

Costituzione e riforme

GIUSEPPE DOSSETTI

I

1. La tesi, che ho già esposto in altri tre interventi fuori campo (intendo il mio campo proprio, religioso), non è affatto originale, anzi, si potrebbe dire, quasi comune. In ogni caso, è sostanzialmente questa:

- in primo luogo, la Costituzione del '48 deve essere anzitutto integralmente applicata, anche in quelle parti in cui non ha ricevuto applicazione o l'ha ricevuta distorta;

- in secondo luogo essa contiene non solo norme espresse immodificabili, come quelle poste a garanzia dei diritti personali, civili, politici, economici, sociali, ma essa contiene anche principi più generali incorporati nelle norme suddette, o in altre parti del testo (non solo nella *parte prima* sui diritti e doveri, ma anche nella *parte seconda* sull'ordinamento della Repubblica): principi egualmente fondanti, ma suscettibili di ulteriori sviluppi, e perciò idonei a determinare o a permettere singole modifiche costituzionali realmente omogenee o comunque rientrabili nell'impianto generale della nostra Legge Fondamentale.

Quindi, la Costituzione del '48 è certo una Costituzione **rigida**: rigida secondo il *sensus plenior*¹. E tuttavia è una Costituzione suscettibile di singole modificazioni o completamenti omogenei, secondo la procedura da essa stessa prescritta, e di cui si parlerà più avanti.

Quel che è inammissibile è ciò che si vorrebbe dalla cosiddetta *destra* - o

¹ Cioè nel senso della prescrizione testuale di un procedimento rafforzato per la sua revisione, e in più nel senso dei principi supremi fondanti ricavabili da argomenti logici, storici e di valore. I Costituenti, nell'orientarsi per la rigidità della Costituzione, hanno avuto particolarmente presenti le vicende dello Statuto Albertino e il suo progressivo slittamento sino allo svuotamento totale di ogni garanzia: cfr per tutti A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, CEDAM, Padova 1995.

che addirittura da essa si presume già avvenuto di fatto con il voto del 27 marzo 1994 - cioè un cambiamento *tout court* della nostra Carta costituzionale, o di *parti organiche* (?) di essa.

2. Nei precedenti discorsi, ho cercato di richiamare quale sia stato l'evento globale che, a mio parere, è la vera matrice della nostra Costituzione, e ne ha, per così dire, plasmata l'anima: cioè la Seconda Guerra Mondiale nella sua globalità, con gli immensi sacrifici di uomini e le sue incalcolabili conseguenze geopolitiche, sociali, e persino religiose.

È stata la guerra il grande crogiolo che ha determinato, in quasi tutti, una disposizione degli animi più profonda ed equa, che, al di là delle frange estremiste e delle singole tesi spesso divergenti od opposte dei Costituenti, ha portato alla conclusione di un Patto che è stato approvato con una maggioranza del 90% dei membri dell'Assemblea Costituente.

Cioè un Patto che non è stato un qualunque compromesso o un semplice effimero espediente, ma veramente un solido edificio, in cui hanno confluito in sinergia costruttiva (al di là dei contrasti politici anche molto aspri e talvolta persino cruenti) le tre grandi componenti ideali, cioè la tradizione liberale, quella cattolica e quella socialcomunista.

3. La forza determinante dell'evento globale *Seconda Guerra Mondiale* riassume in sé e meglio qualifica la portata della stessa *Resistenza*, e circo-scrive la sua connessione con la Costituzione. Certo, non si vuole qui negare una connessione reale: sia sotto l'aspetto del personale politico che compose l'Assemblea Costituente (spesso proveniente appunto dai movimenti resistenziali); sia sotto l'aspetto delle ideologie perseguite dalle varie parti; sia infine sotto l'aspetto delle esperienze vissute dai singoli, e delle loro mete vagheggiate, espresse o inesprese.

Ma si vuole piuttosto affermare che persone e ideologie e vissuti singolari male si interpreterebbero come solo ricollegati agli eventi, per quanto intensi, tuttavia molto parziali, frammentari e localistici, della cosiddetta *Resistenza armata*.

Non si ricorda abbastanza che quasi tutti e quasi tutto quello che confluì nella Costituente del '46-'47, era ancora così esistenzialmente connesso con il conflitto mondiale appena cessato, da mantenere ed esprimere in netta prevalenza una dimensione politica mondiale, capace di fare trascendere ai singoli e ai partiti - almeno per il momento - l'ottica puramente resistenziale italiana, e di renderli più consapevoli e più attenti al quadro mondiale postbellico e ricostruttivo in cui venivano a porsi anche tutti i problemi dell'assetto politico e istituzionale da dare al nostro Paese².

² Cfr la recentissima meditazione di P. SCOPPOLA, 25 aprile. *Liberazione*, Einaudi, Torino 1995, pp 44-47, 49-52, e passim.

Anche per questo è storiograficamente inesatto (come da non pochi, oggi, si comincia a riconoscere) insistere con troppa enfasi sul rapporto Resistenza-Costituzione, e tanto più qualificare il nostro Patto costituzionale come l'imposizione di una parte vincente alla parte sconfitta.

C'è un fatto storico preciso di cui quasi tutti si dimenticano: cioè il grande raduno, tenuto al Teatro Lirico di Milano nella tarda estate del 1945, dei componenti di tutti i comitati di Liberazione dell'Altitalia: raduno che segnò sì, una certa apoteosi del movimento di Liberazione, ma anche, contestualmente, la conclusione effettiva, senza residui, del movimento resistenziale dell'Altitalia. E dopo alcuni mesi, a Roma, fu proclamato l'autoscioglimento dello stesso Comitato Nazionale di Liberazione ponendo fine anche alle ultime vestigia di struttura parallela a quella statale, e liquidando ogni tipo di reducismo.

Può essere, quindi, più congruo riconoscere alla Resistenza armata la parte che le spetta per il contributo dato alla causa alleata per la conclusione della guerra nel Nord Italia, fino alla *vigilia* del 25 aprile 1945: ma anche occorre assumere proprio la data del 25 aprile come punto di partenza di una sia pur lenta e faticosa ricomposizione unitaria del popolo italiano, anche di quella grande parte che, pur non schierandosi militarmente e politicamente, tuttavia aveva *resistito* passivamente per anni nelle dure prove di una guerra che tutti coinvolgeva e tutti elevava, volenti o nolenti, a sentimenti e a pensieri di scala più vasta, non solo paesana e non solo nazionale. Cominciava pertanto quel processo di *liberazione* e di *ricostruzione* che appunto negli anni '45-'46-'47 portò e si espresse, come in un momento magico (o più propriamente direi provvidenziale), nella Costituzione Repubblicana. E fu così che anche uomini del Sud, che non avevano conosciuto personalmente né la Resistenza né la lotta partigiana, poterono dare un segnalatissimo contributo di unità e di creatività pacifica nella stesura del nostro Patto nazionale. Ricorderò almeno due nomi fra i molti: Aldo Moro (pugliese) e Costantino Mortati (calabrese).

II

4. Si può dunque contestualizzare in questo modo la nostra Costituzione, e ciò basterebbe a giustificare, storicamente e politicamente, la sua cosiddetta *rigidità* giuridica, cioè l'impossibilità di sottoporla a modificazioni arbitrarie o contraddittorie con il quadro dei suoi supremi principi informatori.

Ma ora, in questa mia lezione di oggi, vorrei cercare una contestualizzazione più specifica e, per certi versi, una non meno valida conferma della affermata rigidità.

Cioè, la Costituzione repubblicana è un frutto particolarmente positivo e felice della civiltà occidentale.

L'Occidente, e parallelamente quella che per convenzione si chiama la ci-

viltà occidentale, è oggi sotto processo da parte di altri universi culturali (quello islamico, quello induista, quello buddista). E non senza molte ragioni: che vanno dalle malefatte, passate e presenti, dei vari colonialismi; alle rapine, ancora attuali e forse sempre più estese, delle risorse naturali di altri popoli; alle guerre importate in vari continenti; alle macchinazioni per dividere, e, alla fine, distruggere o asservire intere popolazioni; ecc.

Ma c'è un elemento incontestabilmente positivo della civiltà occidentale: non direi tanto il concetto e la prassi della democrazia - che può essere troppo spesso sfumata ed equivoca - ma direi piuttosto il *costituzionalismo moderno*, come dottrina che si fa vieppiù in sé definita e solida, e la prassi correlativa, che, sia pure in modo disuguale e non senza contraddizione, si è affermata in molti Stati dell'Europa occidentale e del Nord America.

Il *costituzionalismo moderno*, nato, si può dire, con le due grandi rivoluzioni della fine del secolo XVIII, facendo tesoro di strutture precedenti e dell'apporto di una pleiade di grandi intelletti di tutte le nazioni, si è poi andato sviluppando per due secoli, giungendo a una larga e vigorosa determinazione delle garanzie fondamentali del cittadino, e anche a proposte ormai quasi convergenti su un minimo di strutture di Stato e di Governo idonee ad assicurarne la realizzazione.

Certo, può essere fondata l'obiezione che gli Stati in cui esso ha avuto una sufficiente applicazione (talvolta intermittente), lo hanno applicato per se stessi, ma spessissimo non ne hanno saputo o voluto divenire fautori coerenti nei rapporti con gli altri e specialmente nei rapporti con gli Stati al di fuori della cosiddetta civiltà occidentale.

Tuttavia non si può negare che le dottrine costituzionalistiche abbiano raggiunto un alto grado di solidità e di precisione, siano ormai possesso di un'ampia *koiné*, e negli ultimi cinquant'anni abbiano portato, tra gli altri, tre frutti segnalati e sostanzialmente affini, cioè appunto: la Costituzione italiana, la *Grundgesetz* tedesca, e la più recente Costituzione spagnola, tutte e tre risultato di un grande evento globale (per le prime due, la Seconda Guerra Mondiale, e per la terza la stessa guerra, sia pure non direttamente partecipata, ma alla fine determinante la caduta del Franchismo e il passaggio a una monarchia democratica).

Anche se questo evento, pur forte ed influente come pochissimi altri nella storia del nostro Paese e di tutto il mondo, non è stato un evento sempre coerente con gli ideali proclamati, anzi, ha avuto molta scoria commista; non ha saputo essere sempre lucido e sempre sapiente; non è sempre stato disinteressato: è tuttavia rimasto sempre un evento di dimensioni uniche, con eccezionale capacità inglobante, amalgamante e unificante; e ha determinato un consenso di forte potenzialità anche ideale, sintesi di gravi sacrifici di molti e sintesi di concorrenti culture: e perciò è riuscito, per il nostro Paese, ad offrire occasione al costituzionalismo moderno di incarnarsi in un Patto per sé capace (se fosse stato in tutto applicato) di portare a unità effettiva il nostro popolo, e ancora capace di aprirsi alle possibilità di sviluppo omogeneo, richieste

dai nuovi tempi, dalle nuove esigenze della nostra società, e dal sentire più sano delle nuove generazioni³.

5. E a questo punto può tornare opportuna una ulteriore considerazione. Si discute oggi, da più parti, il processo formativo della nostra unità nazionale, se ne rivisitano le varie fasi e se ne evidenziano vari elementi di debolezza: come la divisione e contrapposizione tra mondo cattolico e mondo laico, o meglio tra integrismo cattolico e anticlericalismo; il separatismo e l'opposizione di classe indotte dal socialismo prima e poi dal comunismo; la disgiunzione tra sentimento nazionale e libertà, indotte dal fascismo; la diversa occupazione straniera del nord Italia e del sud, che ha aggravato le preesistenti differenze culturali e sociali; ecc.

Orbene, la Costituzione del '48 - la prima veramente datasi da una grande maggioranza del popolo, e la prima coniugante le garanzie di eguaglianza per tutti e le strutture basali di una corrispondente forma di Stato e di Governo - se tutti ci si impegnasse in questo senso, può ancora concorrere a sanare ferite vecchie e nuove del nostro processo unitario, e concorrere a fondare quello che in America è stato chiamato un *Patriottismo della Costituzione*.

Patriottismo che da un lato legittima una ripresa di un concetto e di un senso della Patria, rimasto per decenni allo stato latente o inibito per reazione alle passate enfasi nazionalistiche che hanno portato a tante deviazioni e disastri; e d'altro lato, è così definito nei principi costituzionali fondanti, che non esclude nessuno e potrebbe garantire anche forze eredi di quelle che a suo tempo rimasero estranee e ostili al processo costituente, purché cessassero di denigrarlo e lealmente ne accettassero i risultati. Invece il pretendere di essere legittimati a negoziare un nuovo Patto, sia pure attraverso una nuova Costituente, è già mettersi dalla parte di una frattura della legalità costituzionale.

Inquadrate in queste premesse generali, ormai posso passare a considerare il merito di alcuni aspetti della Costituzione repubblicana.

Cominciando proprio dal fondo. L'ultimo articolo, il 139, vieta l'assoggettamento della forma repubblicana alla revisione costituzionale. Al qual proposito si è ormai consolidato un orientamento dottrinale, almeno prevalente, che non interpreta l'art. 139 solo come un divieto di restaurazione della monarchia, ma anche come un divieto di alterazione della forma di Repubblica

descritta nella Costituzione, forma anzitutto definita dai primi 12 articoli, che appunto ne dicono i *Principi fondamentali*.

E sono: il principio dell'unità dello Stato; il principio democratico; quello del primato fondante del lavoro; quello personalista; quello delle autonomie locali e delle autonomie delle fondazioni sociali incluse, nelle quali si sviluppa la persona umana; il principio della tutela delle minoranze linguistiche; della reciproca indipendenza di Stato e Chiesa; della libertà religiosa; quello della promozione della cultura e della ricerca scientifica: della tutela dell'ambiente; e finalmente il principio internazionalista e pacifista.

Questi principi, tutti, sono imm modificabili e perciò sottratti ad ogni procedimento di revisione costituzionale.

Ma, oltre a questi, la Corte Costituzionale, nella sua giurisprudenza, ha individuato altri principi parimenti imm modificabili, e cioè quello della unità della giurisdizione; della tutela giurisdizionale; del diritto di difesa; della laicità dello Stato; della inalienabilità dei diritti della persona umana. E nella sua sentenza 1.146/1988, ha dichiarato che:

Pur non essendo essi espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione (...) e non possono essere sovvertiti o modificati neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali.

III

6. Nel campo dei diritti, e dei relativi principi immutabili, viene anzitutto il diritto *alla vita*. Il nostro testo costituzionale non ne parla *in recto*. Ma è certo un *princípio ontologico*, che si può presumere implicito in molte disposizioni costituzionali. Però, di fronte alle vessate questioni sorte in questo campo negli ultimi decenni, è doveroso pensare a una qualche formula di garanzia costituzionale: si dovrebbe trattare di un minimo, intorno al quale raggiungere un vasto consenso.

Invero, il diritto alla vita, se di principio è assolutamente prioritario, di fatto, in molte situazioni concrete, è forse il più debole e il più difficile da tutelare. Non basta affermarlo contando solo sulla sua ineluttabile evidenza, e neppure affidarlo alle buone intenzioni di chicchessia: ma richiede anzitutto una diffusa coscienza etico-sociale, e in secondo luogo di essere inserito in un saldo e armonico contesto di principi giuridici e di strutture funzionali già garantite ed sperimentate.

Perciò non posso non dolermi quando se ne fa solo un'affermazione dottrinale, che può trovare facili affidamenti generici, e non ci si preoccupa di definire in quale sistema giuridico a monte potrebbe e dovrebbe inserirsi: se per esempio in un contesto giuridico solido e maturo come la Costituzione del '48, oppure in un contesto improvvisato e ispirato a una profonda allergia per ogni norma, che può dare solo assicurazioni verbali.

³ Per quest'ultimo aspetto può valere l'affermazione, fatta da più voci alla Costituente, che in futuro si sarebbe potuto solo "andare avanti e non tornare indietro", cioè migliorare e sviluppare la garanzia dei diritti, e perfezionare, senza alterare, le strutture dell'ordinamento repubblicano in base all'esperienza: cfr U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. RIPEPE e R. ROMBOLI, G. Giappichelli, Torino 1995, pp. 31-35: vedi particolarmente quanto dice sul confine fra intangibilità e rivedibilità.

7. Passando ora a tutt'altro argomento, vorrei fermarmi brevemente sul cosiddetto *principio della libertà di intrapresa* e su quello *della libertà di mercato*, che il progetto c.d. della Costituzione di Genova della Lega Nord pone addirittura nel primo articolo, con una enfasi tutta particolare ed esclusiva.

Orbene, non ci può essere dubbio che anche la vigente Costituzione tutela ampiamente la libertà di iniziativa economica (art. 41). E non è vero che l'articolo stesso sia - come qualcuno ha sostenuto - una norma anfibiologica, per il richiamo che esso contiene all'utilità sociale e alla programmazione di indirizzo e di coordinazione. La dottrina e la giurisprudenza hanno già provveduto a togliere ogni anfibiologia e a sviluppare un concetto di libertà economica come diritto costituzionale non inferiore, gerarchicamente, agli altri diritti riconosciuti alla persona. Può bastare, per rendersene conto, l'ampia trattazione che alla libertà di iniziativa economica dedica il Prof. Pace dell'Università di Roma, nel secondo volume della sua *Problematica delle libertà costituzionali*⁴.

Non si vede quel che si dovrebbe o si potrebbe aggiungere al riguardo, anche tenuto conto di tutte le critiche che si rivolgono oggi allo stato sociale.

Ma le degenerazioni assistenzialistiche del nostro recente passato - e che hanno portato al gonfiamento della spesa pubblica, alla mortificazione dell'iniziativa economica privata, alla deviazione clientelare e alla connivenza tra politica e affari privati o addirittura malavita organizzata - non solo non potevano trovare nessun germe e nessun incentivo, anche remoto, nella lettera e nello spirito della Costituzione repubblicana, ma anzi ne contraddicevano norme testuali e tutto l'impianto generale, a garanzia della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini.

Quindi, opporsi giustamente all'assistenzialismo e allo statalismo soffocante non può voler dire, in nome di nuovi ideologismi liberisti, ignorare l'autentica evoluzione di quello che abbiamo chiamato il *Costituzionalismo moderno*, che esige la garanzia e lo sviluppo non solo dei diritti politici, ma anche dei diritti sociali, e quindi la rimozione degli ostacoli economico-sociali (art. 3 della Costituzione) al pieno sviluppo della persona umana.

Tantomeno vuol dire ignorare che il libero mercato, lasciato a se stesso, inesorabilmente distrugge i soggetti più piccoli e tendenzialmente conduce a restringere il piano dell'offerta in una dimensione di segno monopolistico. Già un autentico liberale come Einaudi avvertiva:

*Il primo canone è che il male sociale ha le sue origini nel monopolio; e che la lotta contro le ingiustizie e le disuguaglianze sociali ha nome di lotta contro il monopolio. Il monopolio sta alla radice delle sopraffazioni dei forti contro i deboli*⁵.

Queste parole di quarant'anni fa sono oggi più che mai attuali, in un momento in cui un grande monopolista aspira alla suprema funzione di governo, detenendo per di più nelle proprie mani una smisurata concentrazione di mezzi di informazione di massa.

È proprio in un'ora come la presente che, purtroppo, può trovare piena attuazione l'aforisma di Dahrendorf:

*Un'ondata sovrabbondante di mass media consoliderà ancor più l'esistenza passiva dei consumatori*⁶.

Già Mortati, nella fase preconstituente, aveva scritto che:

*La struttura organizzativa di uno Stato orientato in senso liberistico non può, nella sua sostanza, non essere sostanzialmente diversa da quella propria di uno Stato che si proponga fini di intervento più o meno penetranti nella sfera dei rapporti sociali, onde correggere o attenuare gli effetti del gioco spontaneo dei medesimi*⁷.

Da qui l'ovvia conseguenza che l'ipotetica trasformazione sostanziale delle disposizioni che caratterizzano il nostro Stato come Stato appartenente alla categoria degli stati sociali di diritto (vedi la cosiddetta "Costituzione economica", degli art. 35-47), potrebbe portare allo stravolgimento "rivoluzionario" dell'intero assetto costituzionale⁸.

IV

8. Altro argomento che è oggetto di dibattiti molto accesi, almeno in certi ambiti, dibattiti più spesso alquanto confusi, è l'argomento delle autonomie degli enti territoriali. Ci sono pochi studi seri (come, per esempio, quello della Fondazione Agnelli), ma c'è una larga gamma di proposte: da quella di una specie di confederazione di tre Stati sovrani, a quella di un federalismo più o meno avanzato (specialmente sul modello della *Grundgesetz* tedesca), a quella di un semplice rafforzamento dell'attuale autonomia regionale.

Alla base di tutte le proposte non sta tanto un riallacciarsi a dottrine federalistiche *storiche* che hanno conosciuto in Italia solo una breve stagione, poi interrottasi quasi totalmente; ma stanno impulsivi, non sempre ingiustificati, di

⁶ DAHRENDORF, citazione di N. LIPARI, *Riflessioni di un giurista sul rapporto tra mercato e solidarietà*, relazione svolta il 2 dicembre 1994 al 44° Convegno nazionale di studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani.

⁷ C. MORTATI, *Relazione sui diritti pubblici subiettivi*, in *Ministero per la Costituente. Commissione per la riorganizzazione dello Stato*, Roma 1946, I, p. 79.

⁸ U. DE SIERVO, *Origine e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in *Cambiare Costituzione...*, cit., p. 5.

⁴ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, CEDAM Padova 1992, II, pp. 457-500.

⁵ L. EINAUDI, *Il buon governo*, Laterza, Bari 1955, p. 119.

protesta localistica contro l'eccessivo centralismo statale; e sta soprattutto la tardiva e insufficiente attuazione delle autonomie regionali previste dall'attuale Costituzione.

Si possono auspicare riforme incisive e avanzate, al riguardo, purché si osservino alcune condizioni ben precise.

a) Anzitutto il rispetto di tempi necessariamente un po' lenti (almeno qualche anno, a partire da un rapido e sollecito inizio), e l'osservanza rigorosamente leale delle procedure previste, per la consultazione delle popolazioni interessate, dall'art. 132 relativo alle variazioni dei soggetti (cioè al numero delle regioni e del loro territorio); e soprattutto dell'art. 138 (per quanto riguarda l'allargamento delle funzioni e competenze oltre le materie ora fissate).

b) Il rispetto dei principi supremi della nostra Costituzione, come si è già visto sopra, immutabili: e in particolare i principi posti dall'art. 1 (l'Italia è una Repubblica, ed è una Repubblica fondata sul lavoro); dall'art. 5 (che ribadisce l'affermazione della unità e indivisibilità della Repubblica, e a un tempo il principio delle autonomie locali e del decentramento amministrativo): ciò vuol dire che si dovrà rispettare il livello unitario del Governo, che consente di garantire gli obiettivi di un sano Stato sociale, e insieme si dovrà rispettare la diffusione, nel seno della società italiana, di una pluralità di centri decisionali, che consentano la più accentuata vicinanza tra governanti e governati.

c) L'osservanza dei principi del trattato di Maastricht (forse già in stato di paralisi): trattato che, pur in una certa ambiguità originaria, rispondente alla grande varietà di situazioni locali, implica:

- una presunzione di competenza generale a favore del livello di governo maggiormente vicino ai cittadini (lett. A.2 e lett. F.2);

- una definizione di competenza del governo più ampio - o centrale - sulla base di attribuzioni esplicitamente numerate;

- un margine di flessibilità (art. 2 B comma 2 e art. 130 R n. 4) dell'applicazione di tali criteri, consentendo al livello di governo più ampio di intervenire in relazione a dimensioni di interessi, nonché a problemi ed obiettivi, che esigono un'azione uniforme e comunque unitaria⁹.

Ciò vuol dire preferire, tra i tanti modelli possibili o confusamente proposti, il modello di un "federalismo moderato", sul tipo, per intendersi, del federalismo tedesco, che, pur riconoscendo le più ampie competenze alle autorità locali (comprese competenze fiscali), nell'art. 72 della *Grundgesetz* espressamente dichiara che la Repubblica federale può legiferare nell'ambito della legislazione concorrente, se

lo richiedono la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica, e in particolar modo la tutela della uniformità delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali di ogni singolo Land.

⁹ Cfr. S. GRASSI, *I limiti alla revisione dello stato regionale*, in *Cambiare Costituzione...*, cit., p. 65.

Questa, o un'analogha norma *espressa*, dovrebbe presiedere in ogni caso alle riforme costituzionali in materia di regioni.

9. Si possono ora fare alcune osservazioni aggiuntive, che garantiscono una corretta e vitale ispirazione della piena attuazione e dell'ulteriore sviluppo, in senso autonomico, della nostra Costituzione.

Anzitutto occorre tenere presente che ancor più importante delle variazioni costituzionali sul riparto delle funzioni fra Stato centrale e Regioni, può essere, e può risultare più realisticamente efficace, una coerente legislazione ordinaria (già quindi nei limiti dell'attuale Costituzione) che si ispiri a questi obiettivi:

- La revisione del sistema fiscale, in vista di vere e solide autonomie finanziarie degli enti territoriali, in specie delle Regioni, in un quadro che realizzi, a un tempo, efficaci sistemi di responsabilità finanziaria della collettività e meccanismi trasparenti ed efficienti di riequilibrio finanziario a favore delle aree economicamente più deboli. Il tutto con la necessaria cautela e le sanzioni temporali imposte dalla nostra complessiva grave situazione finanziaria, per evitare i rischi di spinte ulteriormente eversive della nostra finanza pubblica.

- Un'ampia e profonda riforma di tutte le pubbliche amministrazioni, e il loro effettivo decentramento locale (anche con l'attribuzione alle strutture amministrative regionali dell'applicazione di leggi statali, oltre che regionali). Questo per la più adeguata e pronta comunicazione tra istituzioni e cittadini, e per un più proficuo raccordo tra gli enti sociali intermedi (enti di categoria ed enti di volontariato, ecc.) ed enti territoriali di programmazione e di gestione.

Infine va evitato il nuovo centralismo, già più che manifesto, da parte delle Regioni, a danno dei Comuni: con una più chiara distribuzione delle funzioni tra Regione ed enti territoriali inclusi in essa.

A tutto questo dovrà aggiungersi, infine, la modifica costituzionale della struttura del Parlamento, per dare in esso una diretta significativa espressione alle istituzioni regionali (Camera delle Regioni) nel quadro di una riforma del sistema bicamerale di cui diremo più avanti.

Quanto si è prospettato, concorrerebbe a smantellare in tutto il personale del Governo centrale la mentalità accentratrice che sinora l'ha contraddistinto; e parimenti a creare negli enti locali una coscienza più attuale dei loro compiti, e, viceversa, un più vigile senso delle loro responsabilità; e infine concorrerebbe a creare nei cittadini un senso di partecipazione più consapevole e più soddisfatto, nella rilevazione dei loro bisogni e nella prontezza delle risposte alle domande sociali più serie.

Invece, tutto ciò sarebbe la migliore confutazione di quel federalismo confuso ed egoista - nel subconscio secessionista - che porterebbe a differenze e ingiustizie ancora più gravi tra le varie regioni e fra tutti i cittadini italiani: e che sarebbe, oltre tutto, come ha detto recentissimamente Francesco Paolo Casavola:

*anacronistico e contro tendenza rispetto ai processi di espansione dell'economia, di intensificazione di tutela dell'ambiente, di evoluzione della tecnologia delle comunicazioni, della rapidità dei trasporti, del movimento delle persone, della domanda di eguaglianza nella erogazione dei servizi e nelle più essenziali prestazioni sociali*¹⁰.

V

10. Un altro oggetto di riforme necessarie e possibili, è la revisione dell'attuale bicameralismo perfetto, che ha sinora impedito una legiferazione tempestiva ed efficace, e insieme ha concorso ad ostacolare un corretto rapporto Parlamento-Governo.

Si sta creando un'opinione abbastanza comune che vorrebbe passare dalle attuali due Camere, con funzione legislativa paritaria e con omogenea rappresentatività, a un sistema che preveda la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, o meglio delle autonomie locali e delle grandi formazioni sociali, riservando per contro alla Camera dei Deputati la rappresentatività politica generale.

Proprio della Camera dei Deputati resterebbe il compito di conferire o revocare la fiducia al Governo, e l'attività legislativa ordinaria.

Il concorso della Camera delle Regioni potrebbe essere richiesto normalmente per le leggi che incidano sui rapporti tra Stato e Regioni; invece, per le altre leggi, potrebbe essere solo eventuale e prevedere la prevalenza finale della Camera dei Deputati in caso di dissenso.

Per evitare poi il fenomeno dell'inflazione legislativa sempre più vasta e sempre più caotica, e sempre più influenzata da molti interessi particolari, si potrebbe - mantenute ferme le riserve di legge previste dalla Costituzione - sancire costituzionalmente il divieto di legiferare se non per contenuti di principio: e quindi riservare al Governo, abitualmente, la normazione regolamentare, peraltro con eguale grado di primarietà, per mantenere sottoposte al controllo di costituzionalità anche le norme di fonte non parlamentare.

Dovrebbe aggiungersi anche una rigorosa disciplina del Decreto-legge, prevedendolo solo per ipotesi tassative, col divieto di emendamenti in sede di conversione, e il divieto di reiterazione anche per mancata conversione nei termini, e non solo per un esplicito voto contrario del Parlamento.

Inoltre, dovrebbe essere disciplinato l'esercizio del potere di bilancio del Parlamento, vietando la presentazione di iniziative e di emendamenti comportanti aumento di spesa.

Infine, si dovrebbe richiedere il controllo parlamentare preventivo su tutti i trattati o accordi internazionali, anche non soggetti a ratifica da parte del Capo dello Stato.

¹⁰ F.P. CASAVOLA, *Per discutere della Costituzione*, relazione al Convegno MEIC e Parte Civile, Roma, 23 marzo 1995.

VI

11. Ed ora passiamo più specificamente al Governo.

Anche se si possono già dire un po' attenuati i bollori presidenzialisti, tuttavia gode ancora di un certo favore, in alcuni opinionisti e soprattutto in una certa parte politica, l'ipotesi presidenzialista.

Come è risaputo, è possibile distinguere varie forme di Governo presidenziale. Anzitutto il Presidenzialismo degli U.S.A., che alcuni continuano a idealizzare non solo astraendo dalla situazione concreta del nostro Paese, ma anche ignorando le critiche e le tendenze revisioniste che si vanno diffondendo negli stessi Stati Uniti. Il crescere in autorevolezza ed estensione delle obiezioni all'attuale sistema americano, ha portato recentissimamente al nascere di uno speciale comitato cosiddetto *per il sistema costituzionale*, dal quale emergono varie proposte tutte volte coerentemente a innestare sul tronco del sistema presidenziale istituti tipici del sistema parlamentare. Sia pure senza approfondire, in questa sede, i risultati complessivi della revisione ora ventilata in America, possiamo ricavarne per lo meno l'osservazione che neppure l'unico caso di sistema presidenziale che ha garantito le libertà e i diritti civili e politici, può costituire un esempio incoraggiante per uno Stato come il nostro, in cui il sistema parlamentare ha consentito un costante processo democratico, non compiuto, ma certo non revocabile.

Le altre ipotesi di presidenzialismo vengono tutte dai Paesi del Sud America, con quali esperienze concrete e risultati di libertà e di garanzia dei diritti civili e politici, tutti, credo, sappiamo: tanto che nessuno accenna a farsene un fautore.

Resta l'ipotesi del semipresidenzialismo francese, che può portare alla grave discrasia, come attualmente, della difficile "coabitazione" tra un Presidente eletto da un certo schieramento, e una maggioranza parlamentare antagonista: mentre i suoi possibili vantaggi possono essere assicurati da una semplice revisione del nostro sistema parlamentare.

Ci sarebbe infine da dire una parola del presidenzialismo "all'italiana" della proposta Segni, per l'investitura popolare di un leader al vertice del potere esecutivo, prescindendo poi da qualunque contrappeso o controllo in tutto il periodo del suo mandato: un presidenzialismo, quindi, che assomiglia ad una monarchia elettiva, e di cui il professor Gianni Ferrara, dopo averne fatto un'analisi acuta, conclude:

*Si tratta di un sistema mai sperimentato, perché nessun costituente, di nessun Paese al mondo, ha mostrato tanta insipienza da sceglierlo*¹¹.

Invece, io fermamente penso che sia conforme (anzi, secondo il professor

¹¹ G. FERRARA, *Presidenzialismo all'italiana: le ragioni di un dissenso*, in *Nuova Fase*, Roma 1994, Anno I n. 5, pp. 55-61.

Allegretti, sarebbe il solo conforme¹²) al principio fondamentale della nostra Costituzione sulla pluralità e distinzione di centri di potere diffusi, il conservare il sistema parlamentare con alcune revisioni e integrazioni, già adottate anche da Costituzioni più recenti, per rendere più stabile, più coordinata e più efficiente l'azione del Governo. Basterebbe quindi introdurre l'elezione parlamentare del Primo Ministro, sia pure confermata dal Capo dello Stato, e soggetta solo alla sfiducia costruttiva da parte dell'Assemblea che lo ha investito e che, togliendogli la fiducia, deve designare a un tempo un nuovo Primo Ministro; nonché la nomina dei Ministri, più probabilmente fuori del Parlamento, da parte del Primo Ministro, salvo un controllo di competenza, regolato da norme precise.

Infine, oltre alle norme di revisione costituzionale sulla forma di governo, si dovrebbe affermare costituzionalmente l'indipendenza delle pubbliche amministrazioni dal potere politico, cui certo spetterebbe sempre una funzione di indirizzo, ma riaffermando la responsabile autonomia delle amministrazioni nella realizzazione degli obiettivi proposti.

VII

12. Passerei ora a un ultimo punto, cioè quello del rafforzamento delle garanzie costituzionali, soprattutto a favore delle minoranze.

Si può partire da due dati universalmente ammessi:

- il primo, che l'intera Costituzione vigente suppone il sistema elettorale proporzionale, pur non avendolo testualmente costituzionalizzato;
- il secondo, che l'affrettato passaggio al sistema maggioritario è stato deliberato senza nessuna previsione relativa alle garanzie a favore delle minoranze elette, che possono di fatto talvolta corrispondere invece a una maggioranza dell'elettorato.

Perciò si impone, secondo ragione ed equità, e per lo stesso adeguato funzionamento del sistema di libertà di eguaglianza e di divisione e contrappeso dei poteri, l'adozione di alcune misure, sia pure tardive:

- l'elevazione a due terzi della maggioranza necessaria per l'approvazione in seconda deliberazione, da parte delle Camere, delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali (art. 138, I): mantenendo ferma, in ogni caso, la possibilità ora prevista di chiedere il referendum confermativo (art. 138, II);
- l'elevazione a due terzi dei componenti di ciascun ramo del Parlamento per l'approvazione o modifica dei regolamenti parlamentari (art. 64);
- la necessità della maggioranza, per l'elezione del Presidente della Re-

¹² U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in *Cambiare Costituzione...*, cit., p. 33.

pubblica, di almeno tre quinti anche dopo il terzo scrutinio (art. 83), salvo lo stabilire che, trascorso un certo tempo senza che si sia giunti all'elezione, le Camere sono sciolte di diritto;

- la necessità della maggioranza di due terzi del Parlamento in seduta comune, per l'elezione, nella misura di sua competenza, di membri della Corte Costituzionale (art. 135) e di componenti del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104);
- la necessità della maggioranza fortemente qualificata per l'elezione delle Commissioni parlamentari di garanzia o d'inchiesta: se non addirittura la riserva di alcune di esse alla minoranza;
- la delimitazione costituzionale di uno statuto dell'opposizione parlamentare al Governo;
- e norme che prevedano più aperto accesso al controllo da parte della Corte Costituzionale.

Infine, l'esperienza di quest'ultimo anno ha dimostrato che conviene dare un fondamento costituzionale esplicito alle autorità amministrative (o poteri neutrali), come la Banca d'Italia, le autorità antitrust, la Consob, e le autorità di garanzia nella radiotelevisione e simili.

Su tutte queste necessità di più solide garanzie costituzionali, si sta già formando un largo consenso. Come già molti convengono, che prodromico ad ogni altra ipotesi di revisione costituzionale, dovrebbe essere un effettivo accordo di tutte le parti per l'accettazione leale dell'attuale procedimento previsto dall'art. 138, ulteriormente rafforzato nel senso ora detto, della necessaria maggioranza dei due terzi per la seconda deliberazione delle Camere.

Soltanto questo potrà garantire alle riforme quella più vasta adesione di tutte le parti e componenti politiche che tenda a pareggiare quella che si è avuta nel '47, e a confermare alla revisione costituzionale il carattere di un rinnovamento unitario del nostro Patto nazionale.

VIII

13. Alla fine, vorrei dire soprattutto ai giovani: non abbiate prevenzioni rispetto alla Costituzione del '48, solo perché opera di una generazione ormai trascorsa. La Costituzione americana è in vigore da duecento anni, e in questi due secoli nessuna generazione l'ha rifiutata o ha proposto di riscriverla integralmente, ha soltanto operato singoli emendamenti puntuali al testo originario dei Padri di Philadelphia, nonostante che nel frattempo la società americana sia passata da uno Stato di pionieri a uno Stato oggi leader del mondo.

Non lasciatevi influenzare da seduttori fin troppo palesemente interessati, non a cambiare la Costituzione, ma a rifiutare ogni regola.

E non lasciatevi neppure turbare da un certo rumore confuso di fondo, che accompagna l'attuale dialogo nazionale. Perché se mai, è proprio nei mo-

menti di confusione o di transizione indistinta che le Costituzioni adempiono la più vera loro funzione: cioè quella di essere per tutti punto di riferimento e di chiarimento.

Cercate quindi di conoscerla, di comprendere in profondità i suoi principi fondanti, e quindi di farvela amica e compagna di strada. Essa, con le revisioni possibili ed opportune, può garantirvi effettivamente tutti i diritti e tutte le libertà a cui potete ragionevolmente aspirare; vi sarà presidio sicuro nel vostro futuro, contro ogni inganno e contro ogni asservimento, per qualunque cammino vogliate procedere, e per qualunque meta vi prefissiate.

E questo vale per voi non solo personalmente, ma può valere, allo stesso modo e con la stessa intensità, per tutto il nostro popolo. E' un momento delicato e complesso, non solo all'interno, ma anche all'esterno: intendo, per tacere d'altro, anche rispetto all'Europa.

L'Europa cerca se stessa e non si trova. Anche il trattato di Maastricht langue e non procede. Tanto che qualcuno tende a cercare, se non l'Europa, quello che dovrebbe essere il *nucleo duro* di essa (cioè Germania, Francia, Olanda, Lussemburgo, e infine, nonostante tutto, il Belgio). E l'Italia? Pochi anni fa avrebbe potuto concorrere paritariamente a questo nucleo duro. Ora, invece, è molto vicina - se non si affretta a ristabilire anzitutto le sue finanze, a riordinare tutte le pubbliche amministrazioni, e a condurre una solida politica economica statale e non statalista - a perdere sempre più peso (come sta dimostrando la sorte della nostra candidatura al Consiglio di Sicurezza dell'ONU): più ancora rischia di disgregarsi in un Nord sempre più attratto dalle vicine settentrionali (Germania e Francia), e in un Sud "affogato nel Mediterraneo arabobalcanico" (come prospetta l'ultimo numero della rivista "Limes"¹³).

Soltanto quel sano, forte, diffuso, Patriottismo della Costituzione - che accennavo sopra - può essere una luce orientatrice e una forza aggregante, capaci, concorrendo altri fattori, di vivificare una nuova intesa fra tutte le componenti tradizionali del nostro popolo, e di stimolare e presiedere a una ripresa collettiva che non ci faccia perdere, forse per sempre, l'ora della storia.

Parma-Università (26 aprile 1995)

¹³ L' *esperimento Germania*, "Limes. Rivista italiana di geopolitica", 2/1995, p. 7ss.