare' progressivamente i rapporti economici e sociali e con essi l'intera economia. Indebolendosi e svuotandosi sia le forme di partecipazione politica sia le garanzie legislative e costituzionali a favore del lavoro e chiudendosi così gli spazi dello stato sociale, si producono due effetti che la letteratura giuridica internazionale e alcuni fra i più avvertiti studiosi italiani pongono in luce come tendenze comuni a molti stati non solo europei: il passaggio dallo stato sociale allo *stato neo-liberale* e la trasformazione del governo rappresentativo in *governance*. Uno stile di governo quest'ultimo decisamente tributario degli imperativi globali e comunitari, *fortemente condizionato dai modelli di global e soprattutto european governance*, in cui le ragioni e gli obiettivi tecno-burocratici prevalgono, secondo i più inevitabilmente, su quelli politici. Mentre è più che evidente che le esigenze e gli obiettivi politici sono diversi da paese a paese ma vengono, così, livellati e sottomessi agli interessi fortemente condizionanti dei mercati globali. Si afferma così uno stile di governo che pur lasciando formalmente (per ora!) sopravvivere i tratti della forma di governo previsti dalla Costituzione, come si vedrà meglio in seguito, ne svuota lentamente ma inesorabilmente metodi, contenuti e obiettivi.

Come ha affermato anche Gustavo Zagrebelsky, nell'intervista a *Repubblica* del 26 maggio scorso, la posta in gioco dalla 'grande riforma proposta dal governo Renzi', non è certo o tanto la riforma del Senato, perché la strada intrapresa se vista nel quadro più ampio delle riforme già realizzate e di quelle tuttora in corso "porta alla rottura dei vincoli sociali, ... alla distruzione della società, condannando i più deboli all'impotenza e all'irrelevanza". E infatti la riforma del senato, che va vista comunque in collegamento con la nuova legge elettorale (non certo per caso prevista per la sola Camera dei deputati), non l'unico elemento di criticità della revisione costituzionale, è divenuta lo specchietto per le allodole che obnubila i veri e ormai gravissimi problemi economici e sociali che le riforme in esame non solo ignorano ma potrebbero addirittura aggravare. La semplificazione della forma di governo, di cui la riserva alla sola Camera dei deputati del potere di concedere la fiducia al governo, appare come il fiore all'occhiello diretto a catturare il

² Nello stesso senso da ultimo A. BALDASSARRE, *Una revisione della Costituzione squilibrata che rischia di svuotare tutti i controlli*, e U. RESCIGNO, *secondo tentativo di codificare a livello formale la seconda repubblica*, in *Lo Stato (rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria dello Stato)*, luglio 2016, rispettivamente alle pp. 301 e 355.

consenso, è figlia del mito che ha caratterizzato il dibattito politico-costituzionale in Italia: la stabilità. Una stabilità da raggiungere ad ogni costo, puntando sulla personalizzazione del potere nelle sole mani del Capo del governo (termine che non a caso ha preso il posto di quello di Presidente del Consiglio dei Ministri previsto in Costituzione) e sugli strumenti non solo elettorali per ottenerla e per emarginare l'opposizione politica, ad un tempo semplificando e svuotando forme, contenuti e obiettivi del confronto politico. Una stabilità che per dirla ancora con Zagrebelsky è «una parola, a prima vista bonaria, che indica un'esigenza primordiale per i mercati finanziari, l'esigenza che le spinte sociali non omologabili alla logica di questi ultimi e, perciò, da questo punto di vista, non razionali, siano emarginate, neutralizzate»³.

Meno ingenuo invece è il lemma "governabilità"⁴. Lanciata dalla Commissione Trilaterale con l'obiettivo della semplificazione della complessità, dovuta a un eccesso di domande economiche e sociali, la governabilità è divenuta il nuovo imperativo politico al quale orientare i sistemi elettorali e l'intero sistema costituzionale con l'obiettivo di rafforzare i governi a danno dei parlamenti. *Si passa così dalla democrazia rappresentativa alla democrazia d'investitura*, un passaggio da cui escono stravolti sia i partiti che il parlamento, dal momento che, con le nuove riforme elettorali, è il capo di governo e di partito e non il popolo a scegliere i parlamentari e con la stessa logica a scegliere i responsabili dei più importanti apparati politici e amministrativi.

Si aggrediscono così i principi su cui si fonda il costituzionalismo contemporaneo, dalla sovranità popolare alla divisione dei poteri, dal pluralismo politico alla tutela dell'opposizione, superando quel principio fondamentale dei pesi e contrappesi (*checks and balances*) che ha lo scopo d'impedire l'accentramento dei poteri costituzionali su uno di essi, che è appunto ciò che la riforma della Costituzione si propone di realizzare a vantaggio del governo e ancor più del Premier. Senza dimenticare l'attacco allo stato sociale e alle garanzie costituzionali a tutela dei diritti dei lavoratori, in primo luogo anestetizzati dai Trattati e dalla normativa comunitaria (Patto di stabilità, Fiscal Compact, e in generale dalla difesa della moneta unica a costo dell'imposizione di immani sacrifici sociali); in secondo luogo l'attacco è condotto con una legislazione che ha contribuito a invertire progressivamente i principi di solidarietà e di giustizia sociale della Costituzione investiti dall'onda lunga della globalizzazione a cui l'Unione Europea non ha inteso contrapporre argini efficaci. In terzo luogo, legittimando con la riforma dell'art. 81 Cost. politiche economiche e sociali che, come hanno sostenuto ad

³ G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014, p. 12.

⁴ Che le esigenze della governabilità non coincidano necessariamente con la democrazia, ma anzi "possono provocare una regressione, soprattutto quando acquisiscono la crisi della rappresentanza e limitano il pluralismo" è l'idea guida del saggio di G. BUCCI, *Parlamentarismo senza parlamento: a proposito dell'attacco al bicameralismo perfetto*, in www.gruppodipisa.it, *Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 2014, p. 3.

esempio premi Nobel come Amartia Sen e Paul Krugman, si sono concretizzate in un attacco al lavoro e a una ripresa economica ritenuta irrealizzabile senza un effettivo e radicale cambio del modello economico e sociale neoliberale.

2. La conclusione della seconda guerra mondiale impose ai paesi sconfitti, la Germania, il Giappone e l'Italia di rifondare lo Stato, le istituzioni e l'economia su nuove basi democratiche e solidaristiche. Se fu favorita e sostenuta nei paesi sconfitti la ricostruzione dell'apparato produttivo e la riedificazione sia delle istituzioni che della società, è solo all'Italia che fu riconosciuto il diritto di eleggere un'assemblea costituente in modo del tutto autonomo e senza i vincoli politici e ideologici imposti agli altri due paesi dalle potenze vincitrici⁵.

Ne è scaturita una delle esperienze costituenti più significative del secolo, per più di un motivo.

Innanzitutto, perché i costituenti potevano contare su idee, tendenze e progetti provenienti sia dalle esperienze e le riflessioni di singoli intellettuali e gruppi antifascisti maturate durante il Ventennio, sia dalle proposte elaborate durante la Resistenza dai Comitati di Liberazione Nazionale⁶, ma soprattutto perché l'idea forza che accomunava i grandi partiti protagonisti dell'Assemblea Costituente, il PCI, il PSI e la DC, fu proprio quella di fare della Costituzione lo strumento sia ideologico e politico che economico e sociale per riorganizzare il Paese su basi nuove, ovvero alternative non solo allo stato fascista ma anche al precedente stato liberale sulla doppia e reciproca legittimazione costituzione/partiti⁷. Così, lo stato costituzionale contemporaneo assumeva nell'esperienza repubblicana caratteri del tutto peculiari. La democraticità, e cioè una forma d'organizzazione istituzionale pluralistica che non limita la partecipazione politica dei cittadini alla rappresentanza politica statale, ma accanto a questo prevede forme di rappresentanza politica e amministrativa territoriali, senza escludere forme di partecipazione dal basso. Assieme all'opzione democratica assumeva un rilievo non solo ideologico ma

⁵ Sulla storia di formazione della Legge Fondamentale Tedesca, elaborata in regime di occupazione militare cfr. C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali e sistema costituzionale nella Repubblica Federale Tedesca*, Cosenza-Roma, p. III ss. ed *infra*.

⁶ Su cui cfr. per tutti G.E. RUSCONI, *Resistenza e postfascismo*, 1995 (in particolare p. 7 ss. e 189 ss.) e G. QUAZZA, *Resistenza e storia d'Italia. Problemi ed ipotesi di ricerca*, Milano, 1976.

⁷ Intendo dire che, malgrado la nuova situazione politica aperta dalla "guerra fredda", i partiti politici continuarono a considerare la Costituzione un ampio e leale accordo – sui principi fondamentali, sulle istituzioni politiche, sull'organizzazione economica e sociale del Paese e su un nuovo ordine internazionale, fondato sulla pace e su una cooperazione paritaria fra le nazioni – l'obiettivo irrinunciabile. Proponendosi di fondare su solide basi democratiche e solidali il nuovo stato e la nuova società, i partiti costituenti legittimavano così se stessi come protagonisti della nuova scena politica e sociale. Anche per questo, chi insiste sul termine "compromesso costituzionale" per ridimensionare sia il clima dei lavori che le reali intenzioni dei costituenti non coglie le ragioni profonde e non certo strumentali di scelte e soluzioni in prevalenza convinte e condivise. Per un'analisi più approfondita P. PERMOLI, *La Costituzione e i partiti politici italiani*, Firenze, 1966 e P. PETTA, *Le ideologie costituzione della sinistra italiana*, Roma, 1975.

anche istituzionale e normativo la forma di stato sociale e responsabile dello sviluppo economico, dell'occupazione e di un indirizzo politico diretto a realizzare concretamente un programma d'interventi economici e sociali garantiti per la prima volta in modo così articolato⁸.

Né va dimenticato che ulteriore pregio della nuova costituzione consiste nel ridefinire le relazioni internazionali sulla base del principio pacifista consentendo all'art. 11 "in condizioni di parità con gli altri stati alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni"; veniva così legittimata la nuova democrazia a fare dello stato un membro della comunità internazionale in un quadro di ampia corrispondenza fra i principi di democrazia politica e sociale e quelli di politica internazionale, ciò che ha consentito l'adesione dell'Italia all'ONU e al Paese di svolgere un ruolo da protagonista nel processo d'integrazione europea⁹. Come ho mostrato in un recente contributo¹⁰, la costituzione repubblicana ha esercitato una decisa influenza sulle costituzioni del '900, e in particolare su quelle greca, spagnola e portoghese. Se ci s'interroga sulle radici politico-istituzionali ed economico-sociali che ne hanno fatto un modello da seguire, la risposta non è difficile. Per un verso, il suo marcato pluralismo politico escludeva rischiosi controlli sia sulla democraticità dei partiti e delle associazioni sia sull'esercizio delle libertà costituzionali individuali e collettive, controlli previsti da altri sistemi costituzionali¹¹; per un altro, si delineava una decisa apertura a forme avanzate di giustizia sociale da perseguire sia con principi programmatici e direttivi con cui la Costituzione auspicava e favoriva forme de-

⁸ Sull'influenza della Costituzione di Weimar per i costituenti italiani, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione economica, sociale e culturale dello 'stato nuovo', e per una ripresa del dibattito politico e scientifico che ha animato e continua ad animare le discussioni sul 'laboratorio Weimar', cfr. da ultimo C. AMIRANTE-S. GAMBINO (a cura di), *Weimar e la crisi europea. Economia Costituzione Politica*, Cosenza, 2013 ed *ivi* ampi riferimenti dottrinari e bibliografici nei saggi di Amirante, Carducci, Gambino, Mandara, Pascali, Portinaro, Sbailò, Stancati, in un stimolante confronto con economisti e storici dell'economia.

⁹ Si tratta di una corrispondenza che, come si vedrà, è venuta meno quando il processo di globalizzazione, facendo del mercato il dominus del nuovo ordine economico internazionale, condizionerà in modo che appare oggi irreversibile la politica monetaria ed economica comunitaria, favorendo quel passaggio dalla forma stato alla forma mercato di uno stato, la cui costituzione rischia di non svolgere più il proprio ruolo originario di garante sia della democrazia politica che di quella economica e sociale.

¹⁰ C. AMIRANTE, *L'originalità del modello costituzionale italiano e la sua diffusione nell'Europa comunitaria*, in *Scritti in onore di A. Cerri*, Roma 2016, in corso di stampa.

¹¹ L'art. 18 della Legge Fondamentale tedesca prevede infatti che "chi abusa dei diritti fondamentali indicati dallo stesso articolo per combattere l'ordinamento fondamentale democratico e liberale perde questi diritti". Prevede inoltre all'art. 21 che "partiti che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti tentano di pregiudicare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale di Germania sono incostituzionali". In entrambi i casi è al Tribunale Costituzionale Federale che spetta il giudizio. Per un'analisi critica di queste disposizioni costituzionali ed in particolare sullo scioglimento del partito neonazista e del partito comunista decisi dal Tribunale Costituzionale cfr. C. AMIRANTE, *I Diritti Fondamentali*, cit., p. 298 ss.

mocratiche di confronto e di conflitto economico e sociale, che le libertà politiche, associative e sindacali consentivano e garantivano.

A partire dal riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.) e della pari dignità sociale (art. 3, comma 1, Cost.), la Costituzione affidava alla Repubblica – cioè a tutte le istituzioni che operano nel territorio nazionale – il compito di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, comma 2).

Ispirandosi ad una inequivocabile concezione solidaristica (con gli artt. 2, 3, 4, e 30 ss. ed in particolare con gli artt. 34 e 38) la nostra costituzione non si limitava dunque a un riconoscimento statico e formale del dovere sia istituzionale che civico di “solidarietà politica, economica e sociale”, ma impegnava le istituzioni e le formazioni sociali ad operare concretamente e fattivamente con strumenti (che essa stessa indicava) idonei a promuovere politiche ispirate a principi di solidarietà, eguaglianza sostanziale e giustizia sociale.

Non si può negare che si tratta di un'esperienza nella quale col protagonismo di partiti politici che si riconoscevano pienamente in essa, è stata la Costituzione a delineare il quadro di riferimento del conflitto politico e sociale, dalla programmazione economica alla concertazione governo/sindacati, dalla contrattazione collettiva alla manovra fiscale in funzione redistributiva.

Il percorso che ha portato dal riconoscersi dei partiti costituenti nella Costituzione e dalle battaglie per la sua attuazione alla crisi attuale, è comunque una conferma dell'idoneità della Costituzione repubblicana a svolgere (come, in effetti, è accaduto almeno fino alla metà degli anni '70) il compito di fissare le linee programmatiche non solo del funzionamento delle istituzioni politiche e della forma di governo parlamentare¹² ma anche, di uno stato responsabile dello sviluppo economico, dell'occupazione e dei diritti dei lavoratori soprattutto grazie alle loro lotte e all'impegno politico e sociale.

Non si tratta certo qui d'idealizzare una Costituzione che affidava in primo luogo ai principi fondamentali il compito di tracciare le linee programmatiche per la costruzione di un sistema politico ed economico che consentiva un intervento dello stato nell'economia, volto a favorire l'occupazione e la redistribuzione del prodotto sociale, riservando al legislatore, al governo ed alla dinamica del conflitto politico e sociale le iniziative politiche e gli spazi di effettiva realizzazione. E in effetti, il giudizio sull'esistenza nella Costituzione repubblicana di princi-

¹² Sia pure nella versione costituita dal decisivo e condizionante protagonismo dei partiti, la “*repubblica dei partiti*”. Un'esperienza che, malgrado la *conventio ad escludendum*, sulla cui base veniva esclusa la partecipazione del PCI ai governi nazionali definita come fase politica di “democrazia bloccata”, non ha impedito al PCI di contribuire in modo determinante alle stagioni delle riforme degli anni '70.

pi, norme e istituzioni politicamente e socialmente alternative a quelle tipiche del modo di produzione capitalistico, non è stato affatto univoco.

Che dall'interpretazione della Costituzione fosse possibile, ad esempio, dedurre niente di più di un classico modello di 'Costituzione dello stato borghese' come ebbe ad affermare G.U. Rescigno¹³ o, al contrario, una prospettiva di transizione al socialismo, come sosteneva C. Lavagna¹⁴, sembra una conferma del carattere aperto della Costituzione che fin dall'art. 1 delineava un sistema economico-sociale nel quale accanto a norme che prevedevano una rigorosa garanzia dei diritti dei lavoratori negli artt. 41-47 emergeva un originale sistema di economia mista che lasciava ampio spazio all'intervento dello Stato. Attraverso la programmazione economica, il sistema delle partecipazioni statali, la nazionalizzazione delle fonti d'energia¹⁵, la Costituzione apriva così la strada ad una stagione di riforme culminata in importanti conquiste economiche e sociali¹⁶.

Restano, infatti, un dato incontestabile, i numerosi traguardi degli anni '70: dalle riforme dei diritti civili fra le quali fondamentale la riforma del diritto di famiglia e l'introduzione del divorzio e dell'aborto alla riforma della scuola e dell'università che aprivano la strada all'università di massa, dalla riforma sanitaria allo statuto dei lavoratori, alla riforma della casa, senza dimenticare che in un clima politico più favorevole furono varate le leggi che davano attuazione alle regioni a statuto ordinario e all'istituto referendario aprendo così la stagione delle grandi battaglie sui diritti civili. Riforme e conquiste che, supportate dall'onda lunga dei movimenti operai e studenteschi degli anni '60, si realizzavano sempre come attuazione dei principi e degli istituti della Costituzione.

3. Le voci più critiche pongono in luce che con i processi di globalizzazione e di un'integrazione europea fondata, da Maastricht in poi, sul primato del mercato, della concorrenza e dell'euro, emerge un'evidente parallelismo, fra le trasformazioni del modo di produzione e le trasformazioni dei sistemi istituzionali, ad ogni livello. Se in una prima fase, soprattutto nei paesi europei, la prevalenza dell'ordinamento comunitario sugli ordinamenti degli Stati membri e la fondamentale innovazione della diretta incidenza dei regolamenti e delle direttive comunita-

¹³ *Costituzione italiana e stato borghese*, Roma, 1975.

¹⁴ *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977.

¹⁵ Cfr. C. AMIRANTE, *Dal corporativismo ad un'economia solidale ... e ritorno?*, in *Critica del Diritto*, nn. 3-4/2002, p. 418.

¹⁶ Sulla costituzione economica italiana cfr. MASSIMO LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in AIC, Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 27-29 Ottobre 2011 ed *ivi* ampi riferimenti bibliografici; F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, vol. 1: *Incidenza dei rapporti economici sull'Organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1999.