

COSTITUZIONE 7.0: GLI ANNIVERSARI, IL CAMBIAMENTO DEL CONTESTO E LA STELLA POLARE DEL COSTITUZIONALISMO

by Fulco Lanchester

1. Premessa

Il titolo di questo scritto (*Costituzione 7.0*) possiede una voluta duplicità. In primo luogo, esso propone di analizzare, in maniera seppur sommaria, come sia stata celebrata la Costituzione nei sette decenni che ci separano dal 1948 dalle istituzioni e dai soggetti politicamente rilevanti; in secondo luogo, con il riferimento all'*allegoria* informatica esso mette in evidenza come non si possa comparare la Costituzione – come ancora di recente si è fatto - ad un sistema operativo¹ senza rischiare di perdere le specificità storiche e valoriali del costituzionalismo nel suo duplice significato di limite al potere e di *fermola politica*.

In entrambi i casi il titolo indica: da un lato, come i principi ed i valori costituzionali si inseriscano in una specifica fase dello sviluppo del costituzionalismo contemporaneo; dall'altro, come la loro applicazione sia frutto della dialettica tra costituzione in senso materiale e costituzione vivente nell'ambito delle trasformazioni geopolitiche e delle aree di integrazione sopranazionale.

In particolare sosterrò che la Costituzione italiana del 1948 ha costituito, senza alcun dubbio, l'ingresso del nostro ordinamento nell'ambito dello Stato di diritto costituzionale democratico e si è polemicamente contrapposta sia all'autoritarismo a tendenza totalitaria del fascismo, sia al costituzionalismo legislativo liberale, rappresenta-

Università di Roma "La Sapienza".

¹ Si veda per questo soprattutto l'introduzione di Donzelli a G. CRAINZ, C.FUSARO, *Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma*, Roma, Donzelli, 2016.



C.

to dall'evoluzione convenzionale dello Statuto albertino del 1848, con le sue radici monarchico-costituzionali.

Questi valori, ed i principi che dagli stessi si traggono, si connettono con il parco del costituzionalismo in senso ampio e in senso stretto². Essi sono stati approfonditi, articolati, ma anche modificati dall'evoluzione di questi sette decenni sulla base dell'interpretazione che della Costituzione documentale repubblicana è stata data sia dalla costituzione in senso materiale (ovvero dalle forze politiche dominanti) sia da quella vivente (ovvero dalle giurisdizioni ai vari livelli), ma sono stati anche messi in forse dallo snervarsi del materiale che sostiene gli istituti e i valori costituzionali, ricordando la necessità di conservare e di mantenere il nucleo degli stessi al fine di non perderli³.

La mia impostazione riconosce nell'opera del Costituente del 1946/47 il frutto di una convergenza tra forze differenti, che introdusse il nostro ordinamento nello Stato di diritto costituzionale democratico, superando sia l'esclusione originaria dallo Stato monoclasse ottocentesco delle masse socialiste e cattoliche, sia la frattura sostanziale che il crollo del regime fascista e poi dello Stato monarchico l'8 settembre avevano generato.

Il testo della Costituzione repubblicana evidenzia, dunque, con i suoi valori e i suoi principi (fondati sulla sovranità popolare, la garanzia dei diritti inviolabili e l'affermazione di un principio di eguaglianza sostanziale) il salto di qualità valoriale che affida ai cittadini e alla classe dirigente il compito di inverarli nell'ambito di una dinamica aperta. Il passaggio dopo il 30 glorioso verso nuovi equilibri geopolitici, con pericoli per Stato sociale e democrazia rappresentativa, propone tuttavia per il nostro ordinamento, sulla base di costanti storiche profonde, lo snervamento del materiale costituzionale, rischiando di portare al punto di rottura la Costituzione in senso formale del 1948. Ed è per questo che concluderò evidenziando la preoccupazione per i pericoli della nuova situazione, ma anche la necessità di rilanciare il

² Si veda per questo il recente Convegno "Passato, presente e futuro del Costituzionalismo", organizzato dalla Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà e dal Master in Istituzioni parlamentari Mario Galizia per consulenti di assemblea (Camera dei deputati, 11-12 maggio 2018), i cui atti sono anticipati ora sul n.2/2018 di "Nomos" consultabile su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos-leattualitaneldiritto.it>.

³ Questo riconoscimento realistico si può trarre anche dalla lucida lezione a contrario di P.G. GRASSO, *Postfazione*, in F. GENTILE, P.G. GRASSO (a cura), "La Costituzione critica", Napoli, Esi, 1999, p.469.

costituzionalismo sia in profondità che in estensione nella sua duplice forma.

2. L'anniversario e gli anniversari

Al fine di non avere una visione ideologicizzata e di maniera dell'anniversario che celebriamo quest'anno è bene avere la consapevolezza che lo stesso si pone, però, alla fine di una serie di avvenimenti alla base del nostro presente repubblicano, indicando la *polivocità del periodo costituzionale transitorio e provvisorio*, riconosciuto a suo tempo da Vincenzo Gueli⁴. La complessità dello stesso permette di rilevare le tappe di formazione del nostro ordinamento e le differenti interpretazioni delle stesse e quindi l'utilità di una consapevolezza storica di essa.

Il periodo costituzionale transitorio e provvisorio viene scandito da numerose date rilevanti e controverse. Ne evidenzio qui di seguito cinque:

a) Il 1943 è caratterizzato dal *colpo di Stato* del 25 luglio, dai primi 45 giorni del Governo Badoglio; dalla firma a Cassibile dell'armistizio con gli alleati e dall'8 settembre; dallo scoppio della guerra civile con la formazione della RSI e dalla nascita del CLN.

Il 25 luglio, dal punto di vista costituzionalistico, non può essere considerato un ritorno *all'heri dicebamus statutario*, come ancora recentemente ha teorizzato Gaetano Azzariti jr⁵, ma un vero e proprio colpo di Stato⁶. Con la votazione del Gran Consiglio (su cui si veda ora il volume di Emilio Gentile e il Convegno dell'anno scorso presso l'ACS⁷), la destituzione del Duce e il recupero della prerogativa milita-

⁴ Si veda V. GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Il foro italiano, 1950.

⁵ Si veda l'intervento di G. AZZARITI jr su <https://www.radioradicale.it/scheda/541008/passato-presente-futuro-del-costituzionalismo-e-delleuropa-prima-giornata>.

⁶ Si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1975, vol. I, p. 87; P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in "Commentario sistematico alla Costituzione italiana", diretto da P. CALAMANDREI, A. LEVI, Firenze, Barbera, 1950, p. LXXXIX sgg.; E. LODOLINI, *La illegittimità del governo Badoglio: storia costituzionale del quinquennio rivoluzionario, 25 luglio 1943-1 gennaio 1948*, Milano, Gastaldi, 1953, passim.

⁷ Si veda E. GENTILE, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2018 e Convegno *Le carte ritrovate*, Direzione Generale degli Archivi, dall'Archivio Centrale dello Stato e dalla Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio (Roma, 30 maggio 2017). Sulla

re non si ricostruì, infatti, la legittimità statutaria, rappresentata dalla previsione dell'abolizione della Camera dei fasci e delle corporazione e di tutte le istituzioni del Partito nazionale fascista e dalla indizione, alla fine del conflitto, di nuove elezioni per la Camera dei deputati, ma solo un governo militare rappresentativo dell'emergenza bellica.

I 45 giorni precedettero, invece, solo la catastrofe per colpe che furono successivamente pagate soprattutto dalla Monarchia. L'armistizio di Cassibile del 3 settembre e il suo annuncio l'8 dello stesso mese evidenziarono, infatti, il crollo dello Stato monarchico nella sua istituzione portante: le forze armate. Lo Stato mantenne la sua legittimità formale grazie al Regno del Sud⁸, ma la sua legittimazione venne contestata sia dalla nascita del CLN, rappresentativo del futuro Stato dei partiti repubblicano, sia dal governo fantoccio della RSI.

Le dinamiche italiane vennero condizionate dallo sforzo bellico e dai rapporti tra gli alleati, per cui nella primavera del 1944 la svolta di Salerno favorì la costituzione del II governo Badoglio e poi nel giugno dello stesso anno, dopo la liberazione di Roma, la formazione del governo Bonomi e il compromesso sulla Costituzione provvisoria rappresentato dal d.l. n.151 del 25 giugno 1944. Quest'atto normativo profilò i termini della tregua istituzionale e le procedure per arrivare alla elezione di una Assemblea costituente che avrebbe dovuto decidere sia sulla forma istituzionale dello Stato che sulla nuova Costituzione.

Dal punto di vista sostanziale lo Statuto, carta flessibile, aveva subito durante il fascismo modificazioni che ne avevano messo in gioco l'elasticità fino al limite della torsione plastica e poi dello snervamento e alla rottura⁹. Nel 1848 la Carta *concessa* di tipo monarchico costituzionale non soltanto era stata interpretata in senso evolutivo, dando vita ad una forma di governo parlamentare, ma era stata corroborata

dinamica istituzionale degli avvenimenti e sulla partecipazione più allargata di quanto si credesse, fino ad arrivare alla richiesta di una convocazione di seduta plenaria del Senato firmata tra il 22 e il 24 luglio da 63 senatori del Regno si veda F.LANCHESTER, *Il crollo del regime e una vertenza cavalleresca*, in "MemoriaWeb - Trimestrale dell'Archivio storico del Senato della Repubblica", n. 23 (Nuova Serie), settembre 2018, pp.1-47.

⁸ Si veda A. DEGLI ESPINOSA, *Il regno del sud: 8 settembre 1943 - 4 giugno 1944*, Roma, Migliaresi, 1946

⁹ Si veda L. ROSSI, *La "elasticità" dello statuto italiano*, in "Scritti giuridici in onore di Santi Romano", Padova, CEDAM, 1939; C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940; F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, passim.

dalla emancipazione delle minoranze religiose. Nel 1938 lo Statuto albertino, convissuto dopo il 1922 con il regime diarchico tipizzato dalle innovazioni introdotte durante la legislatura costituente (1924-1929), giunse al punto di rottura nel momento in cui i due pilastri dello stesso vennero in definitiva discussione: la costituzione militare e i diritti dei cittadini¹⁰. La legge sul maresciallato dell'impero - da un lato - e le leggi razziali, unite alla trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni - dall'altro - costituirono un salto di qualità nella costruzione dello Stato autoritario a tendenza totalitaria, che la guerra interruppe, certificando con la sconfitta militare lo sciogliersi dell'assetto tradizionale risorgimentale¹¹.

b) 1944: la svolta di Salerno e il compromesso istituzionale del giugno con l'emanazione del d.l.g. 25 giugno 1944, n.151. Dopo il Congresso del CLN di Bari del gennaio 1944, che aveva confermato la contrapposizione con la monarchia, l'azione diplomatica del Governo Badoglio, gli interessi degli alleati e il ritorno di Togliatti condussero a quella che venne chiamata la "svolta di Salerno".

c) 1945, il 25 aprile: la Liberazione di aprile e il "vento del Nord" evidenziarono con il Governo Parri e il suo fallimento successivo la continuazione di una polemica radicata. La Resistenza armata sviluppatasi soprattutto nel centro-nord entrò nella contesa storica e politica o come *Nuovo Risorgimento*, o come *guerra civile*, o come *guerra di classe*, sovrapponendosi alla dinamica concreta dell'ordinamento (per Pavone tutti e tre), caratterizzato da fondamentali decisioni. ▶

d) 1946: Costituente e referendum. Lo stesso Costantino Mortati nella sua prima monografia del periodo post-fascista, *La Costituente*¹², aveva messo in evidenza come la schmittiana decisione fondamentale fosse stata condizionata da problemi di politica estera e di politica interna, come dimostra ad es. il d.l.g. 98/1946, che affidò al Corpo elettorale il tema della forma istituzionale dello Stato. D'altro canto lo stesso lavoro costituente, durato circa un anno e mezzo, venne fortemente condizionato dagli avvenimenti esterni, come dimostra la cesura tra il terzo e il quarto governo De Gasperi, che ha rinfocolato la teoria della rivoluzione promessa, della rivoluzione tradita, o dell'istituzione dello stato costituzionale democratico.

¹⁰ Si veda F. LANCHESTER, *Lo snervamento dello Statuto*, in "Nuova antologia", fasc.2283, 2017, p.166 sgg..

¹¹ Si veda C. PAVONE, *Dal Risorgimento alla Resistenza*, Roma, ed. dell'Asino,2010.

¹² Si veda C.MORTATI, *La Costituente*, Roma,Darsena,1945.

3. I decennali

Su questa base l'analisi dei sette decennali per quinquennio evidenzia situazioni profondamente differenti.

3.1. *Il primo decennale e l'inizio dell'applicazione della Costituzione.* Il primo decennale venne celebrato nel 1958, sulla base di una situazione internazionale ed interna che dal 1953 si era profondamente evoluta. Nel marzo 1953 la morte di Stalin e nel giugno la sconfitta della coalizione centrista, che puntava al premio di maggioranza sulla base della cosiddetta *legge truffa*, ma anche alla modifica della costituzione, portarono profonde novità.

La Costituzione *fluida* di Giannini¹³, ovvero vigente ma ibernata dal 1948, cominciò a scongelarsi e divenne, con la crisi del centrismo, lo strumento principe dell'integrazione delle forze politiche all'interno del sistema. L'abolizione del premio di maggioranza nel 1954, l'elezione alla Presidenza della Repubblica di Giovanni Gronchi nel 1955 e i fatti di Ungheria nel 1956 portarono all'attuazione progressiva del testo costituzionale, al distacco del Psi dall'alleanza frontista e alla controversa apertura verso il centro sinistra. L'entrata in funzione della Corte costituzionale e la sua giurisprudenza, la costituzione del CSM e CNEL si mossero in una situazione confusa di crisi dell'alleanza centrista, ma di grande fiducia nello sviluppo del Paese.

Gli studi per il decennale della Costituzione rappresentarono, dunque, questo quadro e videro redigere un bilancio sia sulle realizzazioni operate, sia su quelle da effettuare che coinvolsero politici e tecnici¹⁴. Promulgata, ma non applicata, la Costituzione si scongelò in corrispondenza del primo decennale e venne celebrata nella duplicità della prospettiva di *bilancio e programma*. Gli scritti per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione [Giuf-

¹³ Si veda M. S. GIANNINI, *La costituzione fluida*, in "Società", n. 3, 1951. p. 497 sgg.. Per la posizione della dottrina costituzionalistica su tema si vedano in maniera esemplare gli *Studi in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952 su cui F. LANCHESTER, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla "Sapienza"*, in "Atti del Convegno: La sapienza del giovane Leopoldo Elia" (Roma 27 marzo 2014), a cura di F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 2015, p.1 sgg..

¹⁴ *Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957*, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958.

frè,1958] si articolano in cinque volumi¹⁵, con un Comitato d'onore istituzionale¹⁶ ed un Comitato esecutivo¹⁷, sostanzialmente funzionariale-parlamentare, cui si aggiunsero i *giovani* vincitori del concorso per i migliori articoli sull'anniversario (Battaglia, Crisafulli, Giuseppe De Cesare, Fois, Frosini, Pallotta, Pira).

Adolfo Battaglia, in particolare, sottolineò le caratteristiche di *mito giusto* del testo costituzionale come "piattaforma comune" anche dell'opposizione comunista¹⁸, mentre Vezio Crisafulli ribadì il carattere convenzionale della Costituzione come *patto solenne* tra differenti parti politiche e sociali che si garantiscono e convergono su un testo in cui il principio supremo è la libertà che non fa più riferimento all'uomo in generale o al cittadino, ma all'uomo vero¹⁹. I programmi di attuazione si inserivano in una dinamica politico-costituzionale in cui tutte le forze politiche respingevano (se si eccettua la destra missina e poi il repubblicanesimo pacciardiano) la soluzione della crisi francese che vide la fondazione della repubblica gollista. In questa prospettiva fu proprio Lelio Basso che nel *Principe senza scettro*²⁰, ribadì l'impostazione maggioritario – minoritaria del parlamentarismo kelseniano e nello stesso tempo le posizioni prospettate da Carlo Lavagna tra il 1953 e il 1955²¹, contrapponendosi idealmente alla posizione antipartitocratica di Michel Debré in *Ces*

¹⁵ Discorsi e scritti sulla Costituzione(I), Studi sulla Costituzione(II e III), I precedenti storici della Costituzione(Studi e lavori preparatori)(IV) e L'attuazione della Costituzione (V).

¹⁶ Enrico De Nicola(Presidente), Einaudi, Merzagora, Leone, Zoli, Azzariti, Gonella, Ruini, Saragat, Terracini (componenti).

¹⁷ Gustavo De Meo (sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio), Piermani, Picella, Palermo, Bezzi, D'Antonio, Napolitano, Terzi, Negri (componenti).

¹⁸ A. BATTAGLIA, *Un mito giusto*, in "Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957", a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958, p.97.

¹⁹ Si veda V. CRISAFULLI, *Lo spirito della Costituzione*, in "Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957", a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958, p.104, con implicito riferimento a G. BURDEAU, *Une survivance: la notion de Constitution*, in "L'évolution du droit public. Etudes en l'honneur de Achille Mestre" Paris, Sirey, 1956, p. 56 sgg..

²⁰ Si veda L. BASSO, *Il principe senza scettro: democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958.

²¹ Si veda C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 4, 1952; C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n.2, 1956.

*princes qui nous gouvernent*²². Lo stesso Costantino Mortati, che in quel periodo si era molto speso per ribadire le scelte costituzionali, sentì – significativamente – l'impossibilità di portare avanti la posizione di regolazione del *Parteienstaat*, che aveva proposto con Bassa a la Costituente (ma anche dopo)²³, e alla riunione dei giuristi cattolici del 1958 operò una refutazione delle sue precedenti posizioni, allineandosi con le posizioni di Rescigno e di Galgano sull'impossibilità di una regolazione pubblicistica dei partiti²⁴.

È significativo che, proprio nel momento in cui l'incertezza sulla transizione verso l'alleanza di centro sinistra si prospettò con la discussa esperienza Tambroni, a Firenze in un Convegno organizzato proprio da Giuseppe Maranini²⁵ Alfonso Tesauo ribadisse, alla presenza dello stesso Vezio Crisafulli, la possibilità di un intervento in materia dell'Esecutivo attraverso i prefetti²⁶.

3.2. *Il secondo decennale e il bilancio controverso*. La transizione verso il Governo organico di centro-sinistra non fu certo facile, né semplice il quinquennio del Governo Moro, costellato non solo da difficoltà coalizionali, ma soprattutto dalla crisi dell'estate del 1964 che si inserì nel periodo del *roll back* della seconda ondata di democratizzazione²⁷.

Il secondo decennale della Costituzione venne preceduto da profondi sintomi di insoddisfazione e da tensioni. I convegni dell'ISLE²⁸ e di Luigi Zampetti²⁹ sul partito politico e quelli sulla crisi del Parla-

²² Si veda M. DEBRÉ', *Ces princes qui nous gouvernent*, Paris, Plon, 1957.

²³ Si veda, per tutti C. MORTATI, *Concetto e funzioni dei partiti politici (1949)*, in "Nomos", n.2, 2015.

²⁴ Si veda C. MORTATI *I partiti politici nello Stato democratico*, intervento al Convegno nazionale di studio dell'Unione dei giuristi cattolici italiani, Roma, Studi, 1959.

²⁵ Su cui si veda F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

²⁶ Si veda A. TESAURO, *I partiti politici, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in "Studi Politici", n. 3-4, 1960, p. 262 sgg.

²⁷ Su cui si veda S. HUNTINGTON, *La terza ondata: i processi di democratizzazione alla fine del XX*

Secolo, Bologna, il Mulino, 1995.

²⁸ Si veda ISLE, *Indagine sul partito politico: la regolazione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1966.

²⁹ Si veda P.L. ZAMPETTI (a cura), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Atti del 1° Convegno di Dottrina dello Stato, Milano, La Nuova Europa, 1967 e P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1965.

mento³⁰ o sulla riforma dello Stato precedettero³¹ gli studi per il Ventennale, dove la Costituzione stava per essere completata nella sua parte organizzativa con la introduzione delle regioni e con lo studio delle riforme regolamentari, ma nell'ambito di un ordinamento che stava entrando in quell'avvitamento che lo caratterizzerà fino alla crisi di regime del 1993.

La grande speranza di normalizzazione dell'ordinamento attraverso l'alleanza di centro-sinistra fallì proprio nel 1968 ed i sei volumi del ventennale certificarono l'insoddisfazione non soltanto degli eterni scontenti e critici (penso a Giuseppe Maranini³²) che criticarono la Costituzione, ma degli stessi costituenti che lamentarono l'impasse.

L'allora Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat aveva ricordato nel proprio messaggio "la necessità dell'impegno o il rischio della stabilità"³³, richiamando il compromesso costruttivo che aveva generato la Costituzione³⁴, mentre Gaspare Ambrosini, giurista che aveva attraversato i regimi [e] allora presidente della Corte costituzionale, tra l'ottobre 1962 e il dicembre 1967, aveva messo in evidenza l'apertura sovranazionale del testo costituzionale. Ambrosini sottolineò significativamente l'importanza degli artt. 10,1 e 11 della Costituzione come abbandono della "tradizionale concezione particolaristica della sovranità e [affermazione] nel contempo [della] possibilità di creare una o più comunità internazionali dotate di quel minimo di potere indispensabile per mettere in grado di prevenire i conflitti armati", assicurando la pace³⁵.

Nell'ambito di una prospettiva problematica ritengo tuttavia esemplari i contributi di Lelio Basso e di Costantino Mortati, che biasimarono esplicitamente l'inattuazione pratica dei principi e dei valori

30 Si veda L. PICARDI, N. BOBBIO, F. PARRI, *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.

31 *La riforma dello Stato: atti del Convegno promosso dall'Istituto Gramsci, Roma, 16-18 gennaio 1968*, Roma, Editori Riuniti, 1968.

32 Si veda G. MARANINI, *Origini dell'insufficienza della nostra Costituzione*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", vol. 4, Firenze, Vallecchi, 1969, p.413 sgg..

33 Si veda il messaggio di Saragat in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente" Firenze, Vallecchi, 1969, vol.1, p. 17.

34 Si veda ancora il messaggio di Saragat in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente" Firenze, Vallecchi, 1969, vol.1, p. 18.

35 G. AMBROSINI, *Profilo storico del costituzionalismo italiano dai liberi comuni e dal Parlamento di Sicilia alla Costituzione repubblicana del 1948*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente" Firenze, Vallecchi, 1969, pp.456-457.

infatti

costituzionali. Basso, nel suo saggio *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*³⁶, aveva invece lamentato l'attuazione solo formale della Costituzione e la sua non attuazione per quanto riguardava "il suo spirito informatore" ovvero "nei principi fondamentali posti a base della convivenza umana" ossia il principio democratico. L'inattuazione del principio democratico come autogoverno derivante dall'affermazione della sovranità popolare veniva a consolidarsi nel permanente distacco con la pubblica amministrazione, nella non applicazione del principio maggioritario-minoritario, nella mancanza di partecipazione permanente, ma anche nella non previsione di regole di controllo incisive sui rappresentanti (*recall* o decadenza del mandato).

Una simile posizione *movimentista* venne approvata dallo stesso Mortati che rilevò una "situazione sostanzialmente immutata" anche nel Ventesimo anniversario della promulgazione della Costituzione per quanto riguardava la realizzazione degli intenti costituzionali, lamentando la distanza tra la costituzione materiale delineata dalla Carta e quella effettiva³⁷. La prospettiva di Mortati era già nel 1968 quella "del come rompere il cerchio, tagliare il nodo gordiano che lega le mani all'autorità"³⁸. Si tratta di una citazione che ricorda - in modo significativo - la recensione dello stesso Mortati a Persico sugli Annali di Macerata di circa 25 anni prima³⁹ ed individua la prospettiva profilata anche nel volumetto su *La Costituzione di Weimar* sulle ragioni del crollo delle democrazie e dell'avvento degli ordinamenti autoritari⁴⁰. Sia ben chiaro che l'evoluzione di Mortati, che durante gli anni Sessanta si era impegnato nel Movimento di Opinione pubblica, derivava dal durissimo giudizio da lui formulato nei confronti del sistema oligarchico e partitocratico vigente alla fine degli anni Sessanta.

³⁶ Si veda L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente" Firenze, Vallecchi, 1969, vol.4, p.11 sgg..

³⁷ Si veda C.MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente" Firenze, Vallecchi, 1969, vol.4, pp.463 -466.

³⁸ Si veda C.MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, cit. p.490.

³⁹ Si veda C. MORTATI, *Recensione* al saggio di F. Persico "Le rappresentanze politiche e amministrative", in "Annali della R. Università di Macerata", vol. XV, 1941. Afferma Mortati (p. 212) che: "il nodo gordiano dei partiti è stato tagliato con l'unico mezzo idoneo: con la spada".

⁴⁰ Si veda C. MORTATI (a cura), *La costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

La posizione di Mortati costituisce un indicatore empirico dell'inizio di un periodo difficile per la vita del Paese che cominciò proprio alla fine degli anni Sessanta e che porterà molti costituzionalisti degli anni Trenta ad auspicare innovazioni incisive della parte seconda della Costituzione (penso alle posizioni prese sulla rivista *Gli Stati*)⁴¹, ma anche (e parlo per Mortati) ad abbandonare – sulla premessa di una omogeneizzazione delle posizioni partitiche – ~~anche~~ le convinzioni proporzionalistiche nella famosa voce sull'art.1 del *Commentario* Branca⁴².

H

3.3. *Il terzo decennale e l'avvitamento dopo il primo terremoto del sistema.* Si tratta di un periodo confuso che induce alla riflessione storica non solo per capire la valenza del patto costituzionale, ma anche il mutamento dei tempi. Enzo Cheli⁴³, nell'ambito del gruppo dei giovani leoni del diritto (Rodotà, Amato, Cassese, Bassanini, Onida,...), riprenderà l'auspicio alla ricostruzione storica richiesta a suo tempo da Piero Calamandrei nell'introduzione al Commentario della Costituzione⁴⁴.

Corpo
Corso!

In un momento di grande speranza (nel 1975 Francesco De Martino parlò di *equilibri più avanzati*) per il superamento della grande scissione del dopoguerra e – sulla base dell'ipotesi berlingueriana del compromesso storico – la società italiana venne investita da numerose innovazioni istituzionali (regioni, Statuti regionali, divorzio, Statuto dei lavoratori). Quel periodo illuse – come spesso capita in Italia – che si fosse intrapresa una terza via, mentre ci si trovò davanti solo all'aggravarsi di una crisi storicamente radicata. La speranza di poter superare la *conventio ad excludendum*⁴⁵ che caratterizzava l'ordinamento indusse dunque alla ricerca delle radici storiche del

||

⁴¹ Si veda in particolare C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, in "Gli Stati", 1973, n.10.

⁴² Si veda F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e Weimar*, in S. RODOTÀ (a cura), "Alle origini della Costituzione", Bologna, il Mulino, 1998, p.309 sgg.; si veda anche A. BARBERA, S.CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura) "Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati", Milano, Giuffrè, 2007, p.111 sgg..

⁴³ Si veda E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in "Politica del diritto". 1973, n.4, pp. 485-530 e poi il finale di questa elaborazione in E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978.

⁴⁴ Si veda P. CALAMANDREI, *Introduzione*, in "Commentario della Costituzione", diretto da P. CALAMANDREI, A.LEVI, Firenze, Barbera, 1950.

⁴⁵ Su cui si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, in "Enciclopedia del diritto", vol.XIX.

patto costituzionale. L'indagine venne operata dalla scuola giuspubblicistica fiorentina (ma non solo) sulla base di una ricerca sistematica, che sostituì significativamente l'attività delle istituzioni centrali, bloccate dalla crisi⁴⁶.

Quaranta anni fa le celebrazioni della Costituzione coincisero con il rapimento Moro, in un clima che – dopo il primo dei terremoti che colpirono il nostro sistema politico-costituzionale – aveva visto dal 1977 lo scoppio del terrorismo armato⁴⁷. L'*union sacrée* contro il terrorismo funzionò indubbiamente, ma il quadro interno ed internazionale non permise il completamento dell'auspicata transizione. Il Governo Andreotti non portò, come in Germania dieci anni prima, alla normalizzazione del sistema e all'alternanza, ma alla persistenza della specialità italiana. Proprio mentre Dolf Sternberger proponeva nel 1979 la teoria del *Verfassungspatriotismus*⁴⁸, dopo le elezioni politiche anticipate di quell'anno Bettino Craxi propose sull'Avanti! la grande riforma⁴⁹, prospettando una dinamica in cui la parte organizzativa della Costituzione doveva essere modificata. Si trattava però di un dosso strategico, perché la proposta si collegava ad una svolta che a livello

⁴⁶ Si vedano, per i tipi de il Mulino:

E. Cheli (a cura), *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*; R. RUFFILLI (a cura), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente (L'area liberaldemocratica: il mondo cattolico e la Democrazia cristiana; L'area socialista: il Partito comunista italiano)*; U. DE SIERVO (a cura), *Scelte della Costituente e cultura giuridica (Costituzione italiana e modelli stranieri; Scelte della costituente e cultura giuridica; Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale)*; G. MORI (a cura), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*; A. ORSI BATTAGLINI (a cura), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie: tra Assemblea costituente e politica della ricostruzione*; E. ROTELLI (a cura), *La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti (Il Comitato Toscano di Liberazione Nazionale; I partiti politici)*; E. ROTELLI (a cura), *Tendenze di amministrazione locale nel dopoguerra*; G. MORI (a cura), *Autonomismo meridionale: ideologia, politica e istituzioni*; R. RUFFILLI (a cura), *Autonomie e pluralismo nelle posizioni dei partiti e delle parti sociali*. Si veda inoltre: *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*. Atti del Convegno sulla ricerca promossa dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del 30. della Repubblica e della Costituzione (Firenze, 20-22 settembre 1979).

⁴⁷ Mi riferisco alle elezioni regionali del 15 giugno 1975 e a quelle politiche del 1976, in cui massimo era stato il tasso di bipartecipazione del sistema (si veda su questo F. LANCHESTER, *I tre terremoti e le prospettive della riforma istituzionale in Italia*, in "Italianieuropei", n.5-6, 2013).

⁴⁸ Si veda D. STERNBERGER, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt, Insel, 1990 in cui è contenuto l'articolo della *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 23 maggio 1979.

⁴⁹ Si veda B. CRAXI, *Ottava legislatura*, in "Avanti!", 28 settembre 1979.

geopolitico identificava proprio l'inizio dello spostamento degli assi, ma soprattutto l'avvento della prospettiva neoliberale⁵⁰.

3.4. *Il quarto decennale e le avvisaglie della crisi di regime.* In questa sede non è importante seguire la dinamica della nuova stagione di dibattiti sull'innovazione istituzionale, ma sottolineare che le ipotesi in oggetto avrebbero portato alla modifica delle innovazioni unanimitiche e compromissorie che avevano caratterizzato il periodo successivo al 1968. Ne derivò un rafforzamento dell'Esecutivo in Parlamento con la modifica dei regolamenti parlamentari e l'attuazione della legge sulla presidenza del Consiglio fino ad arrivare alla prevalenza del voto segreto rispetto a quello palese nel 1988. La ridda di ipotesi volte alla ristrutturazione della forma di governo e del sistema elettorale spaziava dalla variante semipresidenziale o a cancellierato della forma di governo parlamentare, fino ad arrivare a quella presidenziale, mentre le ipotesi di modifica del sistema elettorale passavano dalla *Spercklausell* ai sistemi maggioritari.

Tra il 1981 e il 1982 ebbe molto successo la ricerca finanziata dall'Unione industriale lombarda e diretta da Gianfranco Miglio per la riforma della Costituzione sia nella parte organizzativa (Galeotti), sia in quella economica (Bognetti)⁵¹. Su questa base, mentre De Mita e la DC si orientavano verso il governo di legislatura in un *direttismo* duvergiano, il PSI, dopo un breve abbaglio per questa ipotesi a Rimini, optò per la proposta di Amato dell'elezione diretta del Capo dello Stato a Costituzione invariata.

Nel 1983 l'istituzione della Commissione di studio Bozzi accompagnò le discussioni sul governo Craxi e la staffetta con De Mita. Non è un caso che la contrapposizione tra le forze politiche si fosse acuita, mentre la ristrutturazione economica poneva tensioni che arrivarono alla contrapposizione contro il decreto del governo.

Il quarantesimo anniversario della Costituente, e soprattutto quello della Costituzione, vennero celebrati in una temperie che portò Gianfranco Miglio ad auspicare l'interruzione dell'attività elettiva e lo

⁵⁰ Si veda F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra crisi di regime e globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2014, *passim*, ma soprattutto G. ARRIGHI, *Il lungo XX secolo*, Milano, Il Saggiatore, 1996.

⁵¹ Si veda GRUPPO DI MILANO (a cura), *Verso una nuova Costituzione*, ricerca promossa dal CESES su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti", Milano, Giuffrè, 1983, 2 voll.

sbrego istituzionale⁵², mentre Roberto Ruffilli e Piero Alberto Capotosti prospettavano l'indirizzo del *cittadino come arbitro*⁵³.

L'unico frutto della prima stagione riformista furono dunque la legge 400/88 e la modifica dei regolamenti parlamentari, mentre si avvicinava a grandi passi la crisi di regime, che avrebbe comportato una cesura tra la prima e la seconda fase della storia costituzionale repubblicana. La strategia della rottura del circolo vizioso venne recuperata sulla base delle idee di un costituzionalista monarchico (Marino Bon Valsassina) e indicata da Serio Galeotti nell'utilizzazione dell'art. 75 della Costituzione per l'abrogazione della legge elettorale.

La crisi del socialismo reale (*glasnost* e *perestroika* datano dal 1985), la fine delle ideologie, l'aumento esponenziale del debito pubblico e l'impossibilità di continuare a finanziare attraverso questo il consenso, l'avvento di formazioni regionali, l'aumento della corruzione e la sensazione di non poter competere per queste ragioni in Europa favorirono la decostruzione del sistema dei partiti che aveva prodotto e sostenuto la Costituzione.

Nel 1991 l'ammissibilità del referendum sulla preferenza unica preparò, assieme all'arresto del cosiddetto *mariuolo*, la slavina del 1993, quando l'elettorato votò a favore dell'abrogazione della parte relativa al finanziamento pubblico dei partiti della legge 195/1974 e della parte proporzionalistica della legge elettorale del Senato⁵⁴.

Il 18 aprile 1993, per una coincidenza della storia, le forze politiche che avevano prodotto e applicato il testo costituzionale del 1948 implosero, come certificò lo stesso Giuliano Amato nelle dichiarazioni del 22 aprile alla Camera, ufficializzando dimissioni che aveva preannunciato in una trasmissione televisiva, sulla base del secondo terremoto della storia costituzionale repubblicana⁵⁵.

⁵² Si veda per le origini F. LANCHESTER, *La struttura fondamentale del politico nella visione scientifica di Gianfranco Miglio*, in "Rivista di politica", n. 3, 2011; per gli anni Settanta G. MIGLIO, *Una Costituzione in 'cortocircuito'*, in "Prospettive nel mondo", n. 19-20, 1978 e G. MIGLIO, *Utopia e realtà della Costituzione*, in "Prospettive nel mondo", n. 37-38, 1979, ma soprattutto GRUPPO DI MILANO (a cura), *Verso una nuova Costituzione*, cit..

⁵³ Si veda R. RUFFILLI, P.A. CAPOTOSTI (a cura), *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, Bologna, il Mulino, 1988.

⁵⁴ Si veda F. LANCHESTER (a cura), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1992.

⁵⁵ Si vedano G. AMATO, Atti parlamentari. Camera dei Deputati, seduta pomeridiana del 21 aprile 1993, p.12841 sgg., su cui la valutazione di *Il libro giallo de "La peste italiana" dopo la rovina del ventennio fascista. Il sessantennio di metamorfosi del male*,

3.5. *Il quinto decennale dopo la fine della prima fase della Costituzione repubblicana.* L'anno successivo, anche sulla base della nuova legge elettorale (Mattarellum), non una delle formazioni presenti in Assemblea costituente era più rappresentata ufficialmente in Parlamento.

Inizia la nuova fase del bipolarismo imperfetto, ma prosegue anche l'ipotesi della riforma costituzionale. Nel 1992/93 la Commissione De Mita-Iotti aveva già ipotizzato una revisione del testo costituzionale sulla base del superamento dell'art. 138 (L.Cost.n.1/1993), mentre il governo Berlusconi mise in campo la cosiddetta Commissione Speroni. Le forze politiche – e lo dimostrerà nel 1997 la legge costituzionale n.1 che istituirà la Commissione presieduta da D'Alema – sentirono la necessità di arrivare al superamento di un patto, almeno per la parte organizzativa, che non sentivano più adeguato, ma continuarono a fallire.

In una simile situazione Giuseppe Dossetti, nel 1994 a Montevoglio, si rese conto che la Costituzione non era più sostenuta dai soggetti politicamente rilevanti interni e, alla presenza della stessa Nilde Iotti, con Elia e Onida prospettò una esternalizzazione della stessa sui valori del costituzionalismo occidentale (le quattro libertà) e dell'Unione europea⁵⁶.

L'Europa costituiva l'ancora della salvezza per non essere risucchiati nel Mediterraneo e giustificava anche sacrifici e rischi. Una simile prospettiva evidenziava anche la peculiarità di un sistema che non soltanto non si era normalizzato, ma continuava la propria singolarità nell'ambito di un bipolarismo imperfetto. Il I° governo Prodi (18 maggio 1996-9 ottobre 1998), succeduto al governo Dini, cadde, come il I° governo Berlusconi, per tensioni infracoalizzionali a causa della prima crisi parlamentare della Repubblica (la ripetizione avverrà sempre con Prodi nel gennaio 2008). Il bipolarismo della nuova fase "maggioritaria" della storia costituzionale repubblicana era indebolito dalla persistenza del bicameralismo perfetto, ma soprattutto dalla presenza di formazioni antisistema all'interno dei due poli. Nel 1994 la Lega Nord aveva minato il Governo Berlusconi, nel 1998 Rifondazione comunista minerà il Governo Prodi.

2011 disponibile su <https://www.radicali.it/wp-content/uploads/Libro%20Giallo%20seconda%20ed.%20provvisoria.pdf>.

⁵⁶ Si veda G. DOSSETTI, *Le radici della Costituzione (16 settembre 1994)*, in G. DOSSETTI, "Valori della Costituzione", pref. di F. Monaco, Reggio Emilia, San Lorenzo, 1995, p.63 sgg.

la Fondazione

È evidente che il cinquantenario della Costituzione non potesse essere sistematicamente commemorato dalle istituzioni costituzionali e dalle formazioni politiche. Lo fecero alcune istituzioni culturali superstiti dallo tsunami del 1993 e in particolare l'Istituto Sturzo, la Fondazione Basso, la Fondazione Einaudi.

L'Istituto Sturzo fu certamente il più attivo anche perché vero punto di coordinamento del mondo cattolico oramai spalmato sui due fronti, mentre la Fondazione Basso, la Fondazione Einaudi e l'Istituto italiano per gli studi storici controllavano le ali, così come l'Università. I tre volumi della ricerca sui cattolici democratici e la Costituzione a cura di Nicola Antonetti, Ugo de Siervo e Francesco Malgeri con introduzione di Gabriele De Rosa⁵⁷ proponevano documenti e valutazioni, che hanno potuto essere ripubblicate anche per il settimo decennale⁵⁸. La ricerca *Alle origini della Costituzione* della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco⁵⁹, pubblicò invece, tra l'altro, saggi sul linguaggio della Costituzione e sull'opera di Mortati; l'Istituto Einaudi una ricerca su autonomie locali, regioni, governo e politica economica a cura di Stefano Magagnoli, Emma Mana e Leandro Conte⁶⁰, mentre Maurizio Griffo curò per l'Istituto di studi storici documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce nel periodo 1943-46⁶¹. Solo Lorenzo Ornaghi si addentrò nella nuova età delle costituzioni: da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale⁶². L'approfondimento di quei lavori fu di tipo storico e di prospettiva, ma la tensione per la riforma mancata e per le innovazioni di Franco Bassanini⁶³ a Costituzione vigente si produsse alla fine del

⁵⁷ N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI (a cura), *I cattolici democratici e la Costituzione*, introduzione di G. De Rosa, ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo, Bologna, il Mulino, 1998, 3 voll.

⁵⁸ Si veda N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI, *I cattolici democratici e la Costituzione*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017.

⁵⁹ S. RODOTÀ (a cura) *Alle origini della Costituzione*, Bologna, il Mulino, 1998, ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco.

⁶⁰ S. MAGAGNOLI, E. MANA, L. CONTE (a cura), *La formazione della Repubblica: autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna, il Mulino, 1998, ricerca della Fondazione Luigi Einaudi.

⁶¹ M. GRIFFO (a cura) *Dall'Italia tagliata in due all'Assemblea costituente: documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce*, prefazione di G. Sasso, Bologna, il Mulino, 1998, ricerca dell'Istituto italiano per gli studi storici.

⁶² L. ORNAGHI (a cura), *La nuova età delle costituzioni: da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, Bologna, il Mulino, 2000.

⁶³ Si veda F. BASSANINI, *Tendenze delle riforme amministrative: inaugurazione dell'anno accademico SPISA 1997-1998, 30 gennaio 1998*, Bologna, SPISA, 1998.

millennio nella rottura della convenzione costituzionale che fino ad allora aveva resistito: *ovvero quella che l'innovazione costituzionale non avrebbe potuto essere introdotta a colpi di maggioranza*. Colpito dall'instabilità e dal crescente timore che il polo incombente potesse introdurre un'innovazione radicale del titolo V, il Governo ulivista adottò una revisione costituzionale a maggioranza, aprendo una fase nuova nella dinamica del bipolarismo imperfetto.

3.6. *Il sesto anniversario e la Costituzione nella tempesta*. Il nuovo governo Berlusconi, frutto delle elezioni del 2001 e dotato di una maggioranza coerente in entrambe le Camere, affrontò la questione sia sul piano del sistema elettorale sia su quello della seconda parte della Costituzione, dichiarando l'intangibilità della prima e dei principi.

A proposito di anniversari, Gaetano Quagliariello iniziò nel 2003 ad esaltare il premio di maggioranza⁶⁴, prefigurando la sua reintroduzione, mentre attorno a Marcello Pera, allora presidente del Senato, si attivò un movimento trasversale, ma poi sostanzialmente di maggioranza, per introdurre una innovazione intensa della seconda parte della Costituzione.

La legge 270 del 2005 e la revisione costituzionale si incontrarono a fine legislatura. Il cosiddetto *Porcellum*, palesemente incostituzionale sin dalla nascita, fornì risultati pratici contraddittori sulla base del permanente bicameralismo e di alcune scelte sbagliate; l'innovazione costituzionale – sottoposta a referendum confermativo – venne invece respinta dal Corpo elettorale nel 2006.

Proprio in quel periodo e in una Conferenza tenuta presso il Master in istituzioni parlamentari oggi intitolato a Mario Galizia, Giorgio Napolitano, poche settimane prima di divenire presidente della Repubblica, sostenne che “Non [fosse]..esagerato affermare che oggi, a sessanta anni dalla nascita dell'assemblea costituente, noi abbiamo un Parlamento non in grado di pronunciarsi in modo meditato, di svolgere un proprio ruolo non prevaricante e autonomo rispetto a quello del Governo, e si deve perciò auspicare ...una fase di riequilibrio anche attraverso modifiche legislative e parlamentari”⁶⁵.

Due anni dopo le celebrazioni del 60° anniversario della Costituzione vennero tuttavia esperite in un clima tutt'affatto particolare.

⁶⁴ Si veda G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, il Mulino, 2003.

⁶⁵ Si veda G. NAPOLITANO, *Il parlamento italiano 1946-2006*, in “Nomos”, n.3, 2005, p.13.

In generale le istituzioni nazionali furono molto poche, così come lo erano state per l'anniversario della Costituente (si veda l'opera curata da Silvano Labriola in più volumi, ma non molto pubblicizzata per la scomparsa del curatore⁶⁶), mentre nelle regioni ci si occupava dei costituenti locali.

Fu invece il discorso del ~~nuovo~~ Capo dello Stato a dare il tono della situazione nell'intervento davanti al Parlamento in seduta comune il 23 gennaio 2008. Il giorno dopo, come già segnalato, il Governo Prodi venne sfiduciato. Il Presidente Napolitano affermò che “nonostante il momento di acuta crisi e incertezza politica che il paese sta[va] vivendo” riteneva necessario sottolineare “la distinzione e autonomia del tema costituzionale dalle vicende dei partiti, delle maggioranze e dei governi”. Nel discorso l'allora Capo dello Stato sostenne che “conoscendo i motivi di inquietudine e di sfiducia che serpeggia [va] no tra i cittadini, [fosse] confortante poter guardare tutti, senza spirito di parte, a un grande quadro di riferimento unitario come quello che l'Italia si diede con la Costituzione del 1948”. Il primo gennaio 1948 per Napolitano “[aveva] segnato la nascita di diritti e di doveri, di regole e di equilibri, che costitui[va] la base del nostro stare insieme, animando una competizione democratica senza mettere a repentaglio il bene comune”⁶⁷.

La tesi di Napolitano era che, come già messo in evidenza, nel 1946 l'Italia era giunta “all'approdo del costituzionalismo”, cosicché l'unità costituzionale si era fatta sostrato dell'unità nazionale”. In questo quadro l'esigenza legittima verso “la speditezza del processo decisionale” all'interno della forma di governo parlamentare “doveva sempre tenere conto del “livello di aggregazione e di coesione delle forze che si affermano alla guida del paese”.

Questa indicazione realistica deve – a mio avviso – essere integrata dalla posizione di Leopoldo Elia, che aveva, nell'oramai lontano 1969, incentrato il proprio interesse sul ruolo delle forze politiche nella dinamica della forma di governo⁶⁸. Ebbene, proprio nel primo semestre del 2008, negli ultimi discorsi prima della scomparsa, Elia,

⁶⁶ S.LABRIOLA (a cura), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 3 voll.

⁶⁷ Consultabile su <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1174>.

⁶⁸ Si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit. sulla base della lezione della scuola romana di Scienze politiche (da Zangara a Mortati, a Gueli).

consapevole della debolezza oramai endemica del nuovo sistema partitico e dei soggetti che lo componevano, evidenziò l'importanza oramai fondamentale degli strumenti di equilibrio del costituzionalismo tradizionale⁶⁹.

Gli avvenimenti successivi hanno soprattutto certificato il progressivo indebolimento del circuito partitico-parlamentare, o commissariato da governi tecnici sotto tutela presidenziale, o frutto di accordi labili per la ristrutturazione istituzionale dell'ordinamento.

4. *Conclusioni: il settimo decennale, il bipopulismo perfetto e la stella polare del costituzionalismo*

Il settimo decennale della Costituzione si sta celebrando, dopo il referendum del 2016 e le elezioni del marzo 2018, in una situazione piena di preoccupazioni esterne ed interne. Ci si potrebbe chiedere – anche in questa sede - come sia possibile reagire alla situazione contemporanea che vede messo in pericolo lo Stato costituzionale democratico, senza farsi conquistare dai cascami dell'utopia kantiana o dal pessimismo senza speranza, né dalle ipotesi prospettate prima del referendum 2016, ma presenti anche oggi di resettare il disco rigido o cambiare il sistema operativo della Costituzione⁷⁰.

4.1. *Utilità di una prospettiva presbite.* A mio avviso le paure possono essere limitate e le vie d'uscita individuate più facilmente, se – attraverso un'analisi realistica – si tiene conto del fatto che i fenomeni autoritari e/o totalitari del '900 sono nati dall'anarchia internazionale e regionale e dalla crisi economica non gestita.

Guardare con gli occhi asciutti i problemi di prospettiva della dinamica demografica e di riqualificazione dei rapporti di potenza economica e politica rappresenta il primo passo per individuare il futuro del costituzionalismo.

Il secondo passo è riconoscere che gli ordinamenti occidentali basati su istituzioni democratiche vedono rinsecchirsi le stesse perché si

⁶⁹ Si veda L. ELIA, *Intervento*, Convegno Italianieuropei-Astrid, maggio 2008, su cui si veda F. LANCHESTER, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla "Sapienza"*, cit..

⁷⁰ Come già accennato, mi riferisco a G. CRAINZ, C.FUSARO, *Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma*, cit..

è indebolito il baccello dello Stato nazionale in cui si sono sviluppate, mentre le istituzioni della globalizzazione⁷¹ sono burocratiche e lontane, basate sul debole controllo/ partecipazione degli esecutivi nazionali, o addirittura senza controllo. Poiché gli ordinamenti nazionali non forniscono risposte adeguate, cresce – soprattutto in ordinamenti deboli e divisi – la contestazione populistica. In una simile situazione la finanza internazionale stima molto più affidabile XI-Jinping, Putin, Orbàn ed Erdogan che non i leaders democratici, che debbono fare continuamente i conti con elettorati e maggioranze volubili.

C'è dunque il pericolo che il costituzionalismo in senso stretto venga considerato debole ed inefficiente, mentre la riqualificazione dei rapporti geopolitici prepara scontri e frizioni sempre più rilevanti.

Quali, allora, le soluzioni per salvare princìpi e valori del costituzionalismo nei due sensi precedentemente individuati anche in Italia⁷²?

Il costituzionalismo come contropotere è – a mio avviso – applicabile in profondità nelle istituzioni della globalizzazione, mentre quello specifico dello Stato di diritto costituzionale democratico di massa, suggerisce invece il salto di qualità verso gli ambiti sopranazionali e per un rilancio e approfondimento di quelli nazionali.

C'è, in sostanza, bisogno di più *governance*, trasparente e parametrata al costituzionalismo in senso lato, sul piano delle istituzioni della globalizzazione, di un salto di qualità verso il *government* negli ordinamenti sovranazionali, mentre sul piano nazionale la ristrutturazione istituzionale dovrebbe comportare il recupero della legittimazione partecipativa, ricostituendo dal basso il senso di comunità e di partecipazione attiva.

4.2. *Il caso italiano.* A questo punto vorrei concludere con una riflessione specifica sull'Italia e le sue vicende più recenti che si inseriscono nel lungo viaggio del costituzionalismo, ma che a volte rischiano di deviare dallo stesso.

Enzo Cheli ha, proprio all'inizio del mese di maggio, pronunziato una *lectio brevis* sui Settanta anni della Costituzione all'Accademia

⁷¹ Si veda S. CASSESE, *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, Editorial Derecho Global, 2012.

⁷² Riprendo in questa sede le prospettive sviluppate in F. LANCHESTER, *Il profumo del costituzionalismo*, in "Nomos", 2018, n.1, consultabile su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

dei Lincei⁷³. La lezione di Cheli si basa su una interpretazione storica che evidenzia come la Costituzione sia stata un acquisto positivo per l'ordinamento e abbia funzionato egregiamente per legittimarlo e orientarlo nell'ambito dello Stato costituzionale di diritto, ma che il sistema politico non abbia saputo utilizzarla applicandola nella parte organizzativa e innovandola.

La Costituzione è forte, ci dice Cheli, perché radicata nella comunità politica e il sistema politico è, invece, debole, con il rischio di un circolo vizioso per uscire dal quale ci vorrebbe il barone di Münchhausen. Temo che Enzo Cheli si sia fatto trascinare dalla necessità salvare il salvabile, individuando solo nel sistema politico il responsabile del degrado. Come negli anni Sessanta, c'è anche chi sostiene che la società civile si merita questa società politica e il relativo funzionamento della stessa⁷⁴. Accusare la società civile e quella politica di non avere saputo utilizzare il testo costituzionale significa avere l'idea che lo stesso sia stato tradito dal ceto politico e/o dalla società civile. Significa in sostanza ritornare in modo diretto o indiretto alle polemiche post-risorgimentali relative alla scissione tra paese legale e paese reale.

Proprio l'approccio storico prospettato da Calamandrei e da Cheli⁷⁵ favorisce, a mio avviso, la comprensione della situazione e suggerisce le possibili vie di uscita. Bisogna riconoscere che la teoria della costituzione vivente, fondata sulla giurisprudenza delle corti multilivello, non riesce a sostituire la costituzione materiale rappresentata dalle forze che si pongono alla sua base e la legittimano. In sostanza la dentatura più bella rischia di essere indebolita dalla paradontite costituzionale, se osso e gengive sono purulenti e incapaci di sostenerla.

La Costituzione italiana, frutto della seconda ondata di democratizzazione, è un testo che, al di là dell'impianto tradizionale e garantista della forma di governo, ha senza alcun dubbio introdotto l'ordinamento italiano all'interno dello Stato di diritto costituzionale, cercando di integrare all'interno del sistema forze e culture politiche

⁷³ Si veda E. CHELI, *I settanta anni della Costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, in "Nomos", n. 1, 2018 consultabile su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

⁷⁴ Si veda G. PERTICONE, *Paese reale e paese legale*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, vol. 4, pp.683-684.

⁷⁵ Su cui si veda F., in "Nomos", n.1, 2018 consultabile su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

profondamente differenti. È questo il risultato più positivo e duraturo, al di là della deriva di un sistema diviso da fratture tradizionali e dalla presenza di formazioni considerate antisistema. Le culture che hanno contribuito al testo costituzionale si sono tuttavia prima indebolite e poi dissolte, mentre il contesto europeo e internazionale è profondamente cambiato dalla data di produzione di quel testo.

Le tappe dell' incisivo cambiamento si sono correlate con la fine dei 30 gloriosi e il processo di integrazione europea da un lato e con la fine del socialismo reale e la ventata liberista dall'altro, cui hanno corrisposto la mancata integrazione del sistema politico-partitico prima e poi il suo crollo.

La fine della prima fase della storia costituzione repubblicana ha comportato la necessità di esternalizzare la costituzione, oramai priva di agganci materiali sufficienti nelle forze politiche nazionali, all'Europa e ai valori occidentali.

Come si è visto, lo intuì Dossetti a Montevoglio nel 1994, mentre nel 2008 Elia evidenziò che ormai bisognava fare affidamento sul tradizionale costituzionalismo nel secondo senso individuato nel corso di queste pagine, in mancanza di un sistema dei partiti strutturato e affidabile. La realtà degli ultimi settanta anni ha infatti visto la cinghia di trasmissione partitica tra società civile e istituzioni, considerata indispensabile negli ordinamenti di massa, trasformarsi secondo una dinamica che potrebbe essere descritta in maniera sintetica così: dal *bipartitismo imperfetto* (1948) al *bipolarismo imperfetto* (1994), dall'*ibernazione del circuito partitico parlamentare* (2011) al *bipersonalismo imperfetto* (2014) per arrivare oggi al *bipopulismo ~~per~~ perfetto* (2018).

Sintomo delle difficoltà sempre crescenti è il vero e proprio ipercinetismo elettorale che ha investito nell'ultimo quarto di secolo il nostro ordinamento, con il susseguirsi – caso non riscontrabile in altri paesi – di ben sette meccanismi di trasformazione in seggi⁷⁶. In questa situazione, come negli anni Sessanta con La Malfa o negli anni Novanta con Amato e Ciampi, la nostra speranza è nell'Europa, per non farci risucchiare dal Mediterraneo e dalle sue spire africane. Ma l'Europa, su cui si deve rilanciare perché è per noi la vera ~~speranza~~, non si trova in condizioni ottimali. Anzi. Il periodo successivo al crollo del socialismo reale ha visto proprio l'Europa perdere la propria spinta

⁷⁶ Si veda F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in senso stretto dal "Porcellum" all'"Italicum"*, in "Democrazia e diritto", n. 1, 2015, p. 15 sgg.

opportunità

di Governo

X
Copia
riserva

politica, sulla base di un allargamento solo economico, in un periodo di contrazione del tasso di sviluppo per gli ordinamenti già sviluppati. L'UE, non più sotto la protezione dell'ombrello Usa, è divenuta una impresa più economica che politica e risente delle contraddizioni di aree che storicamente sono state e sono ancora lontane. La centrifugazione europea, dalla Brexit a Visegrad – per arrivare ai problemi dei cosiddetti pigs dell'area meridionale – individua la nostra debolezza, ma soprattutto il pericolo che i più deboli possano soccombere.

Il rilancio del costituzionalismo costituisce dunque una carta da giocare: all'interno dello Stato nazionale evidenziando l'importanza dello Stato sociale e della rappresentanza, rafforzando però nello stesso tempo le istituzioni europee e scommettendo sul passo in avanti ulteriore del processo di integrazione; individuando infine nella *governance* internazionale un tassello ulteriore per l'affermazione del diritto basato su valori.

X

frag.?

Abstract - The essay shortly analyzes how the Italian Constitution was celebrated in the seven decades that separate us from the institutions and the politically relevant subjects of 1948, highlighting how the constitutional principles and values are inserted in the development of the contemporary constitutionalism and how their application comes out from the dialectic between constitution in the material sense and the "living" constitution in the context of the geopolitical transformations and the supranational integration. The Constitution of 1948 has undoubtedly constituted the entry of our system within the democratic constitutional state and has polemically opposed both to the totalita-

rian tendency of fascism and to the liberal legislative constitutionalism represented by the evolution of the Albertine Statute of 1848, with its monarchic-constitutional roots. The transition after the "glorious thirties" towards new geopolitical equilibria, with dangers for the welfare state and the representative democracy, proposes however, for our system and on the basis of profound historical trends, the weakening of the constitutional material, risking to bring the "formal" Constitution of 1948 to the breaking point. The conclusions highlight the concern for the dangers of the new situation, but also the need to relaunch constitutionalism both in depth and in extension.

