

## LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA OGGI

GIUSEPPE DOSSETTI

*A Bari (13 maggio) e a Napoli (20 maggio), l'associazione "Città dell'uomo" ha riproposto nel Sud d'Italia due convegni sulla falsariga di quello che aveva tenuto il 21 gennaio scorso a Milano all'insegna del titolo "La Costituzione della Repubblica oggi. Principi da custodire, istituti da riformare", raccogliendo intorno a don Giuseppe Dossetti un gruppo di studiosi — soprattutto costituzionalisti e amministrativisti — di fama nazionale. Ma non si è trattato di una mera riproposizione dei medesimi contenuti, sia perché il dibattito politico-costituzionale è andato avanti, sia perché si è avuto cura di attingere alle migliori risorse intellettuali delle università del Sud, sia infine perché lo stesso Dossetti ha proposto una disamina accurata e aggiornatissima delle posizioni in materia, situandole altresì sullo sfondo di un ripensamento critico circa il nesso che unisce la lotta di liberazione alla Costituzione repubblicana. Il testo che proponiamo qui di seguito — pronunciato a Bari — testimonia ancora una volta quanto lucida, informata e appassionata sia la parola di questo autorevole "padre della Repubblica", che sente il dovere di accompagnare la nostra difficile transizione. Nelle riflessioni proposte da Dossetti la nostra rivista sostanzialmente si riconosce (\*).*

### 1. La Costituzione come Patto nazionale.

Gaetano Salvemini (valente storico, appassionato meridionalista, primo grande assertore dei diritti e della promozione dei contadini meridionali) ha parlato, nelle sue *Lettere dall'America*, della Costituzione italiana come di un pateracchio.

Ma questo giudizio non si fonda su un esame obiettivo del testo costituzionale e sull'esatta contestualizzazione storica di esso. È un giudizio che dipende dall'impressione globale prevenuta, e soprattutto da una radicale avversione per il Partito Comunista, la cui sola rilevante presenza nell'Assemblea Costituente faceva presumere al Salvemini una volontà e una forza di imposizione negoziale, deviante da quella linea di democrazia azionista che egli vagheggiava. C'era ancora in lui, malgrado tutto, e malgrado i suoi innegabili meriti passati, una formale propensione verso una democrazia elitaria, che si scontrava con la realtà sopravvenuta in Italia, durante il suo esilio ventennale in America, e cioè la realtà dei grandi movimenti di massa, inevitabile conseguenza, fra le altre, del conflitto mondiale appena terminato.

In precedenti discorsi sulla nostra Costituzione del '48, ho cercato di dimostrare ampiamente come dall'**evento guerra**, veramente il più immane della storia dell'umanità — per numero di vittime (oltre 55 milioni, di fronte ai 9 milioni e mezzo della prima guerra mondiale), per estensione geografica, per globalità ideologica, per vastità di distruzioni, e per conseguenze in ogni ordine della vita economica, sociale e persino religiosa —, fosse venuta una disposizione di animo alla fine più profonda ed equa, che, al di là delle frange estremistiche e delle singole divergenti od opposte ideologie, predisponesse gli animi di tutti all'**accordo su un testo che raccogliesse il più vasto consenso possibile** (di fatto quel testo fu approvato con una maggioranza del 90% dei membri dell'Assemblea Costituente).

Cioè, questo Patto non è stato un qualunque compromesso o un semplice effimero espediente, ma il **risultato di una sinergia costruttiva** (al di là dei contrasti politici, anche molto aspri e talvolta persino cruenti) che l'ottica mondiale dei recenti eventi bellici, e ancora la scala pure mondiale della necessaria ricostruzione, imponeva, malgrado tutto, ai Costituenti. Questi potevano essere, sì, suscettibili a tutte le tentazioni banalmente compromissorie, ma erano anche più profondamente e intimamente necessitati, tanto dalla lezione del recente tragico passato, quanto dall'urgenza e dall'imponenza dei compiti dell'immediato futuro, a cercare un accordo più stabile, al di là delle loro immediate preferenze: **accordo di validità universale**, oltre il nostro ambito nazionale, e quindi **ancorato a principi generali di umanità e di civiltà** più vastamente ammessi, capaci in qualche modo di interpretare il comune sentire umano dopo la grande catastrofe della guerra (tant'è vero che la prima parte della nostra Costituzione enuncia principi e garanzie sui diritti e le libertà fondamentali della persona umana che possono stare alla

pari con i più maturi enunciati al riguardo elaborati nelle sedi internazionali, con le successive dichiarazioni sui diritti umani).

Per queste ragioni la nostra Costituzione, malgrado tutte le sue imperfezioni, poté elevarsi alla dignità di un vero **Patto nazionale, in cui sono confluite le tre grandi tradizioni politiche** del nostro Paese: quella liberale, quella cattolica e quella socialcomunista.

## 2. Rapporto tra Costituzione e Resistenza.

Come ho già fatto in precedenti discorsi, così voglio ripetere ora, qui, parlando a un convegno meridionale, quello che ho già detto due settimane fa, in una lezione accademica all'Università di Parma: cioè voglio avanzare **qualche riserva su una connessione troppo stretta**, o comunque parziale, che si suole stabilire — specialmente da varie parti politiche, e talvolta in sensi opposti — tra Costituzione e Resistenza armata del Nord.

Una certa connessione reale è evidente: sia per il 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.

Ma si dimentica troppo spesso che, quando l'Assemblea Costituente si riunì, **la Resistenza armata era già totalmente conclusa**, senza lasciare (a differenza della prima guerra mondiale) residui vistosi e ingombranti di reducismo; ed era sorpassata di fatto dalla più vasta consapevolezza dei problemi immediati della ricostruzione oggettiva del nostro Paese, in senso economico, sociale, giuridico e politico, sentiti nel quadro generale posto dalla problematica della ricostruzione postbellica occidentale.

Tutto questo fece, di fatto, **emergere molto di più, nella coscienza comune, la resistenza passiva** di quella grande parte del popolo italiano che, pur non avendo partecipato ai movimenti resistenziali e non essendosi schierata militarmente o politicamente, tuttavia aveva in concreto resistito passivamente per anni nelle dure prove di una guerra sbagliata, che tutti coinvolgeva e tutti, ora, elevava a sentimenti e a pensieri di scala più vasta, non solo localistica e non solo regionale.

E fu così che anche **uomini del Sud**, che non avevano vissuto personalmente né la Resistenza né la lotta partigiana, poterono dare un **segnalatissimo contributo di unità e di creatività** pacifica nella stesura della Costituzione, in piena sintonia di sentimenti e di concetti con uomini del Nord. Ricorderò almeno tre nomi fra i non pochi: tre nomi il cui intervento è rimasto, nella Costituzione, storicamente decisivo, sia dal punto di vista tecnico-giuridico sia da quello politico: cioè Aldo Moro, pugliese, Costantino Mortati, calabrese, e Giorgio La Pira, siculo-fiorentino.

Concludendo: se è giusto — come io ritengo — insistere fortemente sull'evento guerra come matrice originante della nostra Costituzione, può essere meno valido affermare, con troppa enfasi e tanto meno in modo unilaterale, il nesso Resistenza-Costituzione, specialmente se si intende Resistenza come “mito politico” di una sola parte (quella comunista), secondo una certa storiografia degli anni '50, che è stata ormai, da più punti di vista, storicamente e con validi argomenti contestata (1).

## 3. “Patriottismo della Costituzione”: la Carta costituzionale come fattore di unità nazionale.

Queste premesse mi consentono di affrontare un altro tema, cioè quello del contributo che la Costituzione del '48 ha dato, e potrebbe ancora dare, alla nostra unità nazionale.

Come è arcinoto, 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 fragilità e di debolezza**: come il perdurare pluridecennale della cosiddetta “questione romana”; la divisione e contrapposizione tra mondo cattolico e mondo laico, o forse meglio, tra integrismo cattolico e anticlericalismo; e ancora il separatismo e l'opposizione di classe indotti dal socialismo prima, e poi dal comunismo; la disgiunzione tra sentimento nazionale e libertà, indotta dal fascismo; e infine la diversa occupazione straniera del Nord-Italia e del Sud, che ha aggravato le preesistenti

differenze culturali, sociali, ecc.

Orbene, la **Costituzione del '48** — la prima non elargita, ma veramente datasi da una grande parte del popolo italiano, e la prima coniugante le garanzie di uguaglianza per tutti e le strutture basali di una corrispondente forma di Stato e di Governo — **può concorrere a sanare ferite vecchie e nuove del nostro processo unitario**, e a fondare quello che, già vissuto in America, è stato ampiamente teorizzato da giuristi e da sociologi nella Germania di Bonn, e chiamato “patriottismo della Costituzione” (2).

Patriottismo che da un lato legittima la ripresa di un concetto e di un senso della Patria, rimasto presso di noi per decenni allo stato latente o inibito per reazione alle passate enfasi nazionalistiche che hanno portato a tante deviazioni e disastri; e che dall'altro — così come può risultare dai supremi principi costituzionali sui diritti e sulle libertà della persona e dal suo pluralismo istituzionale — non esclude nessuno, e anzi potrebbe risultare di ottima garanzia e fruizione anche per le forze eredi di quelle che a suo tempo rimasero estranee e ostili al processo costituente. Forze che non si possono considerare come una parte soccombente, a cui la Costituzione sia stata imposta da una presunta parte vincente; e che perciò dovrebbero e potrebbero cessare di denigrarla e invece potrebbero accettarne, con vantaggio anche loro, i risultati e le garanzie.

Credo fermamente che in questo momento tutte le parti (esclusa solo la Lega Nord, ostinata a battere una sua propria strada) possano assumere la Costituzione del '48 come un **presidio di difesa e di legalità comune a tutti**, presidio non chiuso in se stesso, ma evolvibile in modo omogeneo e con le procedure da essa stabilite, sì da potersi adeguare sempre di più alle necessità e agli sviluppi di tutta la società italiana. Tutte le attuali parti politiche dovrebbero considerare la funzione che la nostra Legge fondamentale ha esercitato negli anni difficili della prima costruzione della nostra vita democratica: anni di divisioni profonde, ricollegantisi a una radicale spaccatura del mondo, tra Ovest ed Est; anni di contrapposizioni durissime tra i partiti che, pur lottando con indicibile asprezza, tuttavia mai pensarono di denunciare il Patto, e anzi proprio in virtù di esso riuscirono a mantenere le ragioni di una reciproca coesistenza.

Questo “**patriottismo della Costituzione**” può concorrere, per oggi e per domani, a un rinsaldamento della nostra unità. Certo, posso convenire con Norberto Bobbio che questo patriottismo si pone su un altro piano da quello del patriottismo nazionale: ma lo stesso Bobbio ammette per lo meno che l'uno e l'altro patriottismo si possono completare e rafforzare a vicenda. E che anche il “patriottismo della Costituzione” non deriva da un semplice contratto paritario, ma **si fonda**, così come risulta dallo stesso testo, **su alcuni principi ultimi non negoziabili**: esso può perciò costruire e garantire uno spazio sottratto alla negoziazione e al semplice *do ut des*, e quindi uno spazio sottratto sia al conflitto politico sia alla contrattazione (3).

Quindi, in definitiva, esso può riuscire, come dicevo, a essere di garanzia per qualsiasi parte politica, in qualunque situazione, di maggioranza o di minoranza, si venga essa a trovare.

#### **4. Primato normativo della Costituzione.**

Ma perché tutto questo possa realmente funzionare, occorre che le **regole costituzionali** divengano costume, come giustamente aggiunge Bobbio, e cioè vengano riconosciute come **superiori ad ogni altra norma, e fondanti tutta la legalità** del Paese, che altrimenti si troverebbe scardinata nelle sue premesse e in preda a una deriva continua. Perciò Alessandro Pace, dell'Università di Roma, ha emblematicamente dedicato la sua più recente fatica di costituzionalista “A Giulio e Domitilla, dal loro nonno”, volendo significare la sua fiducia che anche le giovanissime generazioni “possano condividere, un giorno, le aspirazioni sottese all'idea della *Legge superiore*” (4).

Ma fu appunto contro questo concetto di “Legge superiore”, pietra angolare di tutto il sistema della nostra legalità, che cominciarono, sin dai primi **anni '80**, a scagliarsi tutti quelli che avevano interessi, singolari o di gruppo, a farsi una loro legalità. Fu così che da più parti e ad ogni livello istituzionale si parlò della Costituzione come di un “ferro vecchio”, e si instaurarono

prassi corrosive non solo della moralità, ma anche di ogni forma di regola stabile della civile convivenza. Oltre a tutto questo, negli anni del craxismo e della inarrestabile decadenza democristiana, col pretesto della semplificazione istituzionale e del decisionismo, venne insinuata sempre più l'**idea che tutti i mali della nostra società derivavano da un assetto costituzionale dal quale occorreva liberarsi**, proprio come condizione preliminare di ogni risanamento etico e giuridico. Tanto era divenuto ferreo il circolo vizioso che si imponeva a un'opinione sempre più acritica e diffusa, e che portò alla inconsulta ed affrettata ultima legge elettorale, votata senza la predisposizione di nessuna garanzia che assicurasse una ordinata e vera transizione verso l'utopico "nuovo".

Di fatto, il **"nuovo" si è rivelato subito**, dal giorno stesso delle elezioni, come **più vecchio e degradato del "vecchio"**. Il governo nuovo, uscito dalle elezioni, ha mostrato ad evidenza una allergia sistematica per ogni regola e per ogni forma di controllo o di contrappeso sociale o istituzionale, e ha ripetuto, aggravandoli, i danni e gli esiti negativi già imputati alla vecchia partitocrazia.

La transizione si è arrestata e ora siamo giunti a un delicatissimo punto morto, che incombe su tutto il sistema italiano: sul sistema culturale (per la presenza deviante non più delle vecchie ideologie, ma di altrettanti *ideologumena* improvvisati, vuoti di contenuti teorici e storici); e, conseguentemente, sul sistema morale, sociale, economico, politico e giuridico.

## **5. intangibilità dei principi e possibili revisioni della Costituzione.**

Qualcuno incomincia, in queste ultime ore, a sperare che gli avvenimenti di tutto quest'anno possano avere risvegliato le coscienze, o almeno stimolato una qualche ripresa di consapevolezza (5): ma è certo che questa non può darsi e non può portare a esiti positivi, se non si ricomincia a pensare da molti il **testo costituzionale vigente come "Legge superiore"** contenente principi non negoziabili, che possono e debbono presiedere e dare impulso anche all'attuale fase di transizione, verso un "nuovo" più organico, più vero e più stabile, nel costume, nelle strutture e nelle istituzioni della vita collettiva. A questo fine bisogna anzitutto abbandonare il vezzo di una facile denigrazione della Costituzione, e pensare, più che a cambiarla o a riscriverla *in toto*, a **rimeditarla** e ad **applicarla** veramente nelle parti che sinora hanno avuto insufficiente o distorta applicazione.

E successivamente, o congiuntamente, si può anche pensare a quelle **revisioni puntuali** che, per comune consenso tra i costituzionalisti, si possono introdurre rispettando con grande lealtà la procedura fissata dall'art. 138 della Costituzione stessa.

Non si vogliono disconoscere i **mutamenti oggettivi di grande spessore** intervenuti dal 1945-47 ad oggi nella società nazionale: nei suoi dinamismi economici; nelle potenzialità, positive e negative, del suo sviluppo; nei suoi impulsi e desideri, individuali e collettivi; nella stessa coscienza e gerarchia dei valori, da parte di donne e di uomini, di individui maturi e di giovani o adolescenti; e infine nelle forme associazionistiche.

Mutamenti che sono tanto più rilevanti, quanto più vengano considerati in un quadro internazionale che, a sua volta, ha subito modificazioni radicali: come, per esempio, la convulsa e ancora confusa disgregazione del grande blocco orientale; la faticosa e incerta costruzione di una Unione Europea, a quanto pare sempre più volta verso il Nord e tendente a una più accentuata marginalizzazione del nostro Meridione e dell'intera area mediterranea; gli intrecci di esasperata conflittualità nei Balcani e nel mondo slavo; il risveglio mondiale dell'Islam; l'inarrestabile flusso emigratorio dall'Africa settentrionale islamizzata verso l'Europa e verso l'Italia; il mutato e problematico atteggiamento dell'America nei confronti dell'Europa; la mondializzazione del mercato, e sempre più in senso sfrenatamente capitalistico, ecc.

Ma a tutti questi mutamenti non si può **dare una risposta** in qualche modo adeguata o pertinente solo con un "novismo" confuso e contraddittorio, ma **con una revisione pacata e graduale**, se pure non timida e non esitante.

**a) Riforma elettorale maggioritaria e sistema di garanzie.**

Dovrei entrare ora più nel merito del discorso delle revisioni possibili. Anzitutto una premessa. Occorre rifiutare la tesi che una sostanziale modifica della Costituzione sia già avvenuta automaticamente con la sola adozione del sistema elettorale maggioritario.

Questa tesi viene proposta in una duplice forma. Nella forma rozza e arrogante in cui è stata espressa per un anno dal cosiddetto Polo della libertà e che non merita, qui, confutazione, ed è stata di fatto ulteriormente smentita dal voto della maggioranza degli italiani nelle elezioni regionali e amministrative del 23 aprile – 7 maggio.

E, invece, è proposta in una forma più raffinata da qualche autore od opinionista, per esempio da Sabino Cassese: che, oltre a notare una certa tensione (ovvia, direi) tra la Costituzione — che si fonda sul presupposto di un sistema elettorale proporzionale — e l'avvenuta adozione, ora, di una legge elettorale maggioritaria, inoltre accentua, per così dire, la diagnosi degli effetti di questa tensione, sino a dire che “dinanzi a questi problemi la Costituzione è impotente, anche perché metà di questi problemi nasce proprio da essa: dal fatto che essa è ormai fuori centro, per cui non costituisce più quel solido ancoraggio che una Costituzione deve assicurare” (6).

Queste affermazioni sono largamente gratuite: non derivano necessariamente dalle premesse svolte, e neppure dal seguito del discorso di Cassese. Possono, al più, dimostrare che la **riforma elettorale** è stata assolutamente **incompleta**, mentre, per sé, poteva benissimo (e lo può ancora, sebbene tardivamente) essere completata con alcuni accorgimenti che l'avrebbero resa compatibile con la vigente Costituzione: soprattutto nella linea delle **garanzie aggiuntive a tutela delle minoranze elette** (che talvolta possono addirittura corrispondere, invece, a una maggioranza dell'elettorato).

Si deve poi notare che tutto quello che Cassese in seguito scrive a proposito delle tesi avanzate e praticate dal Polo nei mesi di governo, evidenzia la necessità che queste **garanzie** a favore della minoranza non siano solo affidate a un corretto costume parlamentare, o alla buona volontà delle parti, o anche alla legislazione ordinaria; ma che esse garanzie, ora, di fronte alle dimostrate forti inclinazioni “cesariste” o “bonapartiste” delle nuove forze emerse, **urgono di essere anche costituzionalizzate**: inserite, cioè, formalmente, nel testo costituzionale.

È questo, in ordine temporale e logico, il primo caso di revisione possibile e necessaria.

Senza attardarmi di più sul merito, dico semplicemente che sono in tutto d'accordo sul **progetto di Legge costituzionale n. 2115**, d'iniziativa dei deputati Bassanini, Elia, Ayala e molti altri. Esso, in quattro articoli, dispone **maggioranze rafforzate** per l'adozione dei regolamenti delle Camere, per l'elezione del Presidente della Repubblica, per la nomina dei Giudici costituzionali, e infine — assolutamente fondamentale — per le proposte di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138 della vigente Costituzione.

Non solo mi dichiaro del tutto d'accordo: ma penso inoltre che tutti dobbiamo promuovere, con ogni mezzo a noi possibile, un orientamento conforme e urgente dell'opinione pubblica. È già il caso, *hic et nunc*, di una prima emergenza costituzionale. E poi si dovrebbe aggiungere, a mio parere, una garanzia parimenti rafforzata per l'elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura.

**b) Disciplina antitrust dei mezzi di informazione e integrazione dell'art. 21 Cost.**

Altro caso di urgenza resta la disciplina dell'*antitrust*, in generale, e più specificamente nel caso della disciplina dei mezzi di informazione.

A quest'ultimo riguardo, si può sostanzialmente dire che sinora nulla sia stato fatto di quello che sarebbe stato necessario fare sin da prima della campagna elettorale politica dell'anno scorso; e per di più, che molto, in senso contrario, è stato fatto dal governo del Polo, con l'effettivo pratico smantellamento e asservimento della RAI.

Siamo per ora ridotti, di fatto, a una **condizione non di duopolio, ma di monopolio**. Mi pare doveroso ricordare anche qui quel che ho ricordato altrove, cioè quel che ha detto, esattamente 40

anni fa, un autentico liberale come Einaudi: “Il primo canone è che il male sociale ha le sue origini nel monopolio; e che la lotta contro le ingiustizie e le diseguaglianze sociali ha nome di lotta contro il monopolio. Il monopolio sta alla radice delle sopraffazioni dei forti contro i deboli” (7).

Tutti gli strumenti sinora escogitati si sono rivelati non solo insufficienti, ma addirittura velleitari. Lo stesso decreto-legge, che ha funzionato negli ultimi trenta giorni della più recente campagna elettorale, sarà, ora, dopo la sentenza della Corte costituzionale del 10 maggio, in gran parte inoperante: i rimedi immediati sembrano molto difficili.

Si evidenzia sempre più la **necessità di una disciplina organica e radicale** della materia, con il divieto di assegnare a un privato la concessione di più di una rete.

E perciò appare ancora più indispensabile dare, per il momento, una risposta positiva ai referendum abrogativi in materia di legge Mammì. Ma, posto anche questo esito positivo, che vivamente auspichiamo, resterà sempre da pensare a una **integrazione omogenea dell’art. 21 della Costituzione**: integrazione omogenea ai principi di libertà dello stesso articolo, ma a sua volta intesa non solo a tutelare, come è stato sinora, i soggetti attivi di una manifestazione di pensiero, ma anche a garantire la possibilità concreta di libertà e di scelta dei soggetti passivi, specialmente quanto all’influsso di mezzi di comunicazione così potenti e sistematicamente suggestivi come gli attuali, non prevedibili alla data della Costituzione.

### c) **Riforma dello Stato: verso un federalismo moderato.**

Altro argomento è quello della **forma di Stato** e del relativo **grado di autonomia degli enti inclusi**, territoriali e non territoriali (cioè associazioni di ogni tipo). In sostanza, mi pare che un’opinione, ora abbastanza diffusa e ragionevole, si muova verso un federalismo moderato, sul modello della *Grundgesetz* tedesca.

Rispetto al nostro ordinamento attuale, urge anzitutto la piena attuazione delle norme vigenti, ancora non pienamente applicate; e inoltre 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, come auspicano gli studi della Fondazione Agnelli, purché ci sia un rapido e sollecito inizio); e sempre l’osservanza rigorosamente leale delle **procedure per la consultazione delle popolazioni interessate**: consultazioni previste dall’art. 132 relativo alle variazioni dei soggetti attuali (cioè del numero delle Regioni e del loro territorio); e previste soprattutto dall’art. 138 (per quanto riguarda l’allargamento delle funzioni e competenze oltre le materie ora fissate).

b) Il **rispetto dei principi supremi immodificabili** della nostra Costituzione: in particolare il principio posto dall’art. 1 (l’Italia è “una” Repubblica, ed è una Repubblica “fondata sul lavoro”); e quello posto 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 uguaglianza delle condizioni di vita di tutti i cittadini, in qualunque regione vivano, 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.

Come osservazioni aggiuntive sottolineerei anzitutto che ancora più importante delle variazioni costituzionali sul riparto delle funzioni tra Stato centrale e Regioni, può essere, e può risultare più realisticamente efficace, una **coerente legislazione ordinaria**, che si proponga un’ampia e sistematica riforma di tutte le pubbliche amministrazioni, e il loro effettivo **decentramento locale**: anche con l’attribuzione alle strutture amministrative regionali della applicazione di leggi statali, oltre che di quelle regionali. Questo contribuirebbe in modo decisivo alla più adeguata e pronta comunicazione tra istituzioni e cittadini, e a un più proficuo raccordo fra gli enti sociali intermedi (enti di categoria ed enti di volontariato, ecc.) e gli enti territoriali di programmazione e di gestione.

In secondo luogo, osserverei che **va evitato il nuovo centralismo**, già abbastanza manifesto, **da parte delle Regioni, a danno dei Comuni**: con una più chiara distribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti territoriali inclusi in esse.

In terzo luogo, più in senso generale, mi sembrano piene di buon senso e di realismo le parole pronunziate recentemente da Francesco Paolo Casavola secondo cui **un federalismo più accentuato** o più confuso potrebbe essere “**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” (8).

Infine, se mi può essere consentita qui una parola esplicita e doverosa a favore del Mezzogiorno — guardando puntualmente all’attuale quadro di forze sul piano nazionale —, esprimerei una **valutazione molto severa nei confronti delle tesi e del comportamento della Lega Nord**. Anche le ultime dichiarazioni, dopo il secondo turno delle elezioni regionali, dimostrano non solo la ribadita volontà di procedere per conto proprio, senza tener conto del quadro politico generale, ma anche l’intenzione precisa di condizionare ogni suo atteggiamento, su qualunque problema, all’accettazione previa, da parte di qualunque interlocutore, della propria visione estrema del federalismo: ossia, in definitiva, di un federalismo tendenzialmente secessionista, e comunque sempre mirato sull’interesse, grettamente concepito, della Padania, a scapito di tutto il Centro-Sud.

Non credo che sia mai possibile per il nucleo duro della Lega, e della sua base più solida nelle valli delle Prealpi, elevarsi a concepire come il **Centro-Sud** può essere altrettanto essenziale alla **Padania**, quanto si pretende che la Padania sia stata sinora necessaria al Centro-Sud, e ne abbia anzi sostenuto tutto il peso.

Non si considera abbastanza la **reciprocità**, malgrado tutto, **del bisogno e del vantaggio dell’unione fra le due parti**, essenziale in tutti i sensi: quindi anche nel senso dell’apporto umano, culturale, sociale e politico, ma non meno, tutto considerato, nel senso dello stesso apporto economico. Un’Italia ridotta praticamente al solo Nord vedrebbe fortemente diminuita la sua attuale importanza politica, che è certo — nonostante tutte le fragilità imputate al Meridione — una importanza che risulta a un tempo dal fattore continentale e dal fattore mediterraneo: tale congiunzione, che deve diventare sempre più una coniugazione armonica e valida dei due fattori, è il proprio costitutivo imprescindibile dell’Italia e la ragione di tutta la sua rilevanza oggettiva, socio-economica, politica e culturale-spirituale.

Aggiungerei infine che queste considerazioni valgono in pieno per la Puglia: per quello che può essere il suo apporto vivace e indispensabile all’unità nazionale: sia per la sua singolare collocazione geopolitica, come sempre la storia ha dimostrato, tramite necessario (oltre Venezia) tra il Nord d’Italia e l’Oriente mediterraneo; sia per la sua complementarità economica nei due sensi, Nord-Sud e Sud-Nord; sia infine per il suo ricco apporto umano e culturale al genio nazionale.

#### **d) Riforma del Parlamento.**

Per il Parlamento, credo che si stia ormai creando una opinione abbastanza comune contro l’attuale bicameralismo paritario, che implica un dispendio enorme di energie e di tempo, e un grande rallentamento dell’attività legislativa. Anch’io aderisco all’ipotesi della **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 il compito dell’attività legislativa ordinaria. Il concorso della Camera delle Regioni potrebbe essere chiesto normalmente per le leggi che incidano sistematicamente sui rapporti tra Stato e Regioni; invece, per le altre leggi, tale concorso potrebbe essere solo eventuale, e prevedere la prevalenza finale della Camera dei Deputati in caso di dissenso. Si potrebbe poi

sancire anche costituzionalmente il divieto di legiferare se non su contenuti di principio: e quindi riservare al Governo, abitualmente, la normazione regolamentare.

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.

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

#### e) **Revisione della forma di Governo all'interno del sistema parlamentare.**

Passerei ora a dire il mio parere più specificamente sul problema del Governo. Anche se si possono dire notevolmente attenuate le tesi presidenzialiste, tuttavia un certo presidenzialismo gode ancora qualche favore, soprattutto in una certa parte politica, e in qualche autore, come per esempio da ultimo il Cassese (9).

Come è risaputo, è possibile distinguere varie forme di Governo presidenziale. Anzitutto il **presidenzialismo degli USA**, 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 negli USA al nascere di uno speciale comitato cosiddetto "per il sistema costituzionale", dal quale emergono varie proposte tutte volte 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 è già avvenuto sino a questi ultimissimi giorni, 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 a 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" (10).

Invece, io fermamente penso che sia conforme (anzi, secondo il professor Allegretti sarebbe il solo conforme) (11) 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 da parte del Primo Ministro**, salvo un controllo di competenza, regolato da norme precise. Aggiungendo poi il divieto del cumulo della funzione di membro del Governo con la funzione di parlamentare, si realizzerebbe quella separazione tra il

potere esecutivo e il potere legislativo che anche il Cassese auspica.

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 affermandosi a un tempo la responsabile autonomia delle amministrazioni nella realizzazione degli obiettivi proposti dal potere governativo di indirizzo.

## 6. Procedura di revisione costituzionale nel rispetto dell'art. 138 Cost.

Quanto alla procedura necessaria per introdurre le revisioni suddette nella vigente Costituzione, non può essere altra da **quella prevista dall'art. 138 in ogni caso, e in modo assoluto**. Tanto meglio se, prima di iniziare qualunque tappa delle revisioni suddette, si potranno adottare le precisazioni proposte dal già accennato **progetto Bassanini-Elia sulla maggioranza rinforzata a due terzi** di ciascuna delle Camere, e le precisazioni intese a garantire l'omogeneità dei quesiti sottoposti a referendum confermativo.

Torna qui l'opportunità di dire, a proposito di questo progetto Bassanini-Elia, che esso è urgente e **preliminare a ogni ipotesi di revisione costituzionale**, e perciò dovrebbe necessariamente essere incluso nell'agenda dell'attuale Parlamento, prima di un suo eventuale scioglimento.

E per di più — come ha già sostenuto Franco Bassanini (12) — dovrebbe non essere difficile raggiungere una intesa su queste norme preliminari, che potrebbero “dare a tutti, progressisti e conservatori, la certezza che la vittoria della parte avversa non metterebbe a rischio i diritti, le libertà, le regole democratiche. E dunque una garanzia che la sinistra deve alla destra, e la destra alla sinistra. Una garanzia da dare prima delle elezioni, finché dura il velo di ignoranza sull'esito della competizione elettorale”.

E così, dopo tanti accesi e quasi furiosi dibattiti dell'ultimo anno, si avrebbe un risultato finalmente pacato e concorde: cioè quella più vasta e costruttiva **adesione di tutte le parti e componenti politiche**, che tenderebbe a eguagliare quella che si è avuta, cinquant'anni fa, subito dopo la guerra, nel '47, e riuscirebbe a dare alla revisione costituzionale il sigillo di un **rinnovamento unitario del nostro Patto nazionale**.

Per qualunque altra strada fuori di questa, si imboccherebbe il “sentiero di guerra”, di lacerazioni e divisioni, forse fatalmente inarrestabili.

## 7. Appello ai giovani: fiducia nel valore della Costituzione.

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.

Il mio Maestro, pugliese pure lui, giurista di eccezionale acume, ermeneuta egualmente grande nel Diritto canonico come nel Diritto civile, Vincenzo Del Giudice, ripeteva di frequente che tutte le leggi sono come le scarpe: troppo nuove, in principio, possono fare male al piede, ma con l'uso, pian piano si assestano e divengono comode.

Non lasciatevi neppure turbare da un certo rumore confuso di fondo, che accompagna l'attuale dialogo nazionale. Perché, se mai, è proprio nei momenti 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 e 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 qualunque meta vi prefissiate. E questo vale non solo per voi personalmente, ma può valere, allo stesso modo e con la stessa intensità, per tutto il nostro popolo.

Questo è 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 arabo-balcanico" (13).

Soltanto quel sano, forte, diffuso, "**patriottismo della Costituzione**" — cui accennavo sopra — può essere una luce orientatrice e una forza aggregante, capace, 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.

## NOTE

(\*) I titoli dei paragrafi e i neretti del testo sono redazionali.

(1) Si veda per tutto questo la recentissima e valida sintesi di P. SCOPPOLA, *25 aprile. Liberazione*, Einaudi, Torino 1995, e gli Autori ivi citati, pp. 10-41.

(2) Cfr. G. E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere nazione*, Il Mulino, Bologna 1993, cap. v.

(3) Cfr. N. BOBBIO, *Due domande a G. E. Rusconi*, in "Reset", n. 13, gennaio 1995, pp. 16-18. Quanto diciamo nel testo, mi pare che valga anche per rispondere allo scritto di E. GALLI DELLA LOGGIA, *La morte della Patria*, in AA. VV., *Nazione e nazionalità in Italia*, Laterza, Bari 1994.

(4) A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, CEDAM, Padova 1995.

(5) Cfr. S. RODOTÀ, *Costituzione*, in "Il Manifesto", 27 aprile 1995.

(6) S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, Garzanti, Milano 1995, p. 17 e *passim*.

(7) L. EINAUDI, *Il buon governo*, Laterza, Bari 1955, p. 119.

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

(9) Cfr. S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, cit., pp. 89-91.

(10) G. FERRARA, *Presidenzialismo all'italiana: le ragioni di un dissenso*, in "Nuova Fase", Roma 1994, n. 5, p. 61.

(11) Cfr. U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in ID., *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino 1995, p. 33.

(12) Cfr. F. BASSANINI, *Come cambiare la Costituzione*, in "La Repubblica", 29 aprile 1995, p. 8.

(13) Cfr. EDITORIALE, *L'esperimento Framania*, in "Limes - Rivista italiana di geopolitica",

n. 2, 1995, pp. 7-12.