



Okeanos associazione culturale

sito web: www.okeanos.org – mail: okeanos@okeanos.org

LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA: DIFENDERLA O RIFORMARLA?

Nota introduttiva alla Relazione di Enzo Palumbo.

L'Associazione culturale Okeanos ha, tra i suoi principi fondanti, quelli stabiliti in tre Carte di indiscutibile valore universale per la loro natura, il loro contenuto ed il contesto storico in cui sono venute alla luce: la Costituzione della Repubblica italiana; la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo proclamata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10.12.1948; la Convenzione di New York del 20.11.1989 sui diritti del fanciullo.

Dopo le elezioni politiche svolte nel febbraio scorso si è formata in Parlamento una maggioranza amplissima costituita dall'alleanza di partiti i quali hanno raggiunto l'accordo di governare insieme il Paese e di apportare modifiche all'architettura costituzionale disegnata dai Padri costituenti.

Le ipotesi di modifiche alla Costituzione hanno suscitato apprensione in una parte del Popolo italiano. Infatti ad oggi, in soli 4 giorni il Fatto quotidiano ha raccolto 180.000 firme di italiani che si oppongono alle paventate riforme.

Per approfondire i temi incentrati sulle ipotesi di riforme costituzionali, riteniamo molto utile pubblicare una Relazione di Enzo Palumbo che aveva esaminato, nell'aprile del 2011, proprio gli argomenti sui quali si sta verificando uno scontro politico.

E' appena il caso di sottolineare che fra gli argomenti sostenuti da Enzo Palumbo si leggono affermazioni significative: "un Parlamento eletto con un sistema maggioritario, in particolare con questa legge elettorale, non ha la stessa legittimità costituente di un Parlamento eletto col sistema proporzionale, come i Costituenti davano per scontato che fossero tutti i successivi Parlamenti della Repubblica."

Nel ringraziare Enzo Palumbo, che ci ha autorizzato a pubblicare la sua Relazione, ci sembra opportuno sottolineare e ricordare che le sue argomentazioni, da autentico liberale (è il Presidente del Partito Liberale Italiano), coincidono con la scuola di pensiero dell'indimenticabile Giuseppe Dossetti, padre costituente di matrice cattolica. Questa vicinanza tra pensiero liberale e pensiero cattolico di dossettiana memoria ci dà l'occasione di ricordare che il cattolico Dossetti, molto determinato nel difendere il principio del sistema elettorale proporzionale in caso di modifiche costituzionali, fu un grande sostenitore della elezione a Presidente della Repubblica del liberale Luigi Einaudi.
Roma 1 Agosto 2013.

Antonio Pileggi
Presidente di Okeanos

LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, DIFENDERLA O RIFORMARLA?

Relazione di Enzo Palumbo^[1] all'inaugurazione della Scuola Forense

Aula Magna della Corte di Appello di Messina - 08 aprile 2011

1) L'Assemblea Costituente.

Per affrontare il tema di questa relazione, proverò a descrivere preliminarmente gli aspetti essenziali della nostra Costituzione, soffermandomi, in particolare, sul meccanismo che presiede alla sua revisione, per poi affrontare, in termini problematici ma pur sempre generali, il quesito circa l'opportunità di difenderla o di riformarla.

La Costituzione della Repubblica Italiana vide la luce il 1° Gennaio del 1948 e fu redatta dall'Assemblea Costituente appositamente eletta nel giugno del 1946 col compito di elaborare la carta fondamentale dello Stato, anche sulla base dell'esito del contemporaneo referendum istituzionale[2].

Per garantire al massimo la rappresentanza di tutte le tendenze politiche e di tutti i ceti sociali, l'Assemblea fu eletta secondo un sistema elettorale proporzionale, in modo da consentire a tutte le forze politiche di pur modesta consistenza la possibilità di partecipare alla formazione del nuovo assetto costituzionale.

I 556 membri dell'Assemblea, uscita dalle urne del 2 giugno 1946, si divisero come segue:

Lista elettorale	Numero di eletti
Democrazia Cristiana (DC)	207
Partito Socialista di Unità Proletaria (PSIUP)	115
Partito Comunista Italiano (PCI)	104
Unione Democratica Nazionale (PLI + DL+Altri)	41
Fronte dell'Uomo Qualunque (UQ)	30
Partito Repubblicano Italiano (PRI)	23
Blocco Nazionale per la Libertà	16
Partito d'Azione (P. d'Az.)	7
Movimento per l'Indipendenza della Sicilia (MIS)	4
Concentrazione Democratica Repubblicana	2
Partito Sardo d'Azione (P. S. d'Az.)	2

Partito dei Contadini d'Italia	1
Partito Cristiano Sociale	1
Movimento Unionista Italiano	1
Partito Democratico del Lavoro (PDL)	1
Fronte Democratico Progressista Repubblicano[3]	1

Il testo definitivo della Carta fu votato in assemblea plenaria il 22 dicembre del 1947, con 458 voti favorevoli e 62 contrari, ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948

2) I principi fondamentali.

La Costituzione, che nella sua stesura originale[4] si componeva di 139 articoli suddivisi in quattro parti[5], presenta una serie di caratteristiche assolutamente originali rispetto allo Statuto del Regno d'Italia, come anche rispetto a molte delle costituzioni allora vigenti nelle democrazie occidentali, e si distingue da tutte per essere insieme una Costituzione:

- ♣ scritta (a differenza delle regole fondamentali del Regno Unito);
- ♣ rigida (al contrario dallo Statuto Albertino, che aveva consentito al fascismo di stravolgerlo agevolmente con leggi ordinarie);
- ♣ lunga (perché contiene non solo principi generali, ma anche norme specifiche di indirizzo e di organizzazione);
- ♣ votata (in quanto promanante dal popolo e non concessa dall'alto);
- ♣ compromissoria (perché vi confluiscono gli orientamenti di diverse tendenze politiche);
- ♣ democratica (essendo basata sulla partecipazione popolare alla vita istituzionale);
- ♣ programmatica (perché contiene norme di indirizzo rispetto alla legislazione ordinaria);
- ♣ bilanciata (in quanto basata sulla separazione dei poteri, a sua volta assicurata da una serie di controlli e contrappesi, i così detti "cheks and balances");
- ♣ egualitaria (perché tende a rimuovere gli impedimenti oggettivi e soggettivi che ostacolano le pari opportunità).

Quanto ai **principi fondamentali**, contenuti nel prologo e nella prima parte, basterà in questa sede solo accennarli, per constatare la grande capacità di sintesi politica dei Costituenti allorché

provarono ad immaginare gli strumenti per la rinascita del Paese, uscito a pezzi dal secondo conflitto mondiale.

Il principio **democratico** è lapidariamente esplicitato sin dal suo primo articolo, mentre in tutto il testo esso si interseca e bilancia col principio **personalista** e con quello **pluralista**, il cui combinato disposto mette al centro della vita sociale l'individuo e la sua capacità di autodeterminazione, al contempo tutelando e promuovendo le forme partecipative che si manifestano nei corpi intermedi, attraverso i quali si migliora la vita degli individui e si promuove il benessere complessivo della società.

Il principio di **laicità** proclama il rispetto per ogni credenza religiosa, senza tuttavia degradare in generica indifferenza, mentre, in ragione dell'oggettiva coabitazione con la sede del cattolicesimo, non si spinge sino all'assoluta neutralità.

Il principio di **eguaglianza** non si ferma al riconoscimento di un'uguaglianza formale, ma sposa il principio delle pari opportunità tipiche della cultura liberale, e quindi tende a sostanziarlo concretamente assegnando allo Stato il compito di rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono la mobilità sociale, in coerenza col suo naturale corollario rappresentato dal principio **solidaristico** e dal principio **lavorista**, che tutelano ed esaltano il ruolo del legame sociale e dell'operosità dei cittadini, in quanto funzionali al progresso complessivo della comunità nazionale.

Infine, sul piano dei rapporti internazionali, il principio **pacifista** emerge dal ripudio della guerra come strumento di sopraffazione verso altri popoli o di risoluzione delle controversie internazionali, tuttavia nel quadro del principio **internazionalista** che ne consente l'adeguamento alla realtà geopolitica in ragione dell'adesione dell'Italia alle organizzazioni internazionali, all'epoca soltanto ipotizzate nella prospettiva di un governo mondiale che potesse mettere fine alle guerre unilaterali.

Rispetto alla classica contrapposizione tra il modello individualista e quello socialista, è possibile dunque affermare che la Costituzione esprime una visione della società di tipo "intermedio", nel senso che essa esprime valori che tendono a coniugare e tutelare i diritti individuali di libertà ed autodeterminazione, riconosciuti come originari ed antecedenti rispetto alla stessa esistenza dello Stato, ed insieme gli interessi collettivi della società e delle sue articolazioni, nel quadro di organizzazioni internazionali sovraordinate rispetto alle istanze nazionali.

In conclusione, una sintesi sapiente dei grandi filoni culturali (liberalismo, socialismo, cattolicesimo) che allora si confrontavano nell'Italia e nell'Europa del dopoguerra.

3) L'articolo 1 della Costituzione, come sintesi dei suoi principi fondamentali.

Emblematico in tal senso è proprio l'art. 1 della Costituzione, che, nella sua concisione, riesce a coniugare insieme il principio democratico, quello garantista e quello lavorista, assicurando così ad ognuno di quei filoni culturali la possibilità di riconoscersi per intero nell'impianto fondativo della Repubblica.

Quando l'incipit dell'art. 1 afferma che *“L'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro”*, c'è tuttavia chi ritiene di potere sostenere che il principio lavorista abbia finito per prevalere sugli altri, come c'è chi teme che il principio democratico, egualmente affermato, di per sé non impedisca il degrado verso qualche forma di dittatura della maggioranza.

Per sfatare queste leggende metropolitane basterà osservare, in primo luogo, che l'art. 1 va letto nella sua interezza, posto che il suo secondo comma, in cui si afferma che *“La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”*, è una norma di chiara ispirazione liberale, essendo tipica caratteristica del costituzionalismo liberale quella di introdurre forme e strumenti di garanzia e di porre limitazioni al potere.

Una costituzione liberale non è soltanto la rappresentazione del patto sociale nello specifico momento in cui viene ad esistenza e del suo primato rispetto alle altre fonti del diritto vigente, ma è anche lo strumento rivolto a fissare in via preventiva i confini oltre i quali non può spingersi la volontà delle maggioranze politiche del futuro^[6].

Sono proprio quelle forme e quei limiti, reali e non teorici, che consentono di definire la nostra come una democrazia liberale, differenziandola da tutti i sistemi cesaristi, totalitari o dittatoriali (in Europa ed in Sud America nel secolo scorso, oggi in Asia ed altrove), ma anche da tutte le forme di democrazia autoritaria ancora oggi esistenti (in Russia, in qualche paese dell'Europa Orientale, come in Nord Africa e nel Medio Oriente) o plebiscitaria (come in Venezuela).

Come tipica di un impianto liberale è la classica ripartizione del potere tra il Legislativo, l'Esecutivo ed il Giudiziario, presente in tutto il testo della Costituzione, avendo tuttavia cura che la loro reciproca autonomia, talvolta sfociante nel conflitto, non degradi mai in separatezza o incompatibilità.

A questo ruolo fondamentale di complessiva garanzia è infatti chiamata la Corte Costituzionale, che funziona come una sorta di camera di compensazione istituzionale, col compito di valutare la conformità costituzionale della legislazione ordinaria e di dirimere i conflitti tra i poteri, in modo che mai nessuno di essi possa ritenersi o comunque risultare sovraordinato all'altro.

E tuttavia, se si approfondisce la ricerca, risulta evidente come la cultura liberale sia presente anche nella formulazione del primo comma dell'art. 1.

E' noto in proposito che, nel corso dei lavori, i comunisti Togliatti ed Amendola, insieme ad altri,

avevano proposto la formula “*L’Italia è una Repubblica di lavoratori*”, chiaramente caratterizzata in senso socialista, che i Costituenti tuttavia rigettarono con una votazione che vide schierati insieme, ma non da soli, liberali e democristiani.

E’ forse meno noto che La Malfa (repubblicano) e Martino (liberale) avevano proposto una formula che metteva l’accento sul tema della libertà: “*L’Italia è una repubblica democratica fondata sui diritti di libertà e sui diritti del lavoro*”.

Ma viene del tutto ignorato che un altro liberale, Guido Cortese, aveva proposto un’altra formulazione che, riferendosi genericamente ai cittadini (piuttosto che ai lavoratori) e tuttavia anche recependo lo spirito della proposta Togliatti, appariva sostanzialmente finalizzata ai medesimi obiettivi della proposta La Malfa-Martino: “*L’Italia è una Repubblica democratica. La Repubblica ha per fondamento il lavoro e garantisce la partecipazione di tutti i cittadini all’organizzazione economica, politica e sociale del Paese*”.

Al termine di un appassionato dibattito di altissimo livello culturale, l’Assemblea Costituente[7] finì per approvare il testo proposto dai democristiani, che è poi quello attualmente in vigore.

Illustrando la sua proposta, Fanfani ebbe cura di precisare:

“In questa formulazione l’espressione <democratica> vuole indicare i caratteri tradizionali, i fondamenti di libertà e di eguaglianza, senza dei quali non v’è democrazia. Ma in questa stessa espressione, la dizione <fondata sul lavoro> vuol indicare il nuovo carattere che lo Stato italiano, quale noi lo abbiamo immaginato, dovrebbe assumere. Dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, si esclude che essa possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui, e si afferma che essa si fonda sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale”.

Posto che le critiche all’attuale formulazione dell’art. 1 provengono per lo più da fonti che si autodefiniscono di cultura liberale, c’è da chiedersi come potrebbe un buon liberale non condividere interamente quelle motivazioni, e come potrebbe non riconoscere che il testo approvato non si discosta granché da quello che era stato proposto dal liberale Guido Cortese.

Se si vuole essere onesti con la cultura liberale a cui dicono di appartenere i contestatori dell’attuale formulazione dell’art. 1, non dovrebbe essere difficile riconoscere che quando si afferma che <*l’Italia è una Repubblica democratica...che ha per fondamento il lavoro*>, (come aveva proposto Cortese) non si dice nulla di diverso di quando si proclama che <*l’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*>.

4) La procedura di revisione costituzionale.

Farò ora uno specifico riferimento alla norma che presiede al meccanismo della revisione costituzionale, condensato nell'art. 138, fornendo un sintetico riferimento all'iter formativo della norma, che, come dirò più avanti, non è indifferente rispetto alla soluzione del quesito.

Nel corso dei lavori della Commissione emersero due orientamenti generali, ancorché sviluppati in diverse forme e modalità.

Il primo orientamento, che traeva spunto dalla Costituzione belga del 1921 e da quella spagnola del 1931, ipotizzava che la revisione dovesse essere opera di due diverse legislature.

La prima legislatura avrebbe sostanzialmente assunto una funzione proponente e, subito dopo avere formulato la proposta, si sarebbe automaticamente sciolta per consentire l'elezione di un nuovo parlamento, al quale, in particolare, sarebbe stato affidato il compito della definitiva deliberazione.

Il passaggio elettorale tra una legislatura e l'altra avrebbe così consentito di verificare l'esistenza di un adeguato consenso popolare rispetto alla proposta modificativa, traducendosi (oppure no) nel corrispondente consenso elettorale verso le forze politiche che l'avevano promossa ed approvata.

Il secondo orientamento, seppure con diverse modalità, suggeriva di affidare la revisione alla medesima legislatura, salvo il successivo intervento del corpo elettorale attraverso lo strumento del referendum confermativo.

Il relatore on. Paolo Rossi[8] si schierò decisamente per la prima opzione, e propose, in tal senso, il proprio testo[9].

Gli altri commissari (Nobile[10], Terracini[11], Einaudi[12]) sottoposero a serrata critica la proposta di Rossi, sostenendo che quel meccanismo, pur avendo il merito di scoraggiare decisioni avventate e frettolose, non avrebbe comunque impedito al primo Parlamento (quello proponente) di differire la sua proposta sino alla soglia della sua scadenza naturale, in modo da fare coincidere la verifica popolare della modifica costituzionale con le ordinarie elezioni legislative, cosicché la proposta modificativa sarebbe praticamente annegata nel più generico dibattito politico.

Sin da subito la seconda opzione apparve maggioritaria, e l'on. Umberto Nobile propose una doppia lettura differita nel corso della medesima legislatura.

Anche l'on. Gustavo Fabbri[13] si allineò sulla proposta di Rossi, mentre l'on. Egidio Tosato[14] sottolineò un'altra criticità della doppia legislatura costituente, evidenziando che le elezioni avrebbero comunque avuto per oggetto anche altri argomenti, così finendo per sminuire la rilevanza della modifica costituzionale; appariva poi assolutamente incongruo che il parlamento effettivamente deliberante potesse approvare la proposta con una maggioranza semplice e che

invece il parlamento soltanto proponente dovesse deliberare con una maggioranza qualificata[15].

Tosato propose quindi che l'iniziativa della revisione fosse esercitata da una Camera, che la deliberazione dovesse comunque procedere a maggioranza qualificata (due terzi o tre quinti) e che la proposta fosse poi sottoposta a *referendum* popolare.

A questo punto, l'on. Tomaso Perassi[16], sostanzialmente aderendo alla proposta Nobile della doppia lettura, propose di rendere eventuale (piuttosto che obbligatorio) il successivo *referendum* popolare, che sarebbe stato possibile solo nel caso in cui, nel secondo passaggio parlamentare, la proposta modificativa fosse stata approvata con una maggioranza non particolarmente qualificata[17].

Ne scaturì una nuova proposta Nobile, che teneva conto delle osservazioni di Perassi e Tosato[18].

Nel dibattito che ne seguì, l'on. Costantino Mortati[19], anch'egli schierato per il sistema della doppia lettura come garanzia di riflessione e ponderazione, evidenziò l'opportunità di coinvolgere comunque nel processo di revisione il corpo elettorale, che doveva valutare la questione costituzionale prescindendo dalla questione degli schieramenti politici e delle coalizioni elettorali[20].

Finirono così per emergere quattro proposte di articolato, quella iniziale del relatore Rossi, quelle di Mortati[21] e di Tosato,[22] ed una nuova proposta a firma Nobile e Perassi[23], in un testo assai simile a quello che sarebbe poi stato approvato dall'Assemblea plenaria.

A questo punto la Commissione, su sollecitazione del Presidente Terracini, ritenne opportuno di stabilire alcuni criteri generali ai fini della decisione sul punto e, dopo ampio dibattito, optò per le seguenti direttive:

- a) l'iniziativa sarebbe stata attribuita al Parlamento ed al Governo;
- b) la competenza sarebbe spettata separatamente alle due Camere;
- c) ci sarebbe stata una doppia lettura nella medesima legislatura;
- d) la modifica sarebbe stata sottoposta a referendum popolare confermativo;
- e) il referendum confermativo sarebbe stato possibile se la modifica non fosse stata approvata con la maggioranza qualificata dei due terzi.

Messi così a punto gli indirizzi generali, Perassi, sulla base degli orientamenti emersi, cambiò la sua iniziale proposta, che alla fine, dopo ulteriori emendamenti, ebbe la seguente definitiva formulazione, approvata dalla Commissione:

“L'iniziativa delle revisioni costituzionali appartiene al Governo ed alle Camere.

Le revisioni costituzionali devono essere adottate da ciascuna delle Camere in due letture con un

intervallo non minore di tre mesi. Per il voto finale in seconda lettura è richiesta la maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera.

Una legge di revisione costituzionale, salvo che sia stata adottata in seconda lettura da ciascuna delle due Camere con una maggioranza dei due terzi dei suoi membri, è sottoposta al referendum popolare se ne è fatta domanda entro tre mesi da un quinto dei membri di una Camera o da 500 mila cittadini aventi diritto di voto”.

Così si conclusero sul punto i lavori della Prima Sezione della seconda Sottocommissione, e toccò poi al relatore Rossi, che pure era risultato soccombente rispetto alla sua iniziale ipotesi della doppia legislatura costituente, di sostenere in Commissione, con grande *fair play*, la proposta finale, (che sostanzialmente non gli apparteneva), il cui progetto definitivo subì poi qualche modesta variante, mentre ulteriori modifiche, per lo più lessicali, vennero apportate dal plenum dell'Assemblea, sino a giungere al testo finale oggi in vigore:

“Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum, se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.”

In questa stesura finale si ebbe cura di estendere il meccanismo della revisione anche alle altre leggi costituzionali e di attribuire anche alle autonomie regionali la possibilità di richiedere il *referendum*.

Relazionando al Plenum dell'Assemblea la Relazione il Presidente della “Commissione dei 75”, on. Meuccio Ruini, disse tra l'altro:“.....Ed anche per il procedimento di revisione costituzionale si sono adottati i criteri più semplici, senza ricorrere ai sistemi dell'approvazione in due legislature successive o dello scioglimento automatico delle camere dopo che abbiano approvata la revisione in prima lettura. Vi dovranno essere due letture, e con un sensibile intervallo («pensarci su»), nella stessa legislatura. Potrà il popolo promuovere il referendum; ma quando la proposta di revisione abbia ottenuto il voto di due terzi dei deputati e di due terzi dei senatori, sarà senz'altro definitiva. Se la Costituzione deve essere rigida, una troppo macchinosa e complicata procedura di revisione ostacolerebbe il cammino ad un completamento dell'edificio costituzionale; che vogliamo sia nelle sue grandi mura definitivo ed abbia vita di secoli; ma potrà essere necessario rimettervi le mani, negli sviluppi, non ancora esattamente prevedibili, dei sistemi costituzionali.”

5) Le spinte riformatrici.

Sin dalla sua nascita, la nostra Costituzione è stata fatta oggetto di spinte riformatrici, in ragione della presunta necessità di adeguarla a nuove esigenze, emergenti dallo sviluppo della società e dalle mutevoli vicende della politica.

Negli ultimi trenta anni, poi, questo dibattito si è trasferito anche sul piano parlamentare dando luogo alla formazione di alcune commissioni bicamerali che presero il nome dai loro presidenti (Bozzi nel 1983-1985, De Mita-Iotti nel 1993-1994, D'Alema nel 1997-1998), senza tuttavia condurre a soluzioni di sintesi generalmente condivise e politicamente praticabili.

Esso si è ulteriormente intensificato negli ultimi anni, in particolare dopo l'introduzione della prima legge elettorale maggioritaria del 1993 ed ancora di più dopo la legge elettorale del 2005, quasi che il nuovo sistema elettorale, di per sé, avesse posto fine alla Repubblica emersa dalla Costituente, dando vita, ancorché a Costituzione formale invariata, ad una cosiddetta Seconda Repubblica, retta da una diversa costituzione sostanziale, disegnata sulle esigenze della maggioranza parlamentare di turno, presuntivamente autorizzata a ridisegnare gli assetti costituzionali del Paese secondo la propria particolare visione politica.

La sensazione sgradevole che se ne ricava è quella di una crescente insofferenza verso un sistema di regole che condizionano lo svolgersi concreto del governo del Paese, che, secondo questo approccio, tra un'elezione e l'altra dovrebbe potersi sviluppare in tutta la sua capacità realizzatrice, spianando tutti i passaggi costituzionali che possano limitarne l'attività: insomma, una sorta di "anarchismo del potere", che sia prerogativa di pochi oligarchi presuntivamente illuminati, che devono essere liberi di fare quel che gli pare, come gli pare e quando gli pare, salvo poi a presentarsi al giudizio dell'opinione pubblica alla scadenza elettorale successiva, che acquisterebbe così il significato di una ratifica per il passato e di una delega in bianco per il futuro.

In questo scenario, il potere non promanerebbe più dalla volontà popolare manifestata secondo le forme ed entro i limiti della legalità costituzionale, ma esclusivamente da una massa che si affida al carisma del demagogo di turno, che, secondo la profezia di Max Weber^[24], diverrebbe "*il tipo del capo politico congeniale rispetto a questo sistema*".

Nel confronto con le altre fonti del potere – e cioè quella basata sulla tradizione ereditaria (proveniente dal passato o dall'alto) e quella fondata sulla legittimazione costituzionale (promanante dalle regole) – la fonte carismatica (derivante dall'immagine del capo) finirebbe per prevalere, sia pure mitigata da periodiche consultazioni elettorali che servirebbero a registrare la misura del consenso piuttosto che a rendere possibile l'alternanza.

Accanto al potere del capo, che è tale perché si crede in lui, sarebbe allora inevitabile che nasca e

proliferi anche un ceto politico professionale, che vivrebbe contemporaneamente di politica e per la politica, finendo per surrogare anche l'apparato statale, che, in una società come quella ipotizzata, perderebbe il suo carattere di imparziale neutralità (art. 97 Cost.) e farebbe di tutto per risultare funzionale o almeno compatibile con la direzione politica del momento.

Ne deriverebbe, salvo dignitose e marginali sacche di resistenza (quasi una nuova “*congregazione degli àpoti*”, alla maniera di Prezzolini), una strisciante e generalizzata omologazione della società, nell'ambito di una sorta di democrazia autoritaria (o almeno paternalistica), ancorché legittimata da periodici plebisciti), che sarebbe l'esatto contrario di una democrazia liberale, qual è invece quella disegnata dai nostri padri costituenti.

Se questo appare l'obiettivo, il metodo utilizzato per screditare la Costituzione e per diffondere la falsa convinzione della sua inadeguatezza è tanto semplice quanto insidioso.

Si comincia con l'affermare una circostanza assolutamente ovvia, ma di per sé neutra (*la situazione di oggi è radicalmente diversa da quella dell'immediato dopoguerra*); si prosegue mettendo in discussione, prima, qualche inevitabile lacuna e, poi, qualche norma meramente organizzativa; si continua denunciando la presunta desuetudine di qualche norma sostanziale; infine, si attaccano frontalmente anche le sue norme fondamentali, sino a metterne in discussione anche l'incipit (e cioè il suo primo articolo), contrabbandando come verità storica la sua presunta discendenza da culture politiche condannate dalla storia.

In tal modo, questo processo dialettico diviene una sorta di surrogato del dibattito politico, finendo per scaricare sulla Costituzione l'incapacità della politica di risolvere i problemi del Paese, attribuendone la responsabilità a presunti limiti propri dell'impianto istituzionale, che ostacolerebbe, o addirittura impedirebbe, quelle radicali riforme ritenute necessarie, ma che sarebbero impossibili da realizzare in ragione di qualche vincolo costituzionale.

Se questa fosse realmente la motivazione dei conati riformatori, per stroncarne ogni valenza basterebbe osservare che quasi sempre si tratta di problemi che i Costituenti stessi affidarono alla politica per il tramite della legislazione ordinaria (la c.d. *riserva di legge*), che è poi il vero terreno su cui si dovrebbe misurare la capacità del legislatore di rispondere alle mutevoli esigenze del Paese.

Ciò non esime tuttavia dal compito di verificare se l'impianto generale della nostra Costituzione conservi tuttora la sua validità, salva sempre restando la possibilità di specifici e mirati interventi, ovvero se essa non debba essere sottoposta ad un restauro generalizzato che ne modifichi la struttura complessiva, sul presupposto della sua inadeguatezza rispetto all'attuale tessuto sociale del Paese, ovviamente diverso da quello del tempo in cui si realizzò il percorso costituente.

La domanda che forma l'oggetto di questa relazione, e che viene qui formulata in termini assolutamente generali prescindendo dalle specifiche proposte modificative, che in questi ultimi tempi si sono moltiplicate talvolta in termini assolutamente estemporanei, è dunque abbastanza semplice nella sua genericità, ma la risposta non lo è altrettanto.

6) Attualità della Costituzione.

Se, per difenderla, volessimo trovare buone ragioni, basterebbe appellarsi, almeno in termini nostalgici o, se si vuole, di gratitudine storica, al ricordo di chi aveva contribuito a renderla possibile, spesso col sacrificio della propria vita.

Rivolgendosi ad una platea di giovani del tempo, nel 1955, Piero Calamandrei così individuò le origini storiche e sociali della Costituzione: *“.....Se Voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione..”*

E' noto tuttavia che queste ragioni storiche da sole non basterebbero a scoraggiare i tanti fautori di una radicale riforma, che anzi, proprio da quelle parole troverebbero argomenti polemici per sostenere che quella stagione storica è ormai ampiamente superata nel ricordo dei contemporanei, e che quindi va gettato via anche il frutto che ne è derivato.

Sarebbe agevole replicare che i principi della Costituzione travalicano la fase storica in cui si sono formati e rappresentano ancora oggi i valori essenziali su cui si fonda la convivenza civile in gran parte del mondo contemporaneo, e cioè quegli stessi principi la cui assenza non ci stanchiamo di denunciare con riferimento alle tante aree del pianeta dove ancora persistono sacche di arretratezza culturale, civile e religiosa.

Oltre ad essere nata storicamente dalla fine ingloriosa di un regime liberticida, che nessuno rimpiange, la nostra Costituzione è nata culturalmente da una sapiente combinazione dei grandi indirizzi filosofici in cui ancora oggi tutte le moderne società si riconoscono, mettendo insieme le garanzie tipiche della cultura liberale, le esigenze sociali della cultura socialista, l'afflato solidaristico della cultura cristiana.

In fondo, si tratta delle stesse aspirazioni ideali che hanno connotato tutte le grandi rivoluzioni del mondo occidentale, a partire da quella inglese consolidata nel “bill of right” del 1689, per proseguire con quella americana che culminò nella Dichiarazione di Indipendenza del 1776, e per concludersi con la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino scaturita dalla rivoluzione

francese del 1789.

Quei principi, in forma aggiornata con gli orientamenti culturali emersi dopo i devastanti conflitti mondiali del secolo scorso, costituiscono la principale nervatura della nostra Costituzione, e credo che ad essi nessuna persona di buon senso potrebbe consapevolmente rinunciare.

E però, se quei principi, consolidati nel prologo e nella prima parte della Costituzione sono immutabili anche al di là del dettato della norma che pure ne consentirebbe la revisione, nulla impedisce che almeno la seconda parte della Costituzione possa essere ragionevolmente modificata secondo le previste procedure.

Tuttavia, prescindendo dalle specifiche proposte di modifica del passato e del presente, è proprio sulla strada del riformismo, lastricata di buone intenzioni ma suscettibile di condurre anche a pessimi traguardi, pensiamo che occorra mettere qualche robusto dissuasore, evidenziando i problemi che potrebbero derivare da un superficiale e disattento uso dei meccanismi della revisione.

7) Il falso problema della sua età .

Proviamo intanto a sgombrare il campo da un falso problema che viene spesso evocato per giustificare comunque il riformismo a tutti i costi: gli oltre sei decenni di vita della Costituzione.

Scambiando la sua età per vetustà, un “mantra” ricorrente vorrebbe che ciò sia di per sé ragione sufficiente per la sua modifica sostanziale, quasi che il tempo, da solo, fosse una buona ragione per disfarsi di uno strumento che ha dimostrato, in sessanta e più anni, la sua persistente attualità.

Se certi principi sono validi, essi lo sono a prescindere dal numero dei loro genetliaci; anzi, più un principio resiste nel tempo, maggiore è la sua validità intrinseca.

Valerio Onida[25], presidente emerito della Corte Costituzionale, nella prefazione ad un agile volumetto, la cui lettura va caldamente consigliata, ha avuto modo di osservare lucidamente:

“...l'idea stessa che una Costituzione “vecchia” di sessant'anni non sia, per questo, idonea a reggere il paese di oggi è un'idea profondamente sbagliata e antistorica: le migliori costituzioni, nell'esperienza degli ultimi due secoli, si sono rivelate in genere quelle più longeve, perché saldamente innervate nella coscienza della collettività, e rese così capaci di costituire il quadro, tendenzialmente permanente ed unitario, entro cui la società può ricercare in libertà e in equilibrio i progressi ed i cambiamenti necessari”.

Che è poi ciò che il presidente della Commissione dei 75 Ruini aveva affermato nella sua relazione al Plenum della Costituente, esprimendo la convinzione che l'edificio costituzionale dovesse avere “vita di secoli”[26].

A differenza della legislazione ordinaria, che per sua natura è destinata a mutare in relazione agli orientamenti del corpo elettorale di volta in volta manifestati attraverso libere elezioni, ogni Costituzione nasce proprio per durare nel tempo, ben al di là della generazione che l'ha voluta, perché serve a legare in un vincolo solidale non solo la generazione che l'ha vista nascere ma anche quelle successive, almeno sino a quando eventi epocali o criticità generalmente condivise non l'abbiano messa in discussione originando un diverso assetto.

Nulla di ciò è oggi riscontrabile in Italia, essendo anzi possibile affermare che la lungimiranza dei Costituenti ha dimostrato nel tempo di reggere bene all'urto di una società nazionale e di un quadro internazionale profondamente mutati.

8) Riforma o revisione.

Se quello dell'età è un falso problema, che di per sé non giustifica nulla, alcuni problemi reali sono destinati ad emergere allorché si parla di apportare, col meccanismo previsto dall'art. 138, sostanziali modifiche alla seconda parte della Costituzione, quella che riguarda in particolare l'organizzazione dello Stato e delle sue articolazioni istituzionali.

Il primo problema è di natura "semantica" ed è tutt'altro che irrilevante.

Quando oggi si parla della opportunità di modificare la Costituzione, si usa per lo più parlare di "riforma", espressione questa che ha in sé una sua valenza positiva essendo funzionale al tentativo di convincere delle buone intenzioni dei c.d. riformisti, contrapponendoli ai c.d. conservatori, questi ultimi presuntivamente identificati come responsabili delle "mancate riforme" di cui il Paese avrebbe bisogno.

Si tratta di una vera e propria trappola nominalistica in cui è facile incappare e da cui è difficilissimo districarsi, facendo passare nell'opinione pubblica il messaggio che vorrebbe il Paese bloccato da chi sa quali interessi, anche in spregio al prevedente dettato costituzionale che aveva avuto l'accortezza di disciplinare il meccanismo riformatore.

Sta di fatto che il testo della Costituzione ignora del tutto la parola "riforma", che quasi mai compare negli atti della Costituente, nel corso dei cui lavori si è sempre discusso solo in termini di possibile "revisione".

E ciò con più di una ragione, posto che i due termini non sono reciprocamente sinonimi.

La "*riforma*" consiste nel modificare uno stato di cose; nello specifico, una legge o un complesso organico di leggi, con l'obiettivo di trasformare un ordinamento legislativo; ne sono sinonimi le parole: cambiamento, mutamento, trasformazione, correzione, rifacimento, rinnovamento,

ristrutturazione.

Per “revisione” si intende invece un riesame fatto allo scopo di correggere, controllare, completare qualcosa; ne sono sinonimi le parole: controllo, esame, ispezione, riesame, modifica, rettifica, adeguamento, correzione.

E' del tutto evidente che i fenomeni sottesi alle due parole sono assolutamente diversi, il primo avendo chiaramente una valenza ulteriore rispetto al secondo.

Nessuno ha mai pensato di denominare “revisione” la Riforma Protestante del XVI secolo, essendo assolutamente evidente che essa, pur nell’ambito della tradizione cristiana, metteva in discussione tutti gli istituti del Cattolicesimo quali si erano sino ad allora venuti formando nella Chiesa di Roma, che a sua volta denominò Controriforma la propria risposta elaborata dal Concilio di Trento.

La scelta del Costituente non fu dovuta a superficialità o trascuratezza, ma fu ponderata e previdente, essendo stato opportunamente previsto che la Costituzione, come ogni cosa umana, non potesse essere considerata assolutamente immutabile e potesse quindi essere rivisitata ove fossero emersi errori o lacune, ovvero si fossero prospettate nuove esigenze allora non previste, senza tuttavia che potesse risultarne stravolta nel suo impianto e nei suoi istituti fondamentali.

Se è vero che, a partire da Giustiniano, “nomina sunt consequentia rerum”, sarà bene che, chi vorrà mettere mano alla Costituzione secondo le regole fissate dai Costituenti, abbia l'accortezza di parlare di “revisione” piuttosto che di "riforma", per evitare anche solo il sospetto che il risultato che si intende perseguire non sia quello di aggiornarla ma piuttosto quello di stravolgerla, che è poi l'impressione che si ricava dal dibattito politico oggi in corso.

9) Il sistema elettorale.

C'è poi un secondo problema, anch'esso di ordine generale.

Come emerge costantemente dai lavori della Costituente, tutte le forze politiche che vi hanno operato davano per scontato che la legge elettorale che da lì in poi avrebbe regolato la rappresentanza parlamentare, si sarebbe basata su un sistema rigorosamente proporzionale, per garantire a tutte le forze politiche un'adeguata presenza nelle assemblee legislative.

Nel clima politico di allora, con l'Europa che si andava già dividendo in campi strategici contrapposti, tra oriente ed occidente, e con gli inevitabili riflessi nella politica interna di ciascun paese, anche solo immaginare che la rappresentanza politica potesse venire regolata da una legge elettorale maggioritaria era questione semplicemente impensabile.

Ove mai una tale ipotesi fosse albergata seriamente nella mente di qualcuno dei Costituenti, bastò

ad escluderla la considerazione che nessuna delle parti politiche che allora si fronteggiavano poteva accettare il rischio che tutto il potere legislativo ed esecutivo trasmigrasse nelle mani di una sola parte: come diceva Einaudi, a proposito dell'istituto del maggiorasco in uso nel Maso Chiuso altoatesino[27], se ci si fosse provati ad introdurre in Italia un sistema maggioritario, sarebbero corsi coltelli!

Tanto ciò è vero che la stessa legge elettorale del 1946, con la quale era stata eletta la Costituente, che a sua volta l'aveva poi confermata per l'elezione del primo Parlamento nel 1948, era stata addirittura inserita tra le materie sottratte al referendum popolare abrogativo di cui al secondo comma dell'art. 75 Cost., assieme alle leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Quell'inciso, pure approvato definitivamente dal Plenum della Costituente, per vie misteriose e mai chiarite risultò poi espunto dal testo formalmente promulgato, e non è questa la sede per indagare in proposito[28].

Quando De Gasperi provò, nel 1953, ad introdurre un premio di maggioranza per la coalizione che avesse ottenuto più di metà dei voti, e comunque solo per la Camera dei Deputati ma non per il Senato, quella legge venne vissuta come un sopruso da oltre la metà del corpo elettorale, che di fatto non ne consentì l'applicazione, e si guadagnò per i posteri l'epiteto di "legge truffa".

Sta di fatto che la legge elettorale proporzionale sopravvisse, con qualche modifica poco significativa, sino al 1993, allorché i referendum proposti da Mario Segni hanno portato ad una profonda modifica del sistema elettorale italiano in senso maggioritario, sino al punto che è invalsa l'impropria abitudine di definire "Seconda Repubblica" l'assetto parlamentare che ne è derivato.

La situazione si è poi ulteriormente modificata, e certo non in meglio, a seguito della legge 270 del 2005, che ha consentito alla maggioranza degli elettori (rectius, alla più forte delle minoranze) di ottenere il 55% dei seggi, con la possibilità di un esito contraddittorio per l'elezione del Senato in ragione della regionalizzazione del calcolo, destinando comunque larghe fasce di elettorato a restare escluse da ogni rappresentanza.

Oltretutto, in presenza di più di due coalizioni ed in ragione dell'ormai cronico tasso di astensionismo, si farebbe concreto il rischio che le modifiche costituzionali, pur presidiate dalla rigidità del testo, finiscano per essere adottate da un Parlamento rappresentativo di una parte assolutamente minoritaria del corpo elettorale.

La situazione si è ulteriormente aggravata nella vigenza dell'attuale legge elettorale, che non consente all'elettore di scegliere i parlamentari, la cui legittimità discende quindi dal vincolo di fedeltà col leader che li ha nominati piuttosto che dal rapporto di rappresentanza col corpo

elettorale, dando luogo a quello che potrebbe essere paradossalmente definito come un sistema di “democrazia minoritaria”.

Si tratta di una situazione assolutamente inimmaginabile per i Costituenti, che avevano ritenuto di stabilire talune relative rigidità rispetto al procedimento di revisione, ma sempre sul presupposto che la rappresentanza parlamentare fosse presidiata da una legge elettorale assolutamente proporzionale, tale da consentire alla stragrande maggioranza del corpo elettorale di essere adeguatamente rappresentato.

E' utile in proposito ricordare le parole pronunziate il 14 novembre 1947, in sede di Assemblea Plenaria, dall'on. Paolo Rossi allorquando si trovò ad illustrare in Aula la norma destinata a presidiare il procedimento di revisione costituzionale:

“.....in una democrazia rappresentativa come la nostra, che è retta tra l'altro dal sistema elettorale della proporzionale, non c'è nessun gruppo politico di qualche ragionevole entità nel paese che non abbia almeno una voce nel parlamento”.

Ed ancora *“.....in un paese dove vigesse il sistema del collegio uninominale, o dove le correnti politiche si polarizzassero intorno a due soli partiti, una maggioranza qualificata di due terzi potrebbe eventualmente non rispondere alla maggioranza reale del paese.....ma in Italia, dove abbiamo il sistema della proporzionale una maggioranza che raccolga in parlamento i due terzi raccoglierà certamente nel paese una proporzione anche maggiore di consensi...”.*

In sostanza, l'Assemblea Costituente ritenne adeguate le tutele previste dall'art. 138 proprio perché muoveva dal presupposto che la legge elettorale sarebbe stata comunque di tipo proporzionale, ritenuto, almeno nel testo votato e poi misteriosamente sparito, non modificabile neppure per via referendaria.

Ed è agevole concludere che quelle stesse tutele sarebbero state valutate come insufficienti in un sistema maggioritario e bipolare, com'è quello attuale, che potrebbe consentire ad una parte minoritaria del Paese di stabilire le regole fondamentali per regolare la vita di tutti.

10) Il referendum popolare.

C'è poi un terzo problema.

Si è già detto che, in mancanza della maggioranza qualificata dei due terzi nella seconda lettura, la proposta di revisione può essere sottoposta a *referendum* popolare.

E tuttavia, anche questa garanzia, che ha fortunatamente funzionato in occasione del referendum confermativo del 2006, e poi anche nel 2009, in occasione del referendum abrogativo contro la

surrettizia introduzione del bipartitismo, appare a rischio nel caso di una revisione che assuma le caratteristiche di una generale e sostanziale riscrittura dell'intero impianto costituzionale, con la modifica di istituti anche diversissimi tra di loro.

L'elettore potrebbe infatti venire indotto a dare un voto di prevalenza, tra norme più o meno condivisibili, facendo prevalere il giudizio positivo sulle prime rispetto ai dubbi o alla contrarietà sulle seconde.

La trappola era stata predisposta nel 2006, allorché si inserì nella riforma costituzionale la previsione della riduzione del numero dei parlamentari, che doveva fungere da specchio per allodole nel tentativo di ingraziarsi il corpo elettorale, che per fortuna non c'è cascato.

Si è trattato di un serio pericolo per la nostra Democrazia ed è possibile che in un prossimo futuro i riformisti a tutti i costi provino a ripetere l'esperimento.

In fondo, questo problema va visto in stretta connessione col primo[29], nel senso che, se di revisione piuttosto che di riforma deve trattarsi, sorge anche la necessità che ogni proposta abbia ad oggetto singoli istituti e non già una congerie di norme, anche diversissime tra di loro, che potrebbero indurre in errore l'elettore referendario

Sino a che si resta nell'ambito della "revisione", il tema si limita ad una singola questione, su cui l'elettore può esercitare la sua valutazione libero da condizionamenti, che potrebbero invece derivargli da altre questioni sottoposte allo scrutinio referendario.

Ma se si tracima nell'ambito di una generale riforma, allora questo condizionamento potrebbe addirittura rivelarsi una trappola micidiale, nella quale il SI ed il NO sulle varie questioni finirebbero per incrociarsi, facendo perdere al responso referendario il significato di genuina e libera espressione della volontà popolare.

Si tratta di un pericolo che non era sfuggito ai più avvertiti tra i Costituenti, come ebbe modo di evidenziare Luigi Einaudi allorché, il 15 gennaio 1947, in un suo puntuale intervento nella Commissione dei 75, sostenne che il sistema del referendum confermativo "*....avrà fortuna solo nel caso che le Camere proponano una sola riforma alla volta ed in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare.*"

11) Lo spirito costituente.

Ed infine, ma non ultimo, c'è quello che definirei il "il problema dei problemi", tra tutti il meno "tecnico" ma il più "politico", e cioè l'assoluta mancanza di "spirito costituente" negli attuali schieramenti parlamentari, ma anche nella percezione dell'opinione pubblica, che sembra oggi

portata a dividersi ancora più di quanto non fosse ipotizzabile al tempo della stesura della Costituzione.

Quello “spirito”, cioè, che animò i nostri Padri Costituenti, che nessun altro scopo avevano che non fosse quello di stabilire le regole di una lunga convivenza civile nell’interesse generale della società^[30], di tutta la società, anche della parte a ciascuno di loro più avversa.

E’ illuminante in proposito rievocare il clima in cui si svolsero i lavori dell’Assemblea, che era insieme Costituente e Camera politico-legislativa, perché ciò consente di intuire lo spirito col quale venne allora affrontato l’immane compito di dare all’Italia una nuova carta fondamentale, nella quale potessero riconoscersi tutti gli Italiani, anche quelli che alla svolta democratica e repubblicana si erano opposti, molti addirittura in armi.

Si usciva da un conflitto, che aveva seminato morte e distruzione, nel corpo e nello spirito del Paese, e da due anni di vera e propria guerra civile, che aveva spaccato in due il territorio nazionale, mentre si era appena consumato uno scontro referendario epocale, quello tra monarchia e repubblica, che aveva ancora una volta radicalmente diviso gli Italiani.

In questo clima, politicamente incandescente, l’Assemblea Costituente aveva eletto il 28 giugno 1946 il capo provvisorio dello stato repubblicano, chiamando all’ufficio un monarchico dichiarato come Enrico de Nicola, mentre Saragat, allora uno dei leader socialisti, era già stato eletto presidente dell’Assemblea; poco dopo, il 13 luglio, Alcide de Gasperi formò il suo secondo governo, con democristiani, socialisti, comunisti e repubblicani, e con la partecipazione personale del liberale Epicarmo Corbino.

Da lì a poco, però, il quadro politico subì un profondo stravolgimento.

Nel gennaio del 1947 si svolse il congresso dei socialisti e Saragat ne promosse la scissione fondando il Partito Socialista dei Lavoratori Italiani (PSLI), che poi diverrà il PSDI; nello stesso mese De Gasperi compì quel famoso viaggio negli Stati Uniti, che avrebbe influenzato profondamente le successive scelte strategiche dell’Italia, in un quadro internazionale che avrebbe visto l’Europa spaccarsi in due campi contrapposti per molti decenni.

Il 2 febbraio, De Gasperi formò il suo terzo governo con democristiani socialisti e comunisti e qualche giorno dopo Saragat, in coerenza con la sua nuova collocazione, si dimise da presidente della Costituente, venendo sostituito dal comunista Umberto Terracini.

Ma ormai il tempo dell’unità nazionale postbellica volgeva al termine.

La scelta occidentale dell’Italia trovò la sua formalizzazione alla fine di maggio, con la formazione del quarto governo De Gasperi, che vide l’estromissione di socialisti e comunisti, ed invece il pieno

coinvolgimento dei liberali e poi, a partire dal 15 dicembre, anche l'adesione dei socialdemocratici e dei repubblicani.

Si formò così il primo dei governi centristi, che avrebbero poi promosso ed accompagnato la rinascita del Paese dalle distruzioni materiali e morali del fascismo e della guerra.

In quei mesi, maturò in Italia un mutamento radicale di linea politica, con una scelta strategica che avrebbe poi saldamente collocato l'Italia nel campo occidentale, segnando in positivo tutta la nostra storia dei decenni successivi, mentre sull'Europa calava una cortina di ferro e si avviava quell'anomalo terzo conflitto mondiale che passerà alla storia come "guerra fredda".

E tuttavia, in quegli stessi mesi l'Assemblea Costituente continuò a lavorare alacremente, sotto la presidenza del comunista Terracini e con la collaborazione di tutte le forze politiche, senza distinzioni tra sostenitori ed oppositori del governo, che mai sederà al suo banco in aula, proprio per segnare la sua estraneità rispetto alla vicenda costituzionale.

Questa, nel frattempo, si andava sviluppando attraverso un civile confronto dialettico, mai degenerato neppure sulle norme più controverse come l'art. 7 sui Patti Lateranensi (pure approvato con una maggioranza del 70%), attraverso dibattiti appassionati che meriterebbero di essere periodicamente rivisitati, ed oggi più che mai, per poterne cogliere l'altissimo livello intellettuale e morale e l'afflato nazionale ed unitario che, pur nella diversità delle opinioni, accomunava tutti i protagonisti della vita politica, e ciò nello stesso momento in cui le stesse persone andavano invece dividendosi radicalmente sul piano delle scelte di governo e della collocazione dell'Italia nello scenario internazionale.

La sublimazione dello spirito costituente si ebbe il 22 dicembre, allorché la Costituzione venne approvata con una larghissima maggioranza (solo 62 contrari), accomunando uomini e partiti che in quello stesso momento si scontravano politicamente nel paese in termini di assoluta ed insanabile contrapposizione, in vista delle prime elezioni politiche generali, che, il 18 aprile del 1948, avrebbero poi visto prevalere i partiti del centro democratico rispetto al "Blocco del Popolo" formato da socialisti e comunisti.

Ebbene, quanti oggi potrebbero affermare che qualcosa di quello spirito costituente sia trasmigrato nei parlamenti della c.d. Seconda Repubblica, impegnati in una lotta all'ultimo sangue per ogni scampolo di potere, nel tentativo ossessivo di piegare le regole del gioco democratico a vantaggio della propria parte politica ed in danno dell'altra ?

Mentre i Costituenti di allora guardavano all'interesse generale e pensavano al futuro dell'Italia, il Parlamento di oggi, quello dei nominati tanto per intenderci, guarda all'interesse di singoli gruppi o addirittura di una sola persona, ed è immerso nel presente senza alcuna prospettiva verso il futuro

che non sia quella di mantenere qualche squallido privilegio e di acquisirne qualche altro.

A me pare che quello ideato dai Costituenti sia il massimo che si possa chiedere in fatto di organizzazione dello Stato e di garanzia delle libertà dei cittadini e dei corpi intermedi della società.

E' stato, semmai, il successivo legislatore ordinario, fattosi costituente per l'occasione, ad avere incrinato quel sapiente equilibrio.

E lo ha improvvidamente fatto prima nel 1993, allorché, sulla spinta popolare originata dall'ignobile abuso che se n'era fatto, ha modificato (con la L. Cost. n. 37/1993) il secondo comma dell'art. 68 cost., riducendo i margini di operatività di quell'immunità che i Costituenti avevano posto a presidio della libertà della funzione parlamentare, in stretta correlazione con l'indispensabile prescrizione dell'assoluta autonomia ed indipendenza della magistratura da ogni altro potere.

Ed è poi tornato a farlo nel 2001 (con la L. Cost. 3/2001), allorché, con una risicata maggioranza parlamentare, ha modificato il titolo V della Seconda Parte della Costituzione, nel tentativo di ingraziarsi i favori di una parte del Paese e della sua rappresentanza politica, senza tuttavia riuscire a depotenziare la spinta federalista e finendo invece per moltiplicare le occasioni di conflitto fra Stato e Regioni in tema di legislazione concorrente, così dimostrando insieme scarsa lungimiranza e scarso spirito costituzionale.

E ci ha infine riprovato con la così detta riforma costituzionale di Lorenzago del 2006, fortunatamente bocciata dal referendum del 2009.

Credo che ce ne sia abbastanza per essere diffidenti, ogni volta che il legislatore ordinario prova a mettere mano alla Costituzione per piegarla alle convenienze del momento, popolari, partitiche o localistiche che siano.

12) Conclusione.

A questo punto è possibile tirare qualche conclusione.

Intanto esortando, soprattutto i giovani, a difenderla, questa nostra Costituzione, nei suoi principi fondamentali e nei suoi equilibri istituzionali, che sono intangibili quando anche appaiano formalmente revisionabili.

E, se proprio qualcosa non va, si proceda pure a revisionarla, ma con una maggioranza la più ampia possibile che travalichi gli schieramenti politici del momento, in ragione dell'ovvia considerazione che un Parlamento eletto con un sistema maggioritario, in particolare con questa legge elettorale, non ha la stessa legittimità costituente di un Parlamento eletto col sistema proporzionale, come i

Costituenti davano per scontato che fossero tutti i successivi Parlamenti della Repubblica.

E comunque in ragione di un istituto alla volta, in modo che il referendum confermativo possa svolgersi con cognizione di causa e senza il trucco di specchietti per allodole.

Ed infine, cerchiamo di dimostrare, tutti insieme, che qualcosa dello spirito costituente dei padri fondatori della Repubblica perdura ancora oggi, avendo il coraggio di sollevarci al di sopra degli interessi di partito, di gruppi o addirittura personali, e la capacità di guardare agli interessi generali di tutta la società italiana, che, mai come in questi ultimi anni, appare migliore di quanto non sia la classe politica che essa stessa è costretta ad esprimere in ragione di una legge elettorale che ha sottratto ai cittadini la libertà di scegliersi i propri rappresentanti.

E se poi si avvertisse come insopprimibile l'esigenza di una riscrittura complessiva della Costituzione, allora l'unica cosa da fare sarebbe quella di cominciare a revisionare proprio l'art. 138, affidando il compito della sua riscrittura ad una nuova Assemblea Costituente, eletta con sistema proporzionale e svincolata dalla quotidianità dello scontro politico, e lasciando invece a quest'ultimo di esercitare le sue normali competenze senza mettere in discussione le regole generali della nostra convivenza civile.

[1] **Vincenzo (Enzo) Palumbo** ([Messina, 23 gennaio 1939](#)) è un [avvocato](#) e [politico italiano](#). Eletto nella IX legislatura [senatore](#) del [Partito Liberale Italiano](#), è stato Vice Segretario del [Partito Liberale Italiano](#), membro del [Consiglio Superiore della Magistratura](#) nonché capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie e per gli Affari Istituzionali. Come senatore è stato anche membro delle Assemblee Parlamentari del Consiglio d'Europa (C.E.) e dell'Unione Europea Occidentale (U.E.O.) e membro di diverse Commissioni parlamentari e dell'Ufficio di Presidenza del Senato della Repubblica. È stato anche Consigliere Comunale al comune di [Messina](#) dal [1980](#) al [1990](#). Attualmente riveste la carica di Presidente del Consiglio Nazionale del [Partito Liberale Italiano](#) e Presidente d'Onore del PLI della Sicilia. Esercita l'attività forense tra Messina e Roma in materia civile e commerciale.

[2] Come è noto l'assetto repubblicano fu deciso col referendum "istituzionale" indetto contestualmente alle elezioni per la Costituente.

[3] Il Fronte Democratico Progressista Repubblicano era in realtà un'alleanza elettorale a carattere territoriale per la Valle D'Aosta che vedeva insieme PCI- PSIUP- PdAz-PRI il cui unico eletto, l'on. Giulio Bordon, si iscrisse poi al gruppo autonomista senza entrare in nessuno dei gruppi parlamentari di quei partiti.

[4] Con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001 – c.d. Riforma Bassanini – è stato modificato il titolo V della Costituzione con riferimento all'ordinamento regionale. In particolare sono stati abrogati gli artt. 115, 124, 128, 129, 130 e modificati gli artt. 114,116, 117, 118, 119, 120, 123, 127, 132

[5] Prologo (artt. 1-12 "I Principi Fondamentali"), Prima Parte (artt. 13-54 "Diritti e Doveri dei Cittadini"), Seconda Parte (artt. 55-139 "Ordinamento della Repubblica"), Disposizioni Transitorie e Finali (da I a XVIII)

[6] Cfr. G. RIVOSECCHI – Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale, Studi in onore di V. Atripaldi, Jovene, Napoli 2010.

[7] seduta del 22 marzo 1947

[8] Eletto nel PSI, ma all'epoca transitato nel Partito Socialista dei Lavoratori Italiani di Saragat (il futuro PSDI)

[9] *“Ogni proposta di modificazione della Costituzione può essere introdotta dal Governo, o per iniziativa parlamentare, secondo l'ordinaria procedura dei progetti di legge, ma deve ottenere, in entrambe le Camere, una maggioranza pari almeno alla metà più uno dei membri che organicamente le compongono. La proclamazione stessa del risultato affermativo determina lo scioglimento del Parlamento. Entro novanta giorni saranno convocati i comizi elettorali e le nuove Camere dovranno entro un mese dalla loro rispettiva convocazione, porre ai voti, senza emendamenti, il progetto già approvato dal disciolto Parlamento. Ove il progetto risulti confermato, a normale maggioranza, esso diventa legge costituzionale”. Dopo il voto il Parlamento continua la sua ordinaria attività legislativa”*

[10] Del PCI

[11] Del PCI che esercitava anche la funzione di Presidente dei lavori della Sezione.

[12] Del Partito Liberale Italiano, futuro Presidente della Repubblica.

[13] Iscritto al Gruppo Misto

[14] Della Democrazia Cristiana

[15] In questa osservazione di Tosato traspare sempre la convinzione di fondo di un sistema elettorale basato sul proporzionale puro. E' evidente, pur non avendolo affermato Tosato, che il deputato mostrava preoccupazione sul fatto che la maggioranza che approvava il suo scioglimento potesse benissimo non essere la stessa, stante il sistema proporzionale, in termini numerici oltre che politici, di quella che sarebbe subentrata.

[16] Del PRI

[17] Anche in questo caso è evidente la netta e condivisa scelta elettorale di tipo proporzionalistico puro. Infatti in un Parlamento eletto con siffatto metodo è assai difficile raggiungere maggioranze qualificate di un certo tipo (soprattutto in assenza di premi di maggioranza)

[18] *La revisione della Costituzione deve essere decisa con una deliberazione a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Nazionale.*

Approvata la modificazione proposta dall'Assemblea Nazionale, essa, a distanza di tre mesi, viene di nuovo portata alla discussione dell'Assemblea Nazionale per una seconda approvazione a maggioranza relativa. Dopo di ciò, la proposta modificazione viene sottoposta a referendum popolare, a meno che nella seconda lettura la proposta sia stata approvata dall'Assemblea con la maggioranza di due terzi

[19] Della Democrazia Cristiana

[20] Ancora una volta una sorta di ineluttabilità del sistema proporzionale puro.

[21] *Alla revisione delle leggi costituzionali si procede su iniziativa del Governo, del Parlamento o di 500 mila elettori, e con presentazione di un progetto redatto in articoli. Se le due Camere si pronunciano favorevolmente sulla presa in considerazione della proposta, questa, dopo sei mesi dalla deliberazione, è sottoposta all'esame delle due Camere. Il progetto approvato è sottoposto a votazione popolare.*

[22] *La presente Costituzione potrà essere modificata solo su proposta del Governo o di una delle due Camere e deliberata da tre quinti dei membri dell'Assemblea nazionale. Le modificazioni così deliberate dovranno essere approvate da un referendum popolare.*

[23] *La revisione della Costituzione deve essere decisa con una deliberazione a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna delle due Camere. Approvata la modificazione proposta, essa, a distanza di X mesi, viene di nuovo portata alla discussione delle Camere per una seconda approvazione a maggioranza assoluta. Dopo di ciò, la proposta modificazione viene sottoposta a referendum popolare, a meno che nella seconda lettura la proposta sia stata approvata a maggioranza di due terzi.*

[24] Max Weber – La politica come professione – Conferenza a Monaco di Baviera, 1919 – tra gli altri cfr: Max Weber “Il lavoro intellettuale come professione” - Einaudi, Torino 1948.

[25] Giurista, Giudice Costituzionale ed ex Presidente della Corte Costituzionale – cfr. “La Costituzione” - Il Mulino, Bologna 1984

26 Cfr. retro pag. 10

27 Einaudi, Prediche Inutili, Einaudi, Torino 1959

[28] Solo come riferimento di massima, è bene ricordare che nella seduta dell'Assemblea Plenaria del 16 ottobre del 1947, l'Aula si pronunciò esplicitamente, con apposita votazione, perché nell'art. 72 del progetto, riguardante le materie sottratte alla possibilità di referendum abrogativo, venissero inserite anche le leggi elettorali. Nel testo coordinato, che l'Aula ricevette il 20 dicembre del 1947 per la votazione finale, dove il referendum era disciplinato all'art. 75, le leggi elettorali erano “misteriosamente” scomparse. Se ciò non fosse accaduto non sarebbe stato possibile, nel 1993, abolire la legge elettorale proporzionale con il ricorso allo strumento referendario e la storia degli ultimi diciassette anni sarebbe stata assolutamente diversa.

[29] cfr: retro sub 8

[30] Si riveda, a tal proposito, la relazione finale della “Commissione dei 75” sul testo dell'articolo 138 riportata in precedenza.

[TORNA ALLA HOME PAGE](#)

www.oceanos.org