

GIUSEPPE DOSSETTI

# I valori della Costituzione

Prefazione di  
Francesco Paolo Casavola



Nella sede dell'Istituto  
Napoli 2005



ISTITUTO ITALIANO PER GLI STUDI FILOSOFICI

QUADERNI DEL TRENTENNALE

1975-2005

5



GIUSEPPE DOSSETTI

# I valori della Costituzione

Prefazione di  
Francesco Paolo Casavola



Nella sede dell'Istituto  
Napoli 2005

*A cura di Antonio Gargano, Segretario generale dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici*

© *Istituto Italiano per gli Studi Filosofici*  
*Palazzo Serra di Cassano*  
*Napoli - Via Monte di Dio, 14*

## INDICE

Prefazione di Francesco Paolo Casavola	7
Francesco Paolo Casavola, <i>Dossetti costituente</i>	11
Giuseppe Dossetti, <i>I valori della Costituzione</i>	19
Giuseppe Dossetti, <i>La Costituzione: princípi da custodire e istituti da riformare</i>	41
Giornate di studio su diritto, giustizia e formazione della coscienza civile	55

## PREFAZIONE

Il 20 maggio 1995 Giuseppe Dossetti venne a Napoli e pronunciò due discorsi, che qui si ripresentano.

Non conosco testi piú lucidi di questi sulla odierna condizione politica del nostro Paese. Nel primo si denuncia l'assenza di un patriottismo della Costituzione, che è altra cosa dal patriottismo nazionalistico. La Costituzione come *legge superiore*, pietra angolare di tutta la legalità che regge l'unità nazionale, e non mito e ideologia di una parte politica come si vuole leggere nel binomio Costituzione e Resistenza.

Nel patriottismo della Costituzione non trovano posto, invece, né il conflitto né la negoziazione tra parti politiche. Quella divisione tra i cittadini, sciaguratamente e costantemente rinfocolata nel dibattito partitico e malignamente enfatizzata dai media, è il segno della fragilità della nostra democrazia che non è stata costruita nel rispetto della legalità costituzionale. Considerare la costituzione del 1948 un ferro vecchio, numerare come per già fondata una fantomatica Seconda Repubblica, passare al metodo elettorale maggioritario senza prevedere garanzie rafforzate per la minoranza in modo da evitare la dittatura della maggioranza, condurre il sedicente federalismo verso due esiti paradossali, di compromissione dell'eguaglianza dei cittadini e quindi dell'unità sostanziale della Repubblica, e di instaurazione di un centralismo regionale a danno dei Comuni, perorare a favore di un presidenzialismo populista, che mortifica il Parlamento e gli organi di garanzia e il potere neutro del Capo dello Stato, in nome di una

sovranità popolare manipolata mediaticamente, e interpretata come fondamento di un potere assoluto, sono tutti sintomi di quell'assenza di patriottismo costituzionale che è il male storico degli italiani. La storia degli italiani è stata un perpetuo conflitto tra guelfi e ghibellini, reazionari e rivoluzionari, conservatori e innovatori, borbonici e sabaudi, governativi e sovversivi, fascisti e antifascisti, comunisti e anticomunisti, laicisti e clericali. Se la democrazia è colloquio tra i cittadini, se i cittadini non devono dividersi in eserciti permanenti pronti a scontrarsi, ma essere giudici sereni dei governanti e degli aspiranti governanti, nelle persone, nelle realizzazioni e programmi, ebbene la via è quella indicata da Dossetti, di una Costituzione che sia obbedita come legge superiore, sottratta sia al conflitto sia alla contrattazione tra le parti. Purtroppo, pochi anni dopo questi ultimi discorsi di Dossetti, le cronache registrano trattative e disegni di riforme costituzionali ottenute mediante pretese e ricatti reciproci tra le parti politiche per interessi di parte, all'interno di una stessa coalizione.

Dossetti elenca e analizza i mutamenti di mezzo secolo della vita italiana e internazionale. È tutt'altro che un difensore dello *status quo*. Anzi espone un quadro organico di riforme costituzionali, da ottenersi non ad opera di una improbabile Assemblea costituente, ma attraverso un attivo potere di revisione. Per molte materie che invece sono applicazione della Costituzione egli sollecita una attivazione del legislatore ordinario.

In primo luogo Dossetti mette in guardia dal rischio di una degenerazione populista e autoritaria della nostra democrazia, cui sembrano consentire, oltre i diretti fautori e beneficiari, sia il «benessere di poteri occulti», sia la «tolleranza di alti accreditamenti etici». Ma chiarissime sono le linee del suo modello riformatore: superamento del bicameralismo perfetto; Primo Ministro eletto dalle Camere e confermato dal Capo dello Stato; sfiducia

costruttiva dell'Assemblea che lo ha investito e che designa il nuovo Primo Ministro; nomina dei Ministri da parte del Primo Ministro; ma soprattutto incompatibilità tra incarico di governo e mandato parlamentare (come è in Francia), il che ripristinerebbe lo Stato di diritto, almeno nella separazione tra potere esecutivo e potere legislativo; infine indipendenza delle pubbliche amministrazioni dal potere politico, cui spetta funzione di indirizzo, senza condizionamento della responsabile autonomia delle amministrazioni nella realizzazione dell'indirizzo.

Siamo lontani dallo scorgere la proiezione di questo modello sul confuso orizzonte delle riforme *in itinere*. Ma forse dei moniti di Dossetti dovremmo far memoria non come di un'utopia.

FRANCESCO PAOLO CASAVOLA

## DOSSETTI COSTITUENTE

Suscita sempre una eco emotiva la lettura dei documenti dell'Assemblea costituente quando la si accompagna inevitabilmente con la sovrimpressionazione nella memoria degli scarni sintagmi del testo definitivo della Carta costituzionale. Sembra di ascoltare le voci, ora pacate ora concitate, dei tanti dialoganti nelle sotto-commissioni dei 75 che usano la forza delle loro diverse retoriche, ottocentesche e novecentesche, per modellare con le idee delle loro diverse culture una costruzione che deve essere accettata e condivisa e durare nel tempo.

Se poi la lettura cade sui contributi di un solo costituente e questo ha incarnato una biografia così singolare da essere uscito a 39 anni dalla vita politica per entrare di lì a tre anni in quella sacerdotale, ed è una intelligenza di politico, di giurista e di uomo di fede che ha riempito la immaginazione di più generazioni di italiani giovani di età e di speranze, allora c'è di più che una esplorazione del passato.

Gli interventi di Giuseppe Dossetti sono una voce fuori campo che illustra non solo quella che fu insieme meditazione e lotta per la Carta della Repubblica, ma anche premonizione del futuro che quella Carta avrebbe incontrato nei decenni della vita storica del Paese.

Dossetti fu tra i pochi che pensarono ad una forma di governo presidenziale e non parlamentare. La tirannofobia, il timore che si replicasse una dittatura, da cui si era appena usciti, convinse i più a costruire o meglio a ricostruire un parlamentarismo classico. Egli voleva un esecutivo autorevole ed efficiente. Temeva l'inefficienza

delle alleanze eterogenee. Nel 1948, dopo le elezioni che diedero una così larga maggioranza di consensi alla Democrazia Cristiana, avrebbe desiderato un'assunzione di responsabilità di governo da parte del solo partito vincitore. Ma De Gasperi oppose l'opportunità di non lasciare fuori da quella responsabilità i partiti della tradizione risorgimentale. Proporzionalista convinto perché solo una legge elettorale proporzionale consente una rappresentanza equilibrata di tutte le forze politiche presenti nel Paese, era però istintivamente ostile a fughe di responsabilità entro lo schermo delle coalizioni, quasi presentisse la instabilità dei governi, la debolezza delle maggioranze, le degenerazioni paralizzanti del consociativismo e prima ancora la costante negoziazione compromissoria tra forze portatrici di interessi incompatibili.

Capì che il collegio uninominale per le elezioni senatoriali, se non fosse stato introdotto il *quorum* del 65%, avrebbe favorito il mediocre notabilato locale senza il crivello selettivo e formatore dei partiti.

Ebbe chiara la visione che il nuovo Stato avrebbe dovuto porsi su più solide basi giuridiche, ad esempio rivendicando la sovranità all'ordinamento e dunque all'intero edificio costituito e non a quell'entità-popolo, che sembra così alta e solenne, ma che si riduce poi al solo corpo elettorale.

Voleva il diritto di resistenza, «il più sacro dei diritti e il più imperioso dei doveri», com'era scritto nella Costituzione francese del 1946.

Ma il diritto di resistenza non passò nella nostra Costituzione.

Si preferì renderlo superfluo, facendo cadere l'ipotesi «Qualora il governo violi le libertà ed i diritti garantiti dalla Costituzione ...». Dossetti giudicò con realismo: i vecchi popolari ch'erano i più nella seconda commissione fecero «una democrazia parlamentare ad oltranza». E tutto «il supergarantismo ... era sempre voluto nella supposizione che i comunisti raggiungessero la maggioranza

e che quindi convenisse uno Stato debole» (Dossetti, *La ricerca costituente*, Il Mulino 1994, pag. 45).

Quanto ai partiti, noi sappiamo con il senno di poi, sulla base dell'esperienza, ch'essi sarebbero stati, e non certo il Parlamento, gli unici attori extracostituzionali della politica reale.

Quando si pensò di riconoscere loro attribuzioni di carattere costituzionale se avessero raccolto almeno cinquecentomila voti nelle elezioni, Dossetti, valutando gli inconvenienti di quella proposta Basso, chiarì quanto fondamentale fosse nella Costituzione la rilevanza o la irrilevanza giuridica dei partiti.

Ma i partiti restarono associazioni private assorbendo senza controlli ogni potere reale e dando vita ad una Costituzione materiale sempre più divaricata rispetto a quella formale.

Dossetti era consapevole già d'allora che la Costituzione, che ogni costituzione pone il problema della sua revisione. Fu perciò contrario alla dichiarazione di definitività della forma repubblicana e alla esclusione sua da una proposta di revisione costituzionale.

Valutò giuridicamente non plausibile e non corrispondente a spirito democratico una simile esclusione, ragionando che «se per modificare la Costituzione che è ora in elaborazione, si richiedesse la convocazione di una nuova Assemblea Costituente, evidentemente non si potrebbe disconoscere ad essa lo stesso potere che ha l'attuale Costituente» (pag. 224).

Ma veniamo alle grandi idee di Dossetti. Egli condivideva con la pattuglia di punta dei costituenti cattolici – La Pira, Moro, Lazzati – l'obiettivo che il primato della persona dovesse ricevere il crisma del riconoscimento costituzionale.

Credo che questa sia la più forte impronta della cultura cattolica nella Costituzione del 1948. Il personalismo e comunitarismo di Mounier non meno che l'umanesimo mariteniano costituivano un saldo retroterra di pensiero per ricavarne corollari di precetti costituzionali. Ogni lettura liberale in senso individualista, ogni

lettura marxista in chiave collettivista, di bozze di norme e principi costituzionali fu strenuamente combattuta, trovandosi con fatica ma con ferma determinazione formulazioni che non lasciano dubbi sulla ispirazione cattolica, piú moderna e piú inedita rispetto a quella liberale e comunista.

Il personalismo di Dossetti si muoveva tra la solidarietà da proclamare, e a cui educare come obbligo costituzionale, e la autonomia della persona.

Può darsi che questo accento sulla solidarietà come obbligo sia stato interpretato come un inclinare verso lo statalismo, quello allora piú temuto con una dominanza sociologica operaia. Non per nulla Dossetti dichiarò che, se fosse stato presente, avrebbe votato per la definizione togliattiana della Repubblica italiana come Repubblica di lavoratori (pag. 222).

Altro forte stigma del solidarismo dossettiano sta nella difesa della formula: «Tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione *debbono* essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale ed in modo da permettere l'incremento del regime democratico, mediante la sempre piú attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica» (pag. 135).

Dossetti si trovò non distante da Togliatti nel rivendicare un controllo sociale dell'economia, ma tuttavia in modo che non si avesse «un accentramento esclusivo e sopraffattore nelle mani dello Stato» (pag. 139).

Lo Stato è un regolatore della vita sociale che interviene laddove i corpi intermedi, dalla famiglia alle comunità locali, professionali, di cultura, religiose, non riescano ad assolvere compiti ulteriori a quelli loro propri. È esattamente quello che oggi si usa esprimere con il principio di sussidiarietà.

Questo cercato equilibrato rapporto tra lo Stato e le formazioni sociali è evidentissimo nella questione della libertà d'insegna-

mento e nella parità delle scuole statali e non statali; nel riconoscimento della famiglia come società naturale antecedente allo Stato; nelle relazioni Chiesa-Stato e fra Stato e confessioni religiose.

Dossetti nutrì la speranza che la Repubblica cui si stava per dare la Carta fondamentale avrebbe vissuto delle tensioni ideali che la Resistenza aveva fatto germinare nelle coscienze di tanti. La sua difesa dell'indissolubilità del matrimonio, ad esempio, non si fondava sull'insegnamento della morale cattolica ma dell'etica comune al mondo nuovo ch'egli immaginava di veder nascere dal tragico crogiuolo della guerra.

Decisivo fautore dell'ingresso dei Patti Lateranensi in Costituzione per ragioni giuridiche e assai meno religiose, osò ripetere le parole del Cardinale Gibbons, arcivescovo di Baltimora: «Il secolo futuro sarà il secolo, in cui la Chiesa non si accorderà con i Principi o con i Parlamenti, ma si accorderà con le grandi masse popolari» (pag. 299).

Dossetti, osservato nei due fotogrammi, dei suoi interventi in Assemblea costituente e del recente discorso nell'Abbazia di Monteveglio, ci appare come uno tra i pochissimi che, delusi dell'esperienza di partito e presaghi della progrediente crisi della coscienza politica del Paese determinata da molte, troppo cause da non potersi dominare e controllare, interne ed esterne allo Stato repubblicano, preferirono scegliere la via non dell'impegno politico attivo ma della riflessione, degli studi, nel caso di Dossetti anche di una scelta radicale di vita quale il ministero sacerdotale. Ricordo di avere sentito dire in quei giorni di anni tanto lontani che Dossetti, dovendo obbedire a linee di ragion politica da lui inaccoglibili, preferì ben altra e più totale obbedienza quale è imposta dallo stato di prete verso la propria Chiesa.

Forse anche questo giudizio fa parte della leggenda Dossetti.

Fu un gesto non di poco momento per la generazione giovane di allora. Dette un segnale di angoscia, nel pieno della ricostruzio-

ne, sui primi traguardi dell'attuazione della nuova Carta costituzionale, nell'acutezza della guerra fredda che si rifletteva all'interno nelle tensioni fra i partiti. Poteva a chi fosse estraneo al mondo di Dossetti sembrare un abbandono di posto. Ad altri, quello che davvero era un cambio di spazio d'impegno per la libertà umana, dallo spazio politico a quello ecclesiale. Il padre, Luigi, cui egli chiese il consenso per dimettersi da deputato, gli disse: «Ho capito: ti sei stancato di fare la rivoluzione nello Stato e adesso vuoi farla nella Chiesa» (pag. 55).

Si apriva il decennio che avrebbe portato la Chiesa italiana e la Chiesa universale verso il Concilio. *Catastrofe civile e crisi della Chiesa* fu il tema di un incontro milanese del 1953.

Segue le vicende di Lercaro, entra nella piccola famiglia monastica dell'Annunziata, combatte il progetto di una *Lex fundamentalis Ecclesiae*, ma continua a pensare politicamente, nel senso alto di pensare alla città degli uomini, al mondo, all'Italia, a Bologna.

Che Dossetti non ha mai intermesso di pensare politicamente è fatto chiaro dal secondo fotogramma di cui ho testé detto: dal discorso di Monteveglio.

La ricostruzione del contesto storico della Costituzione è un affresco potentemente suggestivo. Basti leggere questo brano: «In realtà la Costituzione italiana è nata ed è stata ispirata – come e piú di altre pochissime costituzioni – da un grande fatto globale, cioè i sei anni della seconda guerra mondiale. Questo fatto emergente della storia del XX secolo va considerato, rispetto alla Costituzione, in tutte le sue componenti oggettive e al di là di ogni contrapposizione di soggetti, di parti, di schieramenti, come un evento enorme che nessun uomo che oggi vive o anche solo che nasca oggi, può e potrà accantonare o potrà attenuarne le dimensioni, qualunque idea se ne faccia e con qualunque animo la scruti».

Siamo al bivio tra due civiltà che hanno eguali possibilità di vin-

cere l'una sull'altra per il prossimo millennio: quella della perdita della memoria storica che è perdita di pietà per l'uomo, dimenticanza dei cinquantacinque milioni di morti dell'ultima guerra civile tra popoli civili, indotta paradossalmente dal trionfo delle tecnologie della memoria elettronica e dalla massificazione delle informazioni e comunicazioni sociali; oppure la civiltà della persona costantemente salvaguardata nella sua integrità e libertà interiore e pubblica di crescere in umanità sostenuta dalla solidarietà sociale, capace di restituire solidarietà, dentro un ordine statale che riequilibra gli squilibri costantemente riproducentisi nei processi di sviluppo.

Dossetti non avrebbe a più di ottanta anni dubbio alcuno su quale via imboccare. Proviamo ad ascoltarlo ancora, senza farne un moviere autoritario, figura non sua, ma un interlocutore che alla sapienza della mente aggiunge la saggezza di chi nella vita ha imparato a vedere lontano.



I VALORI DELLA COSTITUZIONE<sup>1</sup>  
*Preambolo dell'incontro di Napoli*

Nei primissimi anni Trenta, quando, iniziando l'università, cominciavo anche a cercare di farmi un mio pensiero, pur muovendo sin da allora da diversa posizione (di ispirazione cattolica), consideravo però come un punto di riferimento e di confronto obbligato Benedetto Croce, del quale avevo incominciato a leggere alcune opere (ad es. la *Storia dell'età barocca*) sin dalla seconda liceale.

Ebbi così modo, molto presto, di educarmi attraverso la frequentazione degli scritti di Croce ad una certa criticità storica e ad un'ispirazione antifascista.

Perciò, all'inizio di questo mio discorso, credo di dover esprimere la mia riconoscenza al grande maestro, e inchinarmi alla sua memoria.

Fui molto felice quando, piú tardi, quasi venticinque anni dopo, lo conobbi personalmente a Montecitorio, e debbo confessare che mi sentii molto lusingato (è un episodio che rievoco oggi per la prima volta) quando, alla fine del mio discorso conclusivo della discussione su Stato e Chiesa, egli si spostò dal suo scanno e risalì l'emiciclo per stringermi la mano: lo presi come un segno che la mia impostazione cattolica e difensiva di quei Patti Lateranensi,

<sup>1</sup> Discorso pronunciato durante l'incontro tenutosi a Napoli presso il Teatro Mercadante, il 20 maggio 1995.

che egli aveva a suo tempo avversato, non gli era poi parsa tanto illiberale.

Qualche anno dopo Croce, scrivendo, volle vedere nella Costituzione della Repubblica una mancanza di coerenza e di armonia, e «un reciproco concedere per ottenere»<sup>2</sup>. Ma credo che questo giudizio provenisse in lui non da una considerazione obiettiva delle singole disposizioni e dell'impianto complessivo, ma da una certa mancata contestualizzazione storica del nostro Patto. Egli risentiva ancora della sua visione politica prefascista, liberal-moderata, che male si poteva adattare con la realtà maturata in Italia durante e dopo la guerra, cioè la realtà dei grandi movimenti di massa, a loro volta inevitabile conseguenza, fra l'altro, del conflitto mondiale appena terminato.

1. In precedenti discorsi sulla nostra Costituzione del '48, ho cercato di dimostrare ampiamente come dall'*evento guerra*, veramente il piú 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 – dall'*evento guerra*, dico, fosse venuta una disposizione di animo alla fine piú 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 piú vasto consenso possibile (di fatto 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

<sup>2</sup> B. CROCE, *Scritti e discorsi politici*, II, p. 367.

talvolta persino cruenti) che l'ottica mondiale della necessaria ricostruzione imponeva, malgrado tutto, ai Costituenti. Questi potevano essere, sí, suscettibili a tutte le tentazioni banalmente compromissorie, ma erano anche piú 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 piú stabile, al di là delle loro immediate preferenze: accordo di validità universale, oltre il nostro ambito nazionale, e quindi ancorato a princípi generali di umanità e di civiltà piú 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 princípi e garanzie sui diritti e le libertà fondamentali della persona umana, che possono stare alla pari dei piú 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 social-comunista.

2. Come ho già fatto in precedenti discorsi, cosí 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 ideo-

logie 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 riuní, 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 piú vasta consapevolezza dei problemi immediati della ricostruzione oggettiva del nostro Paese, in senso economico, sociale, giuridico e politico, e sentiti nel quadro generale posto dalla problematica della ricostruzione postbellica occidentale.

Tutto questo fece, di fatto, emergere molto di piú, nella coscienza comune, la resistenza passiva di quella grande parte del popolo italiano che, pur non avendo partecipato ai movimenti resistenziali e non essendosi schierato 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 piú vasta, non solo localistica e non solo regionale.

E fu cosí che anche uomini del Sud, che non avevano vissuto personalmente né la Resistenza né la lotta partigiana, poterono dare un segnalatissimo contributo di unitá 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 che 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 tantomeno 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 Cinquanta, che è stata ormai, da più punti di vista, storicamente e con validi argomenti contestata<sup>3</sup>.

3. 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*; e 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 indotte 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 eguaglianza 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»<sup>4</sup>.

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

<sup>3</sup> Vedi per tutto questo la valida sintesi di P. SCOPPOLA, *25 aprile, Liberazione*, Einaudi, Torino 1995, e gli Autori ivi citati, pp. 10-41.

<sup>4</sup> G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna 1993, cap.V.

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 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 ed 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, sí da potersi adeguare sempre di piú 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 ad 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<sup>5</sup>.

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

4. 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 trova 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, cioè il suo libro, uscito un mese fa, su *La causa della rigidità costituzionale*, l'ha dedicato, dicevo, «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*»<sup>6</sup>.

Ma fu appunto contro questo concetto di *Legge superiore*, pietra angolare di tutto il sistema della nostra legalità, che cominciarono, sin dai primi anni Ottanta, 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

<sup>5</sup> 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 *Nazione e nazionalità in Italia*, Laterza, Bari 1994.

<sup>6</sup> A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, CEDAM, Padova 1995.

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 un'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, ed 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 sul sistema, conseguentemente, morale, sociale, economico, politico e giuridico.

5. 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<sup>7</sup>: ma è certo che questa non può darsi e non può portare a

<sup>7</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Costituzione*, in «Il Manifesto», 27 aprile 1995.

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* piú organico, piú vero e piú 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, piú 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 vuole 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 di forme associazionistiche.

Mutamenti che sono tanto piú rilevanti, quanto piú 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 piú volta verso il nord e tendente a una piú 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, sempre più in senso sfrenatamente capitalistico; ecc.

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.

6. Dovrei entrare ora più nel merito del discorso delle revisioni possibili.

Anzitutto una premessa. Occorre rifiutare, come oggi hanno fatto gli interventi precedenti, 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 ed 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, tre settimane or sono, nelle elezioni regionali e provinciali.

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, 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<sup>8</sup>

<sup>8</sup> S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, Garzanti, Milano 1995, p. 17 e *passim*.

Queste affermazioni sono largamente gratuite: non derivano necessariamente dalle premesse svolte, e neppure dal seguito del discorso di Cassese. Possono, al piú, 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.

7. È questo, in ordine temporale e logico, il primo caso di revisione possibile e necessaria: come del resto già altri, oggi, prima di me, hanno sostenuto.

Senza attardarmi di piú 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 a tenore 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.

8. Altro caso di urgenza resta sempre 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 quaranta 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 diseguglianze sociali ha nome di lotta contro il monopolio. Il monopolio sta alla radice delle sopraffazioni dei forti contro i deboli<sup>9</sup>.

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.

<sup>9</sup> L. EINAUDI, *Il buon governo*, Laterza, Bari 1955, p. 119.

Si evidenzia sempre piú la necessit  di una disciplina organica e radicale della materia, con il divieto di assegnare ad un privato la concessione di piú di una rete.

E perci  appare ancora piú indispensabile dare, per il momento, una risposta positiva ai referendum abrogativi in materia di legge Mamm .

Ma, posto anche questo esito positivo, che vivamente auspichiamo, rester  sempre da pensare a una integrazione omogenea dell'art. 21 della Costituzione: integrazione omogenea ai principi di libert  dello stesso articolo, ma a sua volta intesa a tutelare, come   stato sinora, non solo i soggetti attivi di una manifestazione di pensiero, ma anche a garantire la possibilit  concreta di libert  e di scelta dei soggetti passivi, specialmente quanto all'influsso di mezzi di comunicazione, cos  potenti e sistematicamente suggestivi come gli attuali, non prevedibili alla data della Costituzione.

9. Altro argomento   quello della forma di Stato e del relativo grado di autonomia degli enti inclusi, territoriali e non territoriali (cio  associazioni di ogni tipo).

Abbiamo gi  sentito al riguardo, almeno per l'aspetto delle autonomie territoriali, la relazione del professor Balboni.

In sostanza, mi pare che un'opinione, ora abbastanza diffusa e ragionevole, si muova verso un federalismo moderato, sul modello del *Grundgesetz* tedesco.

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, purch  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, purch  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 al 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 immutabili della nostra Costituzione: e 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 dell'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 eguaglianza 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 (che, del resto, ricalcano certe parti della relazione Balboni) 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 dell'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.) ed 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 piú chiara distribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti territoriali inclusi in esse.

In terzo luogo, piú in senso generale, mi sembrano piene di buon senso e di realismo le parole pronunziate recentissimamente da Francesco Paolo Casavola che un federalismo piú accentuato o piú 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 piú essenziali prestazioni sociali<sup>10</sup>.

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 piú solida nelle valli delle prealpi, elevarsi a concepire come il Centro-sud può essere altrettanto essenziale alla

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

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 non avrebbe più nemmeno un decimo della sua attuale importanza politica, che è certo – nonostante tutte le gracilità 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.

10. Per il Parlamento, credo che si stia ormai creando un'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 formazione 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.

11. Passerei ora a dire il mio parere piú 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<sup>11</sup>).

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 a innestare sul tronco del sistema presidenziale istituti tipici del sistema parlamentare. Sia pure senza approfondire, in questa sede, i risultati complessi della revisione ora ventilata in America, possiamo ricavarne per lo

<sup>11</sup> S. CASSESE, *Maggioranza...*, cit., pp. 89-91.

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 sul 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<sup>12</sup>.

Invece, io fermamente penso che sia conforme (anzi, secondo il professor Allegretti, sarebbe il solo conforme<sup>13</sup>) al principio fon-

<sup>12</sup> G. FERRARA, *Presidenzialismo all'italiana: le ragioni di un dissenso*, in «Nuova Fase», Roma 1994, Anno I n. 5, pp. 55-61.

<sup>13</sup> U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in *Cambiare Costituzione...*, cit., p. 33.

damentale 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 render più stabile, più coordinata e più efficiente l'azione del governo.

Basterebbe quindi introdurre l'elezione parlamentare del Primo Ministro, sia pure confermato dal Capo dello Stato, e soggetto 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.

12. 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 sulle precisazioni intese a garantire l'omogeneità dei quesiti proposti a referendum confermativo.

Torna qui l'opportunità di dire, a proposito di questo progetto Bassanini-Elia, che esso è urgente e prodromico ad 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 su «La Repubblica» del 29 aprile scorso – 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. È 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 confermare 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.

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.

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 loro funzione più vera: 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 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. 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» (come prospetta l'ultimo numero della rivista «Limes»<sup>14</sup>).

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 una ripresa collettiva che non ci faccia perdere, forse per sempre, l'ora della storia.

<sup>14</sup> «Limes. Rivista italiana di geopolitica», 2/95, p. 7 ss.

LA COSTITUZIONE: PRINCIPI DA  
CUSTODIRE E ISTITUTI DA RIFORMARE<sup>1</sup>

1. Gli amici che hanno insistito perché io venissi e concludessi questo convegno possono darmi atto della riluttanza, sia pure mista a vivo interesse, con la quale accettò oggi di parlare.

La mia età, il mio stato monastico e i ripetuti rifiuti da me opposti in altre circostanze in qualche modo consimili, mi fanno sentire un pesce fuori della sua acqua.

E tuttavia mi sono forzato a venire ed anche a parlare. Mi ha molto incoraggiato l'esempio di San Saba, l'Archimandrita degli anacoreti del deserto di Giuda, che non solo trovò necessario ed opportuno sottoscrivere a suppliche rivolte per il bene pubblico all'imperatore Anastasio, ma che per ben due volte lasciò le profondità del deserto palestinese in cui viveva, per andare alla Corte di Bisanzio a parlare con l'Imperatore: la prima volta con lo stesso imperatore Anastasio, e poi, la seconda, con l'imperatore Giustiniano.

Con Anastasio egli volle patrocinare la pace a favore delle Chiese di Dio della Palestina.

Con Giustiniano trattò per implorare la sua clemenza dopo la rivolta dei Samaritani, perché fossero ricostruite le chiese e i lu-

<sup>1</sup> Testo provvisorio e incompleto: è stato aggiunto oralmente qualche altro sviluppo sull'ultimo tema trattato, quello del regionalismo forte, e quindi sulla necessità della maturazione di una coscienza etica autonomista e insieme di un rinnovamento profondo della coscienza nazionale unitaria.

ghi distrutti, e fossero alleviate le imposte straordinarie gravanti sulla Santa Anastasis, cioè il Sepolcro del Signore.

Particolare non insignificante, Saba rifiutò sempre, per sé e per il suo monastero, qualunque favore o donazione imperiale<sup>2</sup>.

Orbene, mi pare che la situazione generale del nostro Paese renda necessario ed opportuno anche per me, naturalmente proporzione fatta, ispirarmi a simili grandi esempi.

2. Comincerò con una questione preliminare, che potrebbe sembrare anche solo nominale, ma che, a mio avviso, è di grande importanza per un sano orientamento nel complesso dei problemi che oggi si sono affrontati.

Credo che per ora non si possa e non si debba, in nessun modo, parlare di «Seconda Repubblica».

Direi piuttosto che questo termine, per ora, debba essere totalmente bandito: in quanto nato da un'avventata superficialità giornalistica e supinamente ricevuto da una vasta parte dell'opinione pubblica, già profondamente disorientata e ulteriormente, proprio da questa locuzione, tratta in una serie inestricabile di inganni.

Di «Seconda Repubblica», sino ad ora, non c'è:

– né il fondamento storico, in nessun evento intervenuto nella globalità della compagine del nostro Paese: che, comunque, possa esser preso a punto di partenza di un'effettiva interruzione della continuità storica;

– né il fondamento giuridico, in una volontà precettiva che abbia anche solo iniziato un'elaborazione nuova del patto fondamentale della nostra convivenza: non può esserlo di certo il solo passaggio, e anche questo molto incompleto, dal sistema elettora-

<sup>2</sup> CIRILLO DI SCITOPOLI, *Storie monastiche del deserto di Gerusalemme*, Praglia 1990, pp. 259-267 e pp. 294-300; cfr. anche *ivi* (p. 78 ss.) l'introduzione di L. Perrone sui rapporti tra il monachesimo palestinese e la *polis*.

le su base proporzionale al sistema maggioritario. La semplice sostituzione di una legge elettorale a un'altra non può importare alcuna discontinuità di rilievo costituzionale; al massimo ha operato – concorrendo altri fattori (Mani Pulite) – soltanto un mutamento, e anche questo piú apparente che sostanziale, del personale politico;

– né vero fondamento politico: si è tanto parlato della fine della cosiddetta partitocrazia, per ritrovarci – come hanno dimostrato ad evidenza tutti questi mesi e ancor piú queste ultime settimane – di fronte agli stessi abusi aggravati (in particolare l'occupazione dei poteri pubblici e delle istituzioni), agli stessi schemi operativi (lottizzazioni), alle stesse procedure (convocazioni e negoziazioni di vertici; sottodivisioni di gruppi e nuove formazioni di correnti) dei vecchi partiti. E piú precisamente non ad opera di *partiti nuovi* e rispondenti a una nuova visione organica della cosa politica, ma

1) o di partiti che non erano e non sono neppure tali, cioè realtà organiche e formate ad un comune sentire maturo, ma ancora sono soltanto accostamenti improvvisati di persone e di interessi;

2) o di partiti che, pur essendo tali, non appaiono per nulla nuovi, ma sono visti piuttosto ancora come ispirati a residui di vecchie ideologie o culture, e governati in gran parte dai vecchi apparati.

Infine la locuzione di «Seconda Repubblica» non corrisponde a una qualsiasi coscienza esperienziale nell'animo della maggior parte del nostro popolo, che nella quotidianità della vita, invece, non sperimenta ancora per nulla la novità che dovrebbe avanzare, ma solo sperimenta il vecchio che tarda a morire.

Quindi, a ben riflettere, tale locuzione va, per ora, decisamente rimossa, perché essa è una formula inesatta ed impropria, che può solo veicolare veri e propri errori storici, giuridici, politici, etici: cioè trama ed insinua nelle menti, che supinamente l'accettano, una falsa cultura decadente e disgregante.

3. Con tutto questo che ho detto, non voglio per nulla assumere, alla base del mio discorso, il postulato che dal 1948 ad oggi non siano intervenute molte e complesse modificazioni.

È vero il contrario, che certo sono intervenuti cambiamenti di grande spessore:

- nel costume;
- nella trama e nell'ordito della società italiana;
- nei suoi dinamismi economici;
- nelle potenzialità, positive e negative, del suo sviluppo;
- nei suoi impulsi, desideri, istinti, 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.

Queste rilevanti e intrecciate mutazioni, per giunta, possono assumere anche un peso maggiore, quando vengano situate in un quadro internazionale radicalmente diverso rispetto al 1945-'48.

Può bastare solo un elenco di puri richiami:

- la convulsa e ancora confusa disgregazione del grande blocco orientale;
- il vuoto e il disorientamento ideologico lasciato, per ora, dalla fine del marxismo realizzato;
- la nuova consistenza che pare stia assumendo l'Unione Europea, specialmente dopo il trattato di Maastricht e lo spostamento del suo baricentro politico verso il nord (con l'ingresso proprio di questi giorni dell'Austria, della Svezia e della Finlandia), che potrebbe far pensare a una marginalizzazione ancora più accentuata del nostro meridione e dell'intera area mediterranea;
- le tensioni e gli intrecci di esasperata conflittualità conseguenti al venir meno della Jugoslavia e al durare delle guerre inter-etiche, così prossime al nostro Paese;
- e ancora la nuova imminenza, per noi, degli slavi occidentali e, per connessione fatale, degli slavi orientali;

– e d'altra parte, fattore ancor piú importante, il risveglio mondiale dell'Islam e l'inarrestabile flusso emigratorio dall'Africa settentrionale islamizzata verso l'Europa e anche verso l'Italia, che costringerebbe a porre in termini nuovi e dinamici il nostro ruolo mediterraneo.

Tutto questo indubbiamente ci pone in una situazione geopolitica e geo-economica totalmente nuova, e ci richiede, da tutti i punti di vista, una capacità di invenzione creativa.

E infine non si può non tener conto di ulteriori cause di trasformazione su un piano ancor piú largo, per il mutato e problematico atteggiamento dell'America nei confronti dell'Europa; per la mondializzazione del mercato; e per le istituzioni già profilate per il suo regolamento unitario (GATT ecc.) in senso ancor piú sfrenatamente capitalista, capace di determinare veri sconvolgimenti ulteriori nei legami sociali in intere popolazioni dell'Africa e dell'America latina.

E non solo in campo economico e sociale ma, quel che piú conta, anche in campo culturale, ormai irrimediabilmente aperto all'invasione egemonica della produzione di film e di video nordamericani: questa prevedibile egemonia mediatica ha dato luogo, in Francia, a lunghe e non sopite polemiche, con le quali si è cercato – a differenza che in Italia – di mettere in allarme tutta l'opinione pubblica.

4. Quante e quali di queste cose siano presenti alla coscienza degli italiani, può essere dubbio: ma certo è che può provenirne in molti un'idea confusa che comunque predispone a una voglia di tanti di cambiare le regole fondative, tanto per cambiare, e indipendentemente da una valutazione anche per poco approfondita dei cambiamenti vagheggiati e della loro pertinenza rispetto alle mutazioni reali intervenute o prevedibili (così è per molti il parlare a proposito e a sproposito di federalismo, rispetto alla cosiddetta, e ancora molto ipotetica, Europa delle Regioni).

Non si vuole, per ora, anticipare un giudizio sfavorevole a singole riforme costituzionali, che siano effettivamente richieste dai mutamenti reali sopra enumerati, ma si vuole dire che codesti mutamenti, per ora, ben raramente hanno dato e danno luogo a riflessioni sistematiche e dotate di una certa plausibilità dottrinale e pratica, e quindi convogliabili, come dovrebbe anzitutto essere, in proposte serie e concrete di leggi ordinarie e di direttive di governo; bensì per ora sono sfociate in una denigrazione aprioristica e molto confusa del nostro patto fondamentale, divenuto facile pretesto non all'impossibilità, ma alla incapacità di governare e di avviare gradualmente la nostra comunità nazionale verso pacati e già possibili passi di trasformazioni reali.

Ed è appunto questa *mitologia sostitutiva* che è al centro del conflitto istituzionale, evidenziatosi in tutta la sua dimensione nelle ultime settimane: specialmente tra il capo dello Stato e l'ex Presidente: e non soltanto l'ex Presidente, ma anche vari strati dell'opinione pubblica (anche cattolica) disinformata o volutamente male informata.

Parlo di mitologia sostitutiva: in qualche modo analoga a quello che avveniva nell'antico Israele ogni volta che Dio incominciava a castigare il popolo per la sua apostasia e per il suo falso culto verso gli idoli di Canaan, e invece il popolo interpretava i castighi proprio a rovescio, cioè non li attribuiva al Dio unico e vero che voleva portarlo alla conversione, ma li attribuiva proprio al suo mancato servizio degli idoli cananei e babilonesi. Come quando, ai rimproveri di Geremia da parte di Dio, il popolo rispondeva:

Non ti vogliamo dare ascolto, anzi, decisamente eseguiremo tutto ciò che abbiamo promesso [agli idoli di Canaan]. Allora [quando li onoravamo] avevamo pane in abbondanza, eravamo felici e non vedemmo alcuna sventura; ma da quando abbiamo cessato di bruciare incenso alla Regina del cielo [la dea babilonese Ishtar] e di offrirle libazioni, abbiamo sofferto carestia di tutto e siamo stati sterminati dalla spada e dalla fame (*Ger.* 44, 17-18).

5. È appunto a questa mitologia sostitutiva che in sostanza si riduce tutta la tesi assurda e violenta, sino quasi al limite della rottura eversiva, sostenuta nelle passate settimane e in fondo ancora riproposta dal Polo della destra: cioè la tesi che si appella alla prevalenza assoluta della sovranità popolare come si è espressa nelle ultime elezioni.

La vigente Costituzione afferma sí che la sovranità appartiene al popolo, ma soggiunge anche che esso la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Orbene, sono di tutta evidenza due dati:

– anzitutto questa volontà popolare ha come normale espressione costituzionale la sua rappresentanza nelle assemblee parlamentari (che non sono solo «lo sgabello o la cassa di risonanza del Presidente del Consiglio e del governo, cosí che possano essere licenziate quando non servono piú. Il Parlamento continua ad essere centro di elaborazione politica, entro le possibilità del risultato elettorale»: Zagrebelsky, «La Stampa», 16.1.1995).

– e in secondo luogo, nel caso specifico, non è stata propriamente espressa dalle elezioni una maggioranza omogenea, ma una maggioranza composita, perché risultante da un cartello elettorale formalmente disomogeneo e contraddittorio. Era infatti costituito da un partito che aveva contratto due diverse e incompatibili alleanze, una nel Nord e una nel Sud del Paese.

La incompatibilità, che era già palese e *dichiarata* ancor prima del voto, si è manifestata insostenibile e paralizzante a pochi mesi dalle elezioni stesse, nell'esercizio concreto dell'azione di governo, e poi finalmente conclamata dalla sfiducia di una gran parte del Parlamento.

Venuta cosí meno la base parlamentare della fiducia al Governo, era del tutto ovvio che il Governo sfiduciato dovesse tirarsi da parte, e non pretendere invece che il Parlamento fosse sciolto e si procedesse subito a nuove elezioni. Non c'era e non c'è

nessun motivo costituzionale per pretendere di conservare il potere, e di conservarlo quanto meno sino alle nuove elezioni.

Illegittime – e forse già formalmente eversive – sono state tutte le ripetute e insistenti minacce e pressioni sul Capo dello Stato, volte a condizionare e a ridurre la libertà di scelta che è propria ed esclusiva delle sue prerogative in tali contingenze.

È così dunque che, alla Costituzione ancora formalmente e sostanzialmente vigente, si sono volute opporre ipotetiche norme di una mitica Costituzione ancora non scritta, del tutto immaginaria, sulla semplice base di deduzioni ricavate solamente dalla legge elettorale maggioritaria: deduzioni del tutto infondate e senza nessun precedente in qualunque ordinamento costituzionale.

A parte i tanti discorsi e spettacoli (televisivi) volti solo a esercitare una seduzione ingannatrice, il conflitto è conflitto tra *realtà* e *mito*: si potrebbe anche specificare tra una sana democrazia e i miti antidemocratici, alla fine *idolatrici*, come quelli della babilonese Regina del cielo, cioè i miti della prepotenza, dell'arrogante occupazione del potere, della conservazione di esso ad ogni costo e contro ogni ragione ed interesse di patria, della palese prevalenza degli interessi privati di un'azienda sull'interesse pubblico della Nazione.

Così la stessa sovranità popolare diventa sempre più una sovranità *mitica*: a cui in pubblico e nei discorsi seduttori si rende culto e la si sopraesalta, ma di fatto in sostanza la si viola: delegittimando le sue rappresentanze elettive (il Parlamento), tentando sempre più di comprimere l'indipendenza dell'ordine giudiziario, moltiplicando estrose e indebite pressioni sulla Corte costituzionale, e finalmente cercando con ostinazione sistematica di ridurre sempre di più la libertà della suprema magistratura della Repubblica. Pressappoco come Mussolini aveva ridotto la libertà del Re, e Hitler aveva ridotto la grandezza mummificata di Hindenburg.

A una sovranità popolare così *mitizzata* che cosa potrà ancora restare? Un'ultima illusione: cioè l'illusione di una democrazia diretta! Cioè di essere chiamata ad esercitarsi attraverso referendum, resi sempre piú frequenti ed agevoli. Ma anche questa è un'illusione. Invece di una democrazia rappresentativa (parlamentare), con le sue procedure dialogiche e le inevitabili mediazioni di ragioni contrapposte a confronto, si avrebbe una democrazia populista, inevitabilmente influenzata da grandi campagne mediatiche, senza razionalità e appellanti soprattutto a mozioni istintive e a impulsi emotivi, che trasformeranno i referendum in plebisciti e praticamente ridurranno il consenso del popolo sovrano a un meno applauso al sovrano del popolo.

Non si pensi che io vada troppo fantasticando:

– nella realtà sono già presenti e qualificati i soggetti necessari e idonei;

– si sono già escogitati e alquanto messi in prova alcuni passaggi e alcune procedure;

– si sono già verificati o sono in via di verifica certi possibili consensi;

– si è riscontrato il benessere di poteri occulti;

– e forse la tolleranza di alti accreditamenti etici.

E così o prima o poi – se continuiamo per questa strada – i mistagoghi dell'utopica Seconda Repubblica potranno iniziare tutto il popolo italiano, o per lo meno una gran parte di esso, ai paradisi artificiali della nuova salvezza.

6. In una situazione siffatta, di grande confusione e disorientamento dell'opinione pubblica, di conflitti istituzionali (artatamente provocati), di esasperazione dei linguaggi e di crescita continua della rissosità, non pare molto probabile che la costituzione del nuovo Governo, avvenuta si può dire ancora da poche ore, possa portare a un clima di maggiore pacatezza, di riflessività e di tregua.

E comunque non pare verosimile che la prima cosa da fare sia di por mano a revisioni costituzionali, sia pure nella formula, apparentemente corretta, di un'Assemblea costituente eletta a sistema proporzionale.

Come del resto è stato già detto (vedi Rodotà, in «La Repubblica», 10.1.1995): «Sarebbe un estremo tentativo di spostare nella dimensione istituzionale problemi politici ai quali non si riesce a dare una risposta politica».

Sarebbe molto piú plausibile, legittimo, urgente affrontare in via di legislazione ordinaria e di politica governativa tutti quei problemi impicanti non una riforma del testo costituzionale, ma la sua effettiva applicazione: problemi che sono stati per tanto tempo elusi o che si pongono ora *ex novo*, con indilazionabile imperatività.

Sono anzitutto i problemi della manovra economica finanziaria, i piú cogenti, come ha detto il nuovo presidente Dini nella sua prima dichiarazione: «per correggere le tendenze in atto e per sostenere la ripresa dell'economia e dell'occupazione».

Non meno urgente è la riforma delle pensioni, tradotta in apposite norme di legge; e la legge elettorale regionale.

E infine la disciplina dei mezzi di comunicazione, che possa garantire a tutti la *par condicio*, sulla quale dovrò ritornare tra breve.

Ma intanto metterei, non dico in una specie di doverosa lista d'attesa, ma in una previsione contestualizzata di opera di governo, qualche provvedimento urgente per affrontare il problema del persistente incremento della disoccupazione in Italia (che non è semplicemente congiunturale, ma sistemico: non dimentichiamoci i 17 milioni e mezzo di disoccupati europei); il degrado delle grandi città; il problema dei nuovi immigrati; la tensione delle periferie urbane; il saccheggio ecologico; il rigurgito dei razzismi e degli estremismi religiosi; ecc.

Per un avvio almeno di qualche tentativo di intervento in tutti questi campi non c'è bisogno di scomodare la Costituzione, ma si può e si deve provvedere con l'ordinaria prassi legislativa e governativa.

Occorre solo avere idee chiare e volontà politica risoluta, in un clima di tregua e di consapevole comune preoccupazione nazionale.

7. Vorrei ritornare sull'argomento della disciplina dell'uso dei mezzi di comunicazione.

La prima dichiarazione di Dini, subito dopo aver ricevuto l'incarico, ha accennato «a una disciplina, se si vuole anche di carattere transitorio, dell'uso dei mezzi di comunicazione».

Dico francamente che questo è stato il punto che sin dall'inizio mi ha impressionato non favorevolmente. Posso ammettere la necessità di prudenza e riserva in un campo già per sé tanto intricato e difficile; ma mi augurerei che al più presto – già nelle stesse dichiarazioni di presentazione del governo alle Camere – potessimo ascoltare espressioni più definite al riguardo.

Già per una ragione pregiudiziale: che questo del monopolio privato dei mezzi di comunicazione è stato il punto più controverso e l'obiezione fondamentale opponibile ed opposta al precedente Presidente. Quella per cui si è potuto non infondatamente sin dall'inizio sostenere la sua incompatibilità; e anche quella per cui giustamente si è affermato che egli ha in proposito adottato soltanto una tattica dilatoria, e che non ha fatto quel che nessuno gli impediva di fare e che invece tutti concordi reclamavano: cioè il porre fine in modo chiaro ed univoco alla sua incompatibilità plurima.

E questa stessa ragione sarebbe stata bastevole da sola a confermare la legittimità dell'accettazione delle sue dimissioni e a troncane ogni controversia una volta accertato che il governo non aveva più la maggioranza in Parlamento. Questo va detto per il passato.

Ma per il presente e per il futuro va pure detto che una disciplina dei mezzi di comunicazione non può riguardare solo l'uso, ma deve estendersi anche all'effettiva titolarità, e non può, se vuole essere equa ed efficace, limitarsi ad essere solo una disciplina transitoria.

Questo sí, è di rilievo costituzionale, come già ha incominciato a disporre la recentissima sentenza della Corte costituzionale.

E arriverei a dire, riallacciandomi all'inizio del discorso sulla prima e seconda Repubblica, che una disciplina organica ed esauriente di tutta la materia dei mezzi di comunicazione, potrebbe essere sí un segno iniziale di stacco giuridico tra il prima e il poi. Potrebbe essere ciò che incomincerebbe a dare anche al comune cittadino la coscienza di un inizio di un effettivo nuovo dinamismo del nostro patto costituzionale: non piú dimenticato o addormentato, ma riprendente una sua vitalità e la capacità di inserirsi efficacemente nel contesto delle nuove dinamiche della società italiana.

Ciò mi consente di ribadire, anche a questo proposito, ciò che ho già detto in tesi generale: che sarebbe cioè un grave errore parlare di modifiche costituzionali prima di avere ristabilita la piena osservanza di tutte le norme, e in specie di quelle relative al delicatissimo campo della pubblica informazione.

Come è certo un errore quello di volere attribuire a un'eventuale Assemblea costituente, e non vedere che rientrano già a pieno titolo nella competenza della legislazione ordinaria, i temi che Sergio Romano, nella sua intervista all'«Unità» del 16 gennaio 1995, elenca, sia pure in via di esempio, e cioè: «il tema del conflitto di interessi, dell'Antitrust e del regime della televisione».

8. Ma è ora che a questo punto io dica quel che esattamente sarebbe, secondo me, un *por mano* alla Costituzione vigente.

Anzitutto va fatta una constatazione: è quasi unanime la tesi che vuole tener ferma senza sostanziali ritocchi la prima parte della

Costituzione, e che limita, almeno in linea di prevalenza, il discorso solo alla riforma della seconda parte. (Per esempio, anche Sergio Romano, sull'«Unità» del 16 gennaio scorso, parla solo di questa e di revisione della *forma dello Stato*, intendendo, forse per un *lapsus*, riferirsi soprattutto ai rapporti Parlamento-governo, e quindi alla forma di governo).

Ma anche sulla distinzione tra le due parti della Costituzione ci sarebbero molte cose da dire.

Anzitutto, come già piú volte ha insistito Stefano Rodotà, ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare, anche al di là di ogni intenzione espressa, a riduzioni dei diritti inviolabili dei cittadini garantiti nella prima parte. Sono stati fatti parecchi esempi, come le differenze di fatto che si introdurrebbero nel diritto alla salute o all'istruzione, nei casi, facilmente ipotizzabili, di applicazioni incaute di un regionalismo forte.

Ma c'è di piú. Di fronte a diritti già costituzionalmente garantiti può essere non solo rischioso, ma addirittura contraddittorio parlare di *nuovo potere costituente*. Mi sembra che debbano essere prese in seria considerazione le osservazioni proposte da ultimo, poco piú di un mese fa, al convegno nazionale dei costituzionalisti a Genova, nella relazione di Mario Dogliani. Partendo da un recente enunciato del Tribunale Federale tedesco (12.10.1993), relativo al trattato di Maastricht, e richiamandosi specialmente alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e alla Convenzione europea del 1955, Dogliani giunge ad affermare che il potere costituente è oggi esaurito, il che equivale a dire che «è bene che i tratti fondamentali dell'organizzazione sociale non siano decisi dal potere politico contingente». Ciò non vuole avanzare la pretesa di bloccare il tempo, di fermare la storia: ma vuoi dire che di fronte ai diritti già costituiti, ci può essere solo un potere che espande, perfeziona, garantisce ulteriormente i diritti stessi, o che modifica parti diverse non inviolabili della Costituzione, e che quindi, tale

potere «come continuamente attivabile nel ciclo delle generazioni, può essere concepito solo come potere di revisione», entro un quadro sostanziale già dato.

Da tutto questo deve venire anche un'estrema cautela nei confronti di una *nuova Costituente*: ipotesi che in queste ultime settimane sembra trovare consensi, forse con ben diverse intenzioni, a destra e a sinistra (del tutto dissenzienti si sono mostrati, oltre che quasi tutti i presenti, Norberto Bobbio, Gustavo Zagrebelsky, Stefano Rodotà: questi sembra, anche questa volta, come per la precedente occasione del sistema maggioritario, inascoltato dal suo partito).