

## **Lorenza Carlassare**

### *“Costituzione e principi fondamentali: le modifiche possibili”*

Il mio discorso parte dall'analisi del progetto di riforma della Costituzione che è all'esame del Parlamento. Com'è noto, ormai da anni si parla di riformare la nostra Carta costituzionale ( in vigore dal 1° gennaio 1948) in base ad esigenze non sempre reali. Ritengo anzi che in talune fasi della storia repubblicana se ne sia parlato soprattutto per distrarre l'attenzione dei cittadini da problemi gravi e pressanti della vita quotidiana che il governo trovava difficile risolvere. E' del resto una tecnica collaudata quella di spostare l'attenzione verso questioni amplissime la cui soluzione è necessariamente lontana per non affrontare quelle che esigono , invece, soluzione immediata.

I Progetti hanno seguito i Progetti, le Commissioni hanno seguito le Commissioni: risale al 1983 l'istituzione da parte delle due Camere della Commissione Bozzi, seguita nel 1992 ( dopo un dibattito sulle riforme iniziato nel 1988) dalla Commissione presieduta da De Mita e poi da Jotti, indi dal Comitato Speroni istituito con decreto del Presidente del Consiglio (Berlusconi) nel 1994, fino all'istituzione, con legge costituzionale 24 gennaio 1997 n.1 , della Commissione D'Alema, dalla quale uscì un testo che sembrava destinato ad arrivare in porto. Ma anche quello naufragò. Ricordo questi fatti perché nulla nasce dal nulla e, in parte almeno, anche la riforma oggi in discussione è figlia ( ed è certamente una figlia cattiva) di proposte precedenti.

Nel frattempo era accaduto qualcosa che ormai richiedeva la revisione di alcune parti della Costituzione. I forti mutamenti prodottisi nel sistema politico italiano sotto la spinta di eventi gravi (primo fra tutti il venire alla luce di "tangentopoli") che sconvolsero l'assetto dei partiti da anni stabilizzato determinando il crollo della D.C. che ne era il perno, costituirono la base giustificativa di alcuni cambiamenti

di livello legislativo che però incisero fortemente sul sistema. Assecondati dal corpo elettorale che - per ribellione contro il sistema dei partiti - non solo fu indotto ad orientare il voto su partiti di protesta (come la Lega) sconvolgendo gli equilibri politici esistenti, ma soprattutto fu indotto a votare per un referendum (di cui non molti compresero la portata) che condusse alla modifica del sistema elettorale in senso *maggioritario*. Iniziò da qui, sicuramente, un cambiamento che non ha trovato ancora la sua sistemazione definitiva.

Oggi, una riforma costituzionale che risponda alle trasformazioni avvenute o in atto ricostituendo gli equilibri del sistema su solide basi può sicuramente servire, anche per dare un assetto più chiaro all'autonomia delle Regioni. Un punto, tuttavia, voglio con forza sottolineare: la revisione della Costituzione è legittima ed auspicabile purché non stravolga i *principi essenziali* che identificano la nostra forma di Stato.

La *forma di stato* disegnata dalla nostra Costituzione, ispirata a principi opposti a quelli dello Stato autoritario introdotti dal fascismo, è la forma comune alle 'democrazie occidentali' (che così si definivano per distinguerle in particolare dalle democrazie orientali, dalle quali ci divideva, anche simbolicamente, il muro di Berlino): la Repubblica italiana si configura dunque come uno *stato democratico di diritto*. E' importante chiarirne il senso.

Quando si parla di stato di diritto ci si riferisce a quel tipo di stato che, sul modello inglese, trova espressione in Francia nella famosa Dichiarazione *dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, la prima Carta costituzionale dell'Europa continentale di poco preceduta -1776- dalle Costituzioni dei nuovi stati d'America divenuti indipendenti. Posto l'individuo, e non più lo Stato, al centro del sistema, con lo stato 'costituzionale' si vuole tutelare la persona, i suoi diritti e le sue libertà nei confronti di chi governa, e a tale fine si sceglie una particolare struttura organizzativa e si pongono precise regole per limitare il potere ed evitarne l'esercizio arbitrario, consentendo così una concreta ed effettiva tutela dei diritti. In funzione, dunque, della garanzia dei diritti individuali si vuole

costruire l'ordinamento statale in modo da impedire la concentrazione del potere in una sola persona o in un solo organo, ponendo al vertice del sistema una *pluralità di organi indipendenti* fra loro, ciascuno dei quali esercita una diversa funzione in modo da costituire, per gli altri, limite e freno. E' l'idea appunto dei 'freni e contrappesi' (*checks and balancies*) che costituisce il perno del sistema degli Stati Uniti.

La *divisione dei poteri* è il principio cardine dello Stato di diritto. Lo schema è semplice, anche se poi difficilmente riesce ad essere sempre lineare nella sua concreta applicazione: la funzione legislativa, ossia la formazione delle norme generali e astratte che regolano l'intera comunità, è affidata al *Parlamento*, organo della rappresentanza democratica eletto dal popolo cui la sovranità appartiene (art.1 Cost.); la funzione esecutiva, ossia la funzione di governare realizzando in concreto i fini dello Stato e di amministrare in modo conforme alle leggi, è attribuita al *Governo* da cui dipende l'apparato amministrativo statale; la funzione giurisdizionale, vale a dire la soluzione delle controversie mediante l'applicazione imparziale della legge, è esercitata da un terzo potere, quello giudiziario, formato da una *Magistratura* indipendente .

Affinché ogni 'potere' limiti l'altro le tre funzioni devono essere esercitate da organi in posizione di *indipendenza* reciproca: se un poter' non è indipendente dagli altri non può costituire un limite per chi si trova in una posizione dominante al cui volere deve conformarsi. Vezio Crisafulli, uno dei più illustri costituzionalisti italiani, che in anni lontani è stato mio Maestro guidandomi negli studi del diritto costituzionale , esprimeva in modo sintetico e chiaro il senso profondo del principio, individuandone l'essenza nell'esigenza che *chi fa le norme sia diverso da chi le applica*, in modo che chi le applica ai cittadini nei casi concreti non possa agire a suo *arbitrio* trattando diversamente i diversi casi e le diverse persone, ma debba attenersi alla norma già posta, valida per tutti, così da assicurare l'*eguaglianza*: un altro principio cardine dello Stato democratico di diritto.

Nello Stato di diritto, anche gli organi al vertice e tutti i funzionari dell'apparato statale debbono rispettare le norme: se le violano, il cittadino leso può ricorrere al

potere giudiziario per ripristinare il proprio diritto anche *contro* gli organi dell'amministrazione dello Stato. L'esistenza di un potere giudiziario indipendente - come si vede - è fondamentale ; altrimenti l'intero sistema della Garanzia dei diritti frana.

Mi limito a ricordare che oggi, fra le riforme in progetto, ce n'è anche una diretta a modificare la struttura della giurisdizione, tutta dominata dall'idea di dividere la carriera, oltre che la funzione, del pubblico ministero da quella di giudice. A mio parere ciò è pericoloso perché tutti i 'magistrati' nella Costituzione sono trattati in modo unitario e hanno un unico organo a garanzia della loro indipendenza, il Consiglio Superiore della Magistratura, che impedisce alla politica di entrare nelle decisioni dei giudici attraverso il Governo e il Ministro della giustizia. A quest'ultimo in particolare, non va dimenticato, la Costituzione, dopo aver attribuito ogni competenza relativa alla carriera e alla persona dei magistrati al CSM, lascia solamente "l'organizzazione e il funzionamento dei *servizi* relativi alla giustizia" ( art.110) . A giudizio di molti la separazione delle carriere è il primo passo per far diventare i pubblici ministeri – ai quali è affidato l'esercizio dell'azione penale - dipendenti dal Ministro della giustizia, cambiando così totalmente l'impianto della nostra Costituzione.

Ritornando al progetto di modifica costituzionale, approvato in prima lettura dal Senato ed ora all'esame della Camera dei deputati, mi sono subito chiesta quale fosse il disegno sotteso ai cambiamenti proposti; la risposta che mi sono data è che si tratta di predisporre un modello di costituzione 'dalla parte del potere', non dalla parte dei diritti e della democrazia ( ossia della partecipazione dei cittadini). Per spiegare questa affermazione è necessario tornare alle origini del costituzionalismo, che già nell'Inghilterra medievale trova radice in un fondamentale obiettivo: la tutela dei diritti. Non nascono, infatti, le Carte costituzionali, per dare forma o sostanza al potere, ma come *limite* al potere: in origine si tratta di patti tra il re e i signori feudali, gli unici soggetti politicamente attivi nella società del tempo, all'inizio rivolti dunque a tutelare un ceto sociale

ristretto, ma destinati poi ad assumere valore universale per la forza espansiva del loro contenuto. Nella storia queste Carte hanno un valore fondante, a cominciare dalla *Magna Charta* del 1215, perché fissano garanzie relative alle libertà che estendendosi poi a tutti i cittadini (e talora a tutti gli esseri umani), costituiscono il fondamento delle Costituzioni attuali nelle quali sono riprodotte con poche varianti, oltre che dei Documenti internazionali.

La libertà personale è un esempio significativo per il confronto fra quell'antica Carta e la nostra Costituzione. Questa, all'art.13, dopo aver solennemente dichiarato che la libertà personale "è inviolabile", precisa che non è ammessa alcuna forma di detenzione, di ispezione o perquisizione "né qualsiasi altra restrizione della libertà personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge". E' una norma che contiene una doppia garanzia ('riserva di giurisdizione' e 'riserva di legge') : solo l'atto motivato di un magistrato, cui la Costituzione si preoccupa di garantire imparzialità e indipendenza da qualsiasi potere, e non un organo politico come il Governo o da esso dipendente (come i funzionari e agenti di polizia), può limitare il bene più prezioso della persona, la libertà; e può farlo solamente nei casi e modi stabiliti *dalla legge*, vale a dire applicando al singolo la norma fissata in via generale dal Parlamento dopo un dibattito pubblico che coinvolge tutte le forze politiche in esso rappresentate, e non in applicazione di una norma decisa dal Governo (né ovviamente dal giudice stesso). Ebbene, questa garanzia, la libertà dagli arresti arbitrari, si trova già in termini non dissimili nella *Magna Charta* per la quale nessun uomo libero può essere arrestato o comunque privato della sua libertà se non dopo un "*legale giudizio*" e nei soli casi previsti dalla *lex terrae* (ossia dalle *leggi del paese* che inizialmente si identificavano con le antiche consuetudini e più tardi con i soli atti legislativi del Parlamento, esclusa ogni norma posta dal re e dal suo governo).

Il progetto di Costituzione che viene proposto oggi - come ho detto - è viceversa "dalla parte del potere", non dalla parte dei diritti. Sarebbe facile obiettare che non potrebbe essere diversamente dal momento che il testo della riforma si

riferisce espressamente alla seconda parte della Costituzione, relativa all'ordinamento dello Stato, e non alla prima parte relativa ai diritti, formalmente non coinvolta nel procedimento di revisione. A guardar bene, però, già adesso i diritti sono stati toccati pur senza mutare il testo costituzionale attraverso sgretolamenti di garanzie, competenze spostate e soprattutto mediante innovazioni legislative ispirate ad una logica 'mercatoria' ben lontana dall'ispirazione 'solidaristica' della nostra Carta costituzionale. Ma soprattutto va con forza ribadito che le due parti che compongono quest'ultima non sono indipendenti fra loro, ma strettamente legate. La seconda è in funzione della prima: per questo sono partita dallo Stato di diritto, per mettere in luce come al fine specifico della garanzia dei diritti delle persone fosse stata concepita una organizzazione dello Stato basata sulla separazione e limitazione reciproca dei poteri.

L'organizzazione del potere statale - il modo in cui si atteggiavano i rapporti fra gli organi di vertice, la loro stessa composizione, durata, cessazione ecc. - non è influente sulla posizione dei diritti: se si cambia la struttura del potere giurisdizionale, se si incide sull'indipendenza dei magistrati, anche il senso del "legale giudizio" e il suo valore di garanzia non può non cambiare. In teoria il progetto di revisione non riguarda la forma di stato quindi i rapporti dei cittadini col potere, i rapporti libertà-autorità, ma la forma di governo, cioè i rapporti tra gli organi che esercitano il potere (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica, ecc.). Tuttavia, a parte il fatto fondamentale che il Progetto prevede pure una nuova distribuzione delle competenze fra Stato e Regione che in alcuni casi incide fortemente sui diritti delle persone (basta pensare alla sanità e alla scuola), quello che i costituzionalisti sostengono da tempo è che, toccando la forma di governo, si viene necessariamente a toccare la forma di stato.

La *forma di governo* prevista dalla nostra Carta costituzionale è quella *parlamentare*, caratterizzata da un particolare legame fra il Parlamento eletto,

organo della rappresentanza democratica, e il Governo politicamente responsabile verso il primo che può rimanere in carica soltanto se ha e fin che ha la 'fiducia' di entrambe le Camere . Ciò comporta la sua necessaria omogeneità politica con la maggioranza parlamentare di cui è espressione. Il Capo dello Stato, collocato in una posizione *super partes*, è un organo di garanzia del sistema, non un organo di indirizzo politico e, quindi, non può assumere, da solo, decisione politica alcuna. Il potere politico si gioca fra il Governo e il Parlamento, o meglio, tra il governo e la maggioranza che lo sostiene: l'indirizzo politico risiede lì. Il Governo non è nominato dal Presidente della Repubblica in base a una libera scelta, ma in conformità agli esiti delle elezioni tenendo conto che il nuovo Presidente del Consiglio (che poi proporrà i ministri) possa ottenere un voto di 'fiducia' delle due Camere entro dieci giorni (art. 94 Cost.). Se non lo ottiene deve dimettersi, e il Capo dello Stato procederà alla formazione di un nuovo e diverso Governo gradito alla maggioranza. L'operazione può essere agevole quando esista una maggioranza chiara che propone un solo nome ( o una rosa ristretta di nomi) come guida del governo, molto meno facile quando è necessario che forze politiche diverse trovino l'accordo su un programma comune e su un nome. Data la molteplicità di partiti che ha caratterizzato il sistema politico italiano, i governi, com'è noto, sono stati normalmente di *coalizione* .

Il mutamento nel funzionamento del governo parlamentare, in parte, come accennavo all'inizio, è già avvenuto. E non solo per le difficoltà crescenti degli accordi di coalizione e la frequenza delle crisi. Bisogna fare un passo indietro nel tempo e ricordare il crollo dei partiti maggiori con i quali eravamo abituati a confrontarci, apertosi prima con tangentopoli, poi con fenomeni politici nuovi. Lo scontento che si è manifestato nel corpo sociale e poi nel corpo elettorale verso il sistema di gestione del potere ha portato alla caduta di fiducia nei confronti di chi lo gestiva (e per tanti anni lo aveva gestito). Emblematica in quel periodo è stata la nascita della Lega Nord, che ha avuto inizialmente la funzione di raccogliere il voto di protesta nei confronti dei partiti tradizionali. A farne le spese fu sopra tutti la Democrazia Cristiana; il partito fino allora egemone nella politica italiana crollò

sotto il peso degli scandali (anche se non solo suoi) e della sfiducia popolare. E qualcuno pensò che la sfiducia dei cittadini potesse essere compensata facendo una *riforma elettorale*.

Parto da qui perché c'è un filo continuo tra quella riforma – che pur non modificando la Costituzione, ha alterato gli equilibri politici sottostanti e, di conseguenza, ha alterato gli equilibri costituzionali - e quella oggi in discussione. Il sistema elettorale vigente in Italia fino al '93 era quello proporzionale. Cos'ha significato il cambiamento? Cos'ha significato il passaggio ad un sistema prevalentemente maggioritario? E' noto che all'interno dei due fondamentali tipi di sistemi elettorali, proporzionale e maggioritario, possono aversi poi in concreto varie forme intermedie e notevoli varianti. Ciò che preme è ricordare il senso profondo dell'uno e dell'altro e dunque il senso della scelta politica operata: il sistema proporzionale *assicura la rappresentanza delle minoranze*, il sistema maggioritario, invece, assicura soltanto la rappresentanza della *maggioranza*. Nel primo, ognuna delle minoranze per le quali il corpo elettorale ha votato riesce ad avere una rappresentanza più o meno consistente a seconda dei voti raccolti. Quindi chi sceglie il sistema elettorale proporzionale intende garantire in assoluto la rappresentanza delle minoranze; come dicevo, il sistema può poi essere corretto ponendo qualche limite alla rappresentanza di tutte le forze, onde evitarne un frazionamento eccessivo, ad esempio mediante una soglia di sbarramento più o meno accentuata che impedisce ai partiti troppo poco consistenti di ottenere seggi. Resta, comunque, che un sistema elettorale proporzionale assicura e garantisce la rappresentanza delle minoranze e dunque trasporta nelle istituzioni rappresentative il *pluralismo* politico presente nel corpo elettorale; ma, proprio per questo, perché favorisce la molteplicità dei partiti, non avvantaggia la stabilità del governo.

La rappresentanza delle minoranze, viceversa, in un sistema elettorale di tipo maggioritario non è assicurata, è soltanto possibile, dunque *eventuale*. L'obiettivo non è ottenere una rappresentanza plurale che rispecchi tutti gli orientamenti dei votanti, o almeno i principali. La forma tipica di maggioritario è quello inglese,



strutturato su collegi uninominali, in base al quale in ciascun collegio viene eletto un *solo* rappresentante: chi ottiene più voti degli altri candidati dello stesso collegio (anche un solo voto) vince, e i voti ottenuti dagli altri candidati non contano nulla. Perciò dicevo che la rappresentanza delle minoranze è eventuale, perché deriva da un fatto, non dalle norme che, di per sé non la assicurano. Il fatto è che i collegi sono molti, differenti fra loro per composizione sociale degli elettori e non in tutti prevale il medesimo orientamento politico; esistono collegi a maggioranza laburista (dov'è forte la concentrazione operaia), altri a prevalenza conservatrice, altri, pochi, a prevalenza liberale. Se però, in ipotesi, una delle due forze politiche prevalenti risultasse prima nelle preferenze degli elettori *di tutto il paese*, i suoi candidati vincerebbero in ogni collegio assicurandosi tutti i seggi parlamentari. E gli avversari, pur ottenendo un elevato numero di voti, se in ogni collegio fossero superati anche di un solo punto, non conseguirebbero alcun seggio in Parlamento. In ogni caso, anche a non considerare questo caso limite, il sistema dà comunque un grande vantaggio al partito vincitore che in Parlamento ottiene un numero di seggi ben superiore ai voti raccolti rispetto ai seggi conquistati dai suoi avversari, sempre sottorappresentati. Tale meccanismo certamente serve a rafforzare il governo e favorisce il bipartitismo, che peraltro in Inghilterra ha una tradizione antica: da sempre due partiti si sono divisi il potere alternandosi al governo. In Italia è stato introdotto appunto con la speranza di favorire la stabilità governativa, e avrebbe dovuto portare al profilarsi di due gruppi, uno che governa e l'altro che controlla, ammesso che abbia davvero gli strumenti per controllare. E' chiaro che chi non è al governo e non gestisce lo Stato deve avere almeno poteri tali da costituire un effettivo limite per chi invece il governo lo ha, in modo da esercitare un controllo adeguato. Altrimenti salta completamente il discorso sulla divisione dei poteri e sullo Stato di diritto. In Inghilterra infatti si riconosce la pubblica e fondamentale funzione e il ruolo essenziale dell'opposizione in Parlamento, definita addirittura "l'opposizione di sua maestà" (*her Majesty Opposition*); e questa costituisce un governo ombra (*shadow Cabinet*) che, pur non governando il paese, oltre alla critica, formula

proposte alternative a quelle dei ministri in carica in vista delle elezioni future, pronta a riassumere il potere: perciò si dice che in un certo senso la campagna elettorale è sempre aperta.

Anche la forma di governo parlamentare ha origine in Inghilterra dove funziona in modo diverso dal nostro per la diversità del sistema politico essenzialmente bipartitico. Con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario, per l'Italia il modello di riferimento doveva essere quello del bipolarismo inglese con il conseguente formarsi di due poli destinati ad alternarsi. Non è facile; il bipartitismo è estraneo alle nostre tradizioni ed è difficile realizzarlo improvvisamente in una società disomogenea. In Inghilterra il bipartitismo esiste da sempre; oggi, oltre ai due partiti dominanti, il Partito laburista e il Partito conservatore, resiste un terzo partito, il Partito liberale, sopravvissuto alla nascita del Partito laburista, resa possibile dall'allargamento del suffragio aperto a nuovi elettori, prima esclusi, e dalla forza dei sindacati. Solo in alcuni collegi rimasti per tradizione fedeli ai liberali il loro candidato vince il seggio, mentre in tutti altri è superato dal candidato di uno dei due partiti maggiori, sicché i numerosi voti ottenuti vanno persi e non si traducono in seggi. Contro tale alterazione della volontà degli elettori, negli ultimi decenni si registra una forte spinta per la modifica del sistema elettorale; lo stesso Blair, prima delle ultime elezioni, aveva istituito una commissione, presieduta da Lord Jenkins, che concluse i lavori con la proposta di introdurre un sistema proporzionale corretto. Quando però Blair ha vinto di nuovo le elezioni non se ne è più parlato.

Senza dubbio il maggioritario comporta una notevole semplificazione nel funzionamento del sistema parlamentare: la Regina nomina il Primo Ministro in base ai risultati elettorali e non vi sono incertezze sul suo nome, trattandosi sempre del *leader* del partito che ha vinto le elezioni. Gli elettori dunque fanno, votando per l'uno o l'altro partito, chi sarà il Primo Ministro, anche se a lui, personalmente, non sono chiamati a dare il voto: ad esempio nelle ultime elezioni non hanno 'votato' Blair, ma il *partito* laburista, o meglio hanno votato il candidato laburista del loro collegio per il seggio alla Camera dei Comuni. La scelta del

*leader* appartiene al partito, non agli elettori: e dunque, se il partito decide di sostituirlo nel corso della legislatura continua a governare con un diverso Primo Ministro senza bisogno di nuove elezioni. Quando era Primo ministro la signora Thatcher e il Partito conservatore non l'ha più voluta come *leader* sostituendola con Major, la Regina ha nominato Major Primo ministro e i conservatori hanno continuato a governare.

Sottolineo questo perché cambia alcuni scenari che si stanno prefigurando da noi. L'idea che domina è infatti assai diversa: gli elettori dovrebbero votare anche il *nome* del futuro Primo Ministro e ciò lo renderebbe intoccabile. Così, con una falsa nozione di democrazia, si va contrabbandando l'idea che chi è eletto dal popolo è una sorta di "unto dal Signore" e, dunque, senza una nuova consultazione elettorale non può essere sostituito neppure dalla sua maggioranza ormai scontenta: se cade il Primo Ministro cadono tutti, non solo il governo ma entrambe le Camere! E' questo il pensiero ispiratore del Progetto di riforma costituzionale oggi in discussione che non solo altera la forma di governo, ma incide sulla stessa forma di Stato.

A questo proposito sono opportune alcune precisazioni: se la forma di governo, vale a dire il rapporto fra gli organi che esercitano il potere, può essere modificata (e si può dunque passare da un sistema parlamentare ad uno presidenziale, direttoriale, assembleare) perché *non rientra tra i principi fondamentali*, viceversa la forma di Stato e i principi fondamentali che la caratterizzano *non* possono essere toccati. Che esistano limiti alla revisione costituzionale è indubbio e confermato da numerose decisioni della Corte costituzionale, a partire dalla sent.n. 146 del 1988. Limiti relativi ai "principi supremi" e ai "diritti fondamentali".

Nel progetto non si passa dalla forma parlamentare a quella presidenziale tutta costruita sui *freni e contrappesi*, ma si crea un 'ibrido' che non ha precedenti, costruito mettendo insieme pezzi dell'uno e dell'altro sistema in modo da neutralizzare completamente ogni garanzia.

Così un istituto tipico del sistema parlamentare, la mozione di sfiducia di una

Camera contro il Governo che, se approvata, lo costringe a dimettersi con l'aggiunta di una conseguenza ulteriore -l'automatico scioglimento delle Camere - che ne fa un'arma spuntata perde senso e valore : si può ancora dire che il Governo è responsabile verso il Parlamento e se non ne ha più la fiducia deve andarsene, quando a doversene andare è lo stesso Parlamento?

Si tratta nella sostanza di un'alterazione dello *Stato di diritto* : l'idea dei freni e contrappesi, della limitazione reciproca dei 'poteri' dello Stato risulta totalmente abbandonata. E' addirittura previsto che il Primo Ministro possa provocare lo scioglimento della Camera dei deputati qualora non approvi una proposta di legge presentata a lui : "o voti a favore della legge o te ne vai a casa!" sarebbe dunque la nuova regola. E' fin troppo evidente che la funzione legislativa sarebbe esercitata dal Primo Ministro e non più dal Parlamento . Non meraviglia che l'opposizione più accesa provenga dai costituzionalisti di autentica tradizione liberale che vedono distrutto il costituzionalismo.

Il rischio non è lieve: se ripercorriamo il Novecento vediamo che il modello di Stato che costituisce la 'novità' di quel secolo è lo Stato *autoritario*, che non a caso nasce in Italia ed è anche l'unico modello che abbiamo esportato felicemente (vedi Spagna franchista e Germania nazista), mentre gli altri modelli li abbiamo importati! Una caratteristica dello Stato autoritario , accanto al rifiuto espresso della democrazia, del liberalismo, della divisione dei poteri, di tutti " i principi del 1789" , è la figura del *capo*, intorno al quale ruota l'intero sistema e in cui si concentra il comando; un fenomeno estremo di *personalizzazione del potere*. Anche oggi è presente questa tentazione negativa di personalizzare la politica e ciò vale per tutti gli schieramenti, seppure con una ben diversa intensità. Tentazione certamente in contrasto col sistema democratico ispirato all'eguaglianza. Un costituzionalista illustre, Gaetano Arangio Ruiz, nella "Storia costituzionale del Regno d'Italia" scritta nel 1898 a cinquant'anni dalla emanazione dello Statuto Albertino, parlando di Crispi e del suo "governo personale" - indice " delle tradizioni despotiche italiane risorgenti dalle ime viscere sociali"- commenta : "E' un difetto della razza latina il non trovar salute fuori di un uomo e perciò è

soggiaciuta a lungo a duro despotismo". Data questa pericolosa predisposizione, non mi pare proprio il caso di adottare forme e strutture in cui si potenzia e si esalta la figura del capo liberandolo da limiti e controlli.

Nel progetto in esame anche il ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica risulta sminuito, anche se non sono chiari i cambiamenti proposti relativamente ai suoi poteri. Il più rilevante riguarda lo scioglimento delle Camere, che diviene di competenza del solo Primo Ministro e non più anche del Capo dello Stato che oggi partecipa alla decisione in maniera sostanziale, potendo opporsi alla decisione negando la sua firma. Nel progetto di riforma non è più così: il primo Ministro può decidere di sciogliere le Camere e il Capo dello Stato *non* ha potere di opporsi: anche il freno costituito dal suo imparziale ruolo di garanzia viene eliminato.

Il *presidenzialismo* è tutt'altra cosa. Chi governa è soggetto a fortissimi limiti, come ben dimostra l'ordinamento degli Stati Uniti, l'unico nel quale sia seriamente applicato. E' proprio questo che ha indotto i nostri riformatori ( refrattari ai limiti) ad allontanarsi dal modello presidenziale, che a differenza di quello parlamentare, non prevede un raccordo tra potere legislativo ed esecutivo tale da portare a un'omogeneità politica fra il Presidente eletto (che è anche capo del governo e nomina e revoca i propri ministri) e la maggioranza parlamentare, ma viceversa una netta separazione. Può anzi avvenire- e non è raro- che i cittadini si esprimano a favore del partito democratico eleggendo il Congresso e a favore dei repubblicani nelle elezioni presidenziali, o viceversa come negli anni della presidenza Clinton del quale la maggioranza repubblicana ostacolò fortemente il programma politico. Un esempio clamoroso è la riforma sanitaria destinata ad attenuare i disagi dei meno abbienti garantendo assistenza. Non solo la maggioranza repubblicana non votò la legislazione necessaria a realizzarlo, ma addirittura ridusse i fondi per la sanità nel bilancio federale. Il Presidente, però, ha un'arma, perché nella Costituzione americana tutto è giocato su *freni e contrappesi*: può mettere il *veto* sulle leggi, e soltanto se i due rami del Congresso le rivotano a maggioranza dei *due terzi* - e dunque contro il Presidente

si coagula una maggioranza fortissima- il veto è superato, altrimenti no. Sulla legge di bilancio che riduceva lo stanziamento per la sanità Clinton aveva messo il veto bloccando così tutti i fondi ( i dipendenti del governo federale, non percepivano neanche lo stipendio), ma non la spuntò; il braccio di ferro può essere dunque molto forte se il sistema funziona! Se invece vi è l'accordo col Congresso il Presidente è forte. Bush , ad esempio, per agire contro l'Iraq ha avuto l'appoggio e i fondi necessari dal Congresso perché l'opinione pubblica gli era favorevole, traumatizzata dall'esplosione delle Twin towers dalla quale è stato grandemente facilitato: da Presidente debole, eletto per pochi e contestati voti, ha visto rafforzata la sua immagine come difensore della patria minacciata dal terrorismo. Se cambiasse il clima, gli sarebbero contestati i fondi necessari alla costosissima impresa militare e sarebbe costretto ad abbandonare l'Iraq, come già successe, sotto un'altra presidenza, con il Vietnam. Furono le Commissioni del Senato, tagliando i fondi, a far finire quella guerra disgraziata.

Va aggiunto il limite costituito dal terzo potere, il giudiziario, in posizione assai forte, al quale nemmeno il Presidente può sottrarsi se emergono sue responsabilità : ricordo solo che Nixon , nel caso Watergate, fu costretto da un ordine del giudice a consegnare i nastri delle registrazioni che incriminavano i suoi collaboratori, pur essendosi rifiutato.

Tornando a noi, un'altra questione pericolosa contenuta nel Progetto di riforma riguarda la cosiddetta "devolution": la competenza legislativa in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e polizia locale passerebbero in esclusiva alle Regioni. Questo lascia molto perplessi e io credo che se anche questa riforma sarà votata in Parlamento il corpo elettorale in sede di referendum la farà saltare, perché gli squilibri che si possono creare nei servizi, soprattutto nella sanità, sono terribili. Qui vengono toccati direttamente i diritti dei cittadini, *diritti fondamentali* come l'istruzione, la salute, la libertà ( quali poteri avrà questa polizia locale, cosa potrà fare?) e, in definitiva, *l'eguaglianza* con la rottura dell'eguale godimento dei diritti da parte di tutti nell'intero territorio.

Torno a richiamare le numerose pronunce della Corte costituzionale che oltre ai principi supremi pongono come i *diritti fondamentali* invalicabili limiti alla revisione della Costituzione.

Già la legge elettorale maggioritaria ha un risvolto grave sulla la vita delle persone meno protette, accrescendo il disagio sociale. Per vincere le elezioni ogni partito, infatti, deve cercare di conquistare l'elettorato che sta in mezzo, i cui voti sono suscettibili di spostarsi da una parte all'altra. Così succede che i partiti estremi non hanno più *chances* perché tutto converge verso il centro e per sopravvivere devono annacquare la loro identità e attenuare le loro posizioni; inoltre all'interno dei due raggruppamenti contrapposti prevale necessariamente l'idea più moderata al fine di catturare i voti dell'altro polo, sicché il risultato finale è un generale effetto moderato. La conseguenza negativa è che i canali di trasmissione delle domande in tal modo si restringono, si impoveriscono, alcune esigenze sociali restano prive di rappresentanza o sottorappresentate. Si ha, in definitiva, una selezione della domanda sociale con esiti negativi per le fasce deboli, anche questo in contrasto con un principio fondamentale, l'eguaglianza sostanziale del nostro Stato democratico, impegnato a "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 la effettiva partecipazione politica ( art.3,comma 2) e non soltanto a garantire l'eguaglianza di fronte alla legge senza discriminazioni ( art.3,comma 1).

Anche se non ho potuto approfondire tutte le questioni aperte da queste proposte di riforma, spero che il quadro sia chiaro. Il mio messaggio è che bisogna difendere i valori su cui poggia la nostra Costituzione, che costruiva uno Stato di diritto democratico aperto al sociale , primo fra tutti il principio base del costituzionalismo *che il potere deve essere sottoposto a regole*. Senza questo, nessuna democrazia può avere vita.