

10/

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

Paolo POMBENI *

a cura di Fausto PIETRANCOSTA **

Lo storico Paolo Pombeni, nell’intervista rilasciata a Diacronie. Studi di Storia contemporanea il 20 luglio 2016, affronta il tema del dibattito costituzionale partendo dall’ultima riforma approvata dal Parlamento italiano e, anche attraverso l’analisi delle caratteristiche essenziali del sistema politico italiano, ripercorre le tappe fondamentali del percorso di consolidamento e revisione delle istituzioni repubblicane.

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?

Paolo Pombeni: La riforma costituzionale è il punto di arrivo di un dibattito sulla riforma necessaria della seconda parte della costituzione, dibattito che è iniziato subito dopo l’approvazione della Carta (già il presidente dei 75 Meuccio Ruini disse a

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.

conclusione dei lavori che c'erano varie cose da rivedere)², ma ripreso in forza decisa dal 1983 con l'avvio delle varie commissioni bicamerali ed altri gruppi di studio³. Ovviamente il clima e il contesto in cui si lavora sono determinanti. Nel caso attuale due condizioni sono state molto pesanti: la prima è la sfiducia nel sistema politico, e dunque la rincorsa a mettere un po' di populismo nell'immagine della riforma (limitiamo le poltrone, togliamo potere alle regioni sprecone, ecc.); la seconda la promozione di un sistema che tagliasse le ali al lobbismo sfrenato che domina la dialettica politica e che impedisce ai governi di decidere.

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?

P.P.: Le differenze superano le analogie. Nel 1946-1947 c'era un paese che usciva da una dittatura e da una guerra e dunque c'era la consapevolezza che fosse opportuno

² 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 26 luglio 2016] e l'intervento dell'Onorevole Meuccio Ruini del 12 marzo 1947, pubblicato sullo stesso sito, URL:

<http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed059/sed059nc.pdf> [consultato il 26 luglio 2016].

³ 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 26 luglio 2016].

trovare delle convergenze ammaestrati dalle difficoltà passate e da quelle che si prospettavano⁴. Oggi non c'è stata alcuna volontà di convergere da parte delle forze politiche e dunque di necessità si è finiti per fare una riforma che, pur pasticciata da vari interventi parlamentari, è passata grazie alla capacità di imporsi del governo. In secondo luogo nella fase della Costituente c'erano i partiti a garantire la tenuta del rapporto tra la società e la politica⁵, mentre oggi di partiti in quel senso non ce ne sono più.

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 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?

P.P.: Qualche riflesso delle condizioni internazionali nel 1946-47 c'è stato ma meno di quel che si crede. Il problema di evitare che il potere potesse andare o tutto alla DC da cui si temeva una deriva clericale (per i più sospettosi alla franchista) o tutto alle sinistre che si pensava potessero portare un regime "comunista" ha condizionato in parte la scelta di un sistema costituzionale a forte centralità parlamentare⁶. Tuttavia ciò dipese anche dalla incertezza sulla distribuzione dei consensi (i gruppi dominanti nel pre-fascismo contavano di tornare al potere), nonché dal timore che si potessero ripetere colpi di mano tipo quelli del 1924-1925. Oggi del contesto internazionale si è tenuto poco conto, anche perché in questa fase di confusione non si sa davvero chi e come potrebbe condizionarci. La stessa subordinazione di parte della legislazione nazionale a quella europea è stata tenuta in conto relativo.

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

⁴ 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*, vol. I, 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.

⁵ Cfr. SCOPPOLA, Pietro, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1991; GALLI, Giorgio, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Milano, Rizzoli, 2004.

⁶ Cfr. SALE, Giovanni, *De Gasperi, gli Usa e il Vaticano all'inizio della guerra fredda*, Milano, Jaca Book, 2005.

modifiche organiche tentate o compiute (commissioni bicamerali delle legislature IX, XI e XIII e riforme del 2001 e del 2005)⁷, possa pervenire all'attuale ultima riforma approvata dal Parlamento motivandone e chiarendone le caratteristiche della discussione e le formule definite?

P.P.: Percorsi lineari non ne vedo, se non nell’indice dei temi affrontati che sono rimasti più o meno sempre quelli: bicameralismo, posizione del governo, rapporti stato-regioni, ruolo del presidente della repubblica. Quel che vedo è una grande debolezza del dibattito nel passato quarantennio e qui giuristi e studiosi di politica hanno grosse responsabilità, perché non si sono mai preoccupati di far maturare nel paese idee condivise, ma ciascuno ha cercato un proprio protagonismo. Così la riforma è stata varata senza che si potesse veramente contare su una *communis opinio* almeno della maggioranza degli addetti ai lavori.

F.P.: Indro Montanelli in una famosa intervista rilasciata nel corso degli anni Novanta⁸ parlò del differente punto di partenza del lavoro dei costituenti tedeschi rispetto a quelli italiani nella redazione della legge fondamentale della Repubblica, 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?

P.P.: Ho già spiegato perché da noi si mise mano ad un parlamentarismo dominante. A Weimar la situazione era completamente diversa. La Germania era un paese occupato, senza sovranità internazionale e in cui i partiti operavano con una “patente”

⁷ 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.

⁸ Intervista ad Indro Montanelli sulla *Storia d'Italia*, URL:

< <https://www.youtube.com/watch?v=D3UK8a7-lT8> > [consultato il 16 luglio 2016].

rilasciata dagli occupanti per cui erano in numero ridotto. Fare paralleli è dunque impossibile⁹.

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?

P.P.: La soluzione della Carta del 1948 in tema di bicameralismo paritario fu l'esito di un percorso più che tortuoso come spiego nel mio libro *La questione costituzionale in Italia*¹⁰. Si cercò di salvare la capra di una seconda camera eletta formalmente su basi diverse dalla prima (collegi "regionali"; elettorato diverso per soglie d'età) con i cavoli di un sistema che non ledesse il controllo dei partiti sulla rappresentanza politica. La soluzione trovata fu giudicata negativamente da quasi tutti, ma funzionò fintanto che i partiti riuscirono a tenere sotto controllo le dinamiche di entrambe le Camere. Crollato quel controllo il sistema non poteva più funzionare. La soluzione attuale ha reciso la partecipazione del senato alla dinamica "politica" in senso stretto (non dà più la fiducia al governo) ed ha ripiegato su una soluzione della rappresentanza su base vagamente "federalista". Se funzionerà o meno lo si scoprirà soltanto una volta che il meccanismo entrerà in funzione. La forza delle istituzioni politiche non dipende da come le disegnano le norme, ma dal ruolo che esse si conquistano sul campo grazie all'autorevolezza e all'intelligenza politica di chi ne è membro.

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 2001¹¹, 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

⁹ Si veda a riguardo: LANCHESTER, Fulco, BRANCACCIO, Francesco (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè editore, 2003.

¹⁰ POMBENI, Paolo, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016.

¹¹ 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.

possiamo rintracciare dei punti di contatto nel dibattito istituzionale sulle autonomie locali tra il ceto politico presente in Assemblea costituente e quello attuale?

P.P.: È presto per parlare di fallimento dell'istituto regionale. Nella prima fase dell'esperienza parlamentare nell'Italia unita, cioè nell'ultimo trentennio dell'Ottocento era largamente diffusa la convinzione che il parlamento fosse un ente incapace di funzionare¹². La riforma attuale ha tagliato le ali alle pretese di onnipotenza di governi regionali poco responsabili (vedi referendum sulle trivelle), ma non è detto che il rigurgito centralista che potrebbe perseguire abbia successo. A decidere di questo equilibrio sarà la dialettica politica e se il nuovo senato sarà usato con intelligenza dalle regioni farà loro riguadagnare quel potere che sulla carta sembra abbiano perduto.

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 Italicum¹³) 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?

P.P.: Quanto previsto è il risultato di una prassi in cui i rappresentanti di quel che resta di tanti partitini e correnti della prima repubblica si erano arrogati poteri di veto che non avevano fondamento. In un sistema democratico maturo il controllo sul potere è dato non dagli equilibri parlamentari forzati a favore di minoranze "professionali" della lotta politica, ma dalla necessità di chi compete per il potere di rispondere ad una opinione pubblica informata ed esigente. Se esiste questo contesto

¹² Si vedano POMBENI, Paolo, *La ragione e la passione. Le forme della politica nell'Europa contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2010; GHISALBERTI, Carlo, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1983.

¹³ 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.

i fruitori dei sistemi maggioritari (che esistono dappertutto) sono costretti a muoversi in modo da non perdere il favore di questa opinione pubblica, se quel contesto viene meno non c'è niente da fare: con qualunque sistema il populismo potrà prevalere. Chi si illude che sia la garanzia dei ruoli parlamentari a consentire il contenimento degli appetiti di potere di forze antidemocratiche non conosce la storia. Ricordino che nulla era più garantito della posizione dei senatori a vita nel Senato del 1925, ma quei senatori si convertirono subito, tranne un'infima quota, al fascismo senza spendersi per nulla in difesa di quella costituzione liberale a cui pure dovevano la loro posizione¹⁴.

¹⁴ Cfr. PEZZANA, Aldo, *Gli uomini del Re. Il Senato durante e dopo il fascismo*, Foggia, Bastogi, 2001.

*** L’autore**

Paolo Pombeni è studioso esperto di sistemi politici comparati e di storia del costituzionalismo e docente emerito presso l’Università di Bologna, è direttore dell’Istituto Storico Italo-Germanico di Trento. È stato direttore del Centro Ricerche per il Progetto Europeo (Bologna) e dell’Istituto di Studi Avanzati dell’Università di Bologna per il Triennio 2010-2012. È fondatore e membro della direzione della rivista *Ricerche di Storia Politica* e fa parte dell’editorial board del «*Journal of Political Ideologies*». È membro della Società italiana per lo studio della Storia contemporanea, dell’Associazione di Cultura e Politica “Il Mulino” e dal novembre 2012 è membro del Consiglio Editoriale delle edizioni Il Mulino. Tra le sue principali opere: *Partiti e sistemi politici nell’Europa contemporanea* (Bologna, Il Mulino, 1994); *Il primo De Gasperi. Formazione e apprendistato di un politico di professione 1881-1918* (Bologna, Il Mulino, 2007); *La ragione e la passione. Le forme della politica nell’Europa contemporanea* (Bologna, Il Mulino 2010); *Giuseppe Dossetti. L’avventura politica di un riformatore cristiano* (Bologna, Il Mulino, 2013); [in dialogo con Michele Marchi], *La politica dei cattolici dal Risorgimento ad oggi* (Roma, Città Nuova, 2015); *The historiography of Transition. Critical Phases in the Development of Modernity, 1494-1973* (London, Routledge, 2016); *La questione costituente in Italia* (Bologna, Il Mulino, 2016).

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

**** 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:

POMBENI, Paolo, «"Imperfetto perfettismo": le riforme costituzionali nell'Italia del secondo dopoguerra. Intervista a Paolo Pombeni», *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea : Stato, costituzione e democrazia*, 29/09/2016, URL:< http://www.studistorici.com/2016/09/29/pombeni_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.