



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

FATTORE POLITICO E REVISIONI COSTITUZIONALI

di Pietro Giuseppe Grasso*

SOMMARIO: 1. Le proposte di revisione costituzionale come oggetto di ricerche giuridiche. – 2. Innovazioni promosse in forza del disegno di legge costituzionale n. 1429 del 2014. – 3. Contraddizioni di tale d.d.l. ad aspetti fondamentali della Costituzione del 1947. – 4. “Modello consensuale” e “modello maggioritario” come paradigmi nelle trasformazioni costituzionali in corso. – 5. Convenienza dei due modelli: “maggioritario” per società politicamente “omogenee”; “consensuale” per società politicamente “eterogenee”. – 6. Sulle costituzioni scritte come soluzioni di crisi politiche. – 7. Soluzioni di crisi politiche: a) con lo Statuto albertino; b) con la Costituzione della Repubblica italiana. – 8. Osservazioni sommarie sulle condizioni odierne d’Italia. – 9. Le proposte del d.d.l. n. 1429 del 2014 e le soluzioni delle grandi crisi economiche. – 10. Osservazioni finali.

1. Le proposte di revisione costituzionale come oggetto di ricerche giuridiche.

Nel lontano 1953, in un saggio intitolato “L’ambiguità del diritto contemporaneo”, nell’esordire, Giuseppe Capograssi aveva scritto: “La cosa migliore è limitarsi ai fatti, cercare di coglierli, seguire le linee di svolgimento dei fatti, e vedere dove ci portano”¹. L’autore indicava un criterio appropriato in particolare alle ricerche circa tempi di transizione, crisi, incertezze, quando non si danno condizioni cosiddette di normalità, costanza di rapporti, successione di eventi omogenei. In quei tempi vengono a mancare le premesse per elaborare concetti e ancora di più costruzioni di sistemi.

Qualche volta, è da ritenere che tra fatti indicati siano da annoverare le proposte di legge di revisione costituzionale, ancora prima di essere pervenute all’approvazione definitiva, pure per i giuristi di solito dediti a ragionamenti *de jure condito*. Per principio, la revisione costituzionale è preordinata a innovazioni di carattere grave e pertanto non andrebbe intesa come esercizio di una competenza ordinaria, prevista per gli affari correnti. Le istanze di novità, propuginate con la particolare procedura aggravata, in taluni casi, valgono a denotare momenti fondamentali e punti controversi del diritto vigente, anche per le disfunzioni e per le discordanze tra le statuizioni scritte e la realtà. Le osservazioni che precedono paiono da richiamare per la comprensione del disegno di legge costituzionale n. 1429, proposto dal

* Professore Emerito presso l’Università di Pavia.

¹ Per il saggio menzionato nel testo si rimanda a G. Capograssi, *L’ambiguità del diritto contemporaneo*, (1953), in *Opere*, ed. Milano, Giuffrè, 1959, V, p. 387.

Consiglio dei Ministri oggi in carica, intitolato “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”. Comunicato alla Presidenza del Senato il giorno 8 Aprile di quest’anno 2014, detto disegno di legge costituzionale fu approvato dalla Commissione affari costituzionali dello stesso Senato, il successivo 8 Agosto.

A prima impressione, soffermandosi al menzionato titolo, alcuni potrebbero anche supporre che si tratti di poche innovazioni parziali, quasi sparse novelle da apportare a un corpo normativo preesistente, piuttosto che di una nuova regolazione dell’intera materia, onde ancora dominanti rimarrebbero le concezioni prevalenti nel 1947. In proposito pare necessaria una disamina pure sommaria dello stesso disegno di legge costituzionale.

2. Innovazioni promosse in forza del disegno di legge costituzionale n. 1429 del 2014.

Pur attraverso un’analisi delle parti, concernenti istituti diversi, si ritiene consentito ricercare una comune visione generale circa i caratteri della forma di governo contemplata nella revisione costituzionale in corso.

a) Con l’espressione “superamento del bicameralismo paritario”, compresa nel titolo di tale d.d.l., sono indicate trasformazioni davvero radicali, attinenti al Senato della Repubblica, quanto alla composizione, all’organizzazione, alle attribuzioni. In luogo dell’elezione diretta mediante scrutinio universale, si propone un meccanismo di elezioni di secondo grado fra i consiglieri regionali e i sindaci. Rimarrebbe la nomina dei cinque senatori per atto del Presidente della Repubblica, per altro a termine e non più a vita. Nell’insieme il numero dei senatori sarebbe pari a cento. Risulterebbero poi diminuite le attribuzioni dell’assemblea, posto che si vuole una seconda camera priva del potere di votare fiducia e sfiducia al Governo, oltreché dotata di potestà legislative ridotte a un elenco specificato.

b) E’ proposta la soppressione totale del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, collegio composto di delegati delle categorie produttive e di esperti, investiti di facoltà di esprimere, nel contesto istituzionale, istanze e voci presenti nella società civile, con effetti di rilevanza giuridica.

c) E’ previsto l’aumento, in misura ragguardevole, del numero degli elettori abilitati a presentare richieste di referendum legislativo e costituzionale, e di esercitare l’iniziativa popolare in materia di leggi ordinarie. Si rileva quindi l’intenzione del legislatore costituzionale di rendere più gravoso l’esercizio di atti definiti come figure di “democrazia diretta”, intesi a temperare, mediante interventi diretti degli elettori, la preminenza effettiva degli organi rappresentativi.

d) Una tendenza ad accentrare i poteri legislativi, si riscontra nelle disposizioni del decreto legislativo *de quo*, in quanto riguarda i rapporti tra legislazioni regionali e statale. Si tratta d’innovazioni proposte al fine di correggere le modificazioni successive dei testi costituzionali del 1947, apportate con la legge costituzionale n. 1 del 18 Ottobre 2001.

In limine va osservato che in detto disegno di legge costituzionale sono incluse proposte di modificazioni della “carta” solo per le parti attinenti al “Governo della Repubblica”. Del tutto immutate sono lasciate le disposizioni circa i “principi fondamentali” e i “diritti e doveri dei cittadini”. Tanto è dovuto al fatto che, al presente, non è in discussione la forma di regime liberaldemocratico quanto piuttosto la particolare forma di governo parlamentare voluta dai Costituenti nel 1947. Sennonché coordinare elementi di vecchio ed elementi di nuovo entro un unico testo normativo, potrebbe anche offrire motivi per l’insorgere di altre controversie e difficoltà.

3. Contraddizioni di tale d.d.l. ad aspetti fondamentali della Costituzione del 1947.

Pare dato di discernere nelle innovazioni promosse dal Governo tendenze del tutto opposte a talune delle ragioni fondamentali delle scelte compiute dai Costituenti nel 1947. In tal senso si riscontrano affermazioni nei discorsi dei fautori delle “riforme” costituzionali ancora *in fieri* molti insistono sulla necessità di eliminare i difetti della carta repubblicana, fatti palesi nella pratica di decenni, o perché insiti nelle concezioni e nella dizione delle origini, o perché originati da pratiche diffuse, o perché conseguenti da anteriori revisioni, come quelle di cui alla menzionata legge costituzionale n. 1 del 18 Ottobre 2001. In ogni modo, può tornare utile qualche accenno in proposito.

a) Alto significato aveva assunto da noi, nei primi anni del ritorno al regime liberaldemocratico, la scelta per il principio del Parlamento bicamerale, composto di due assemblee separate, eppure titolari di poteri identici. Fortissime in tal senso erano soprattutto le istanze dei “moderati”, cui riusciva affatto irrinunciabile la funzione di una seconda camera parlamentare, indipendente e dotata dei poteri più elevati, capace di temperare e pure frenare gli impulsi di un’eventuale maggioranza radicale, quando non eversiva, dominante nella Camera dei deputati.

b) La soppressione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro consegue al fallimento di una scelta costituzionale ritenuta importante. Per vero, inutile e vano si è dimostrato il tentativo di consentire di essere presenti e operanti, nel contesto dell’organizzazione costituzionale dello Stato, a soggetti titolari delle principali attività economiche di fatto esistenti nel corpo sociale. La mera soppressione di detto Consiglio ha per effetto d’interrompere ogni relazione istituzionale tra organi di governo e organizzazioni della società civile.

c) Un richiamo può farsi poi in ordine alle proposte di rendere alquanto più gravose le iniziative popolari per azioni di democrazia diretta, progetti di legge sottoscritti da gruppi di elettori, richieste di referendum. Si tratta di poteri riguardati come estranei e rispondenti a una logica anche opposta alle istituzioni rappresentative. E’ da rilevare, per altro, come non sembri che i cittadini abbiano dimostrato costante interesse per detti poteri.

d) Come vivamente asserito nella Relazione governativa, si esprime l’intenzione di mettere fine ai disordini e ai conflitti ricorrenti fra le legislazioni regionali e statale,

conseguenti dalle innovazioni a suo tempo compiute in forza della già menzionata legge costituzionale n. 1 del 2001.

A una cognizione compiuta delle mutazioni costituzionali, volute dal Governo, ancora *in fieri* va tenuto presente che, contemporanea, è propugnata una modificazione radicale della legge elettorale per la Camera dei deputati, quindi per la sola assemblea parlamentare che manterrebbe invariate le proprie attribuzioni. E' auspicato un nuovo criterio di rappresentanza in senso affatto maggioritario. Sarebbe quindi resa ancora più rigida la concezione dell'assemblea che si mira a rendere tendenzialmente accentratrice dei poteri di decisione politica e normativa. Per il resto, almeno in questa sede, non è dato di soffermarsi oltre sulle questioni circa le relazioni tra sistema di governo e legislazione elettorale. Pare solo di dovere ricordare un'affermazione condivisa negli anni passati fra i nostri studiosi. In genere, i più erano dell'avviso che fosse da escludere l'esistenza di una prescrizione formalmente costituzionale in favore di un sistema elettorale proporzionale. Quanto agli aspetti sostanziali, per altro, era diffusa l'opinione secondo che la rappresentanza proporzionale era da ritenere più rispondente allo spirito della Costituzione e meglio adeguata al suo funzionamento.

4. “Modello consensuale” e “modello maggioritario” come paradigmi nelle trasformazioni costituzionali in corso.

Dopo gli accenni specifici alle summenzionate innovazioni per determinate istituzioni e regole, oggi propugate dal Governo, è da considerare se esse rispondano a una concezione generale opposta a quella accolta dall'Assemblea costituente nel lontano 1947. Ai fini di chiarimento, si ritiene utile richiamare una classificazione fra le forme di governo liberaldemocratiche, compresa nel contesto dell'insegnamento di Arend Lijphart². Si tratta di un cultore di studi politologici, richiamato anche in qualche trattazione di diritto costituzionale³.

In ragione di un'attenta comparazione di diverse esperienze di Paesi retti secondo ordinamenti liberaldemocratici, soprattutto con riferimento ai regimi parlamentari, a dire del professore olandese, si ritiene giustificato accogliere una somma divisione tra due “modelli di governo”: l'uno detto “maggioritario”, ovvero anche di Westminster; l'altro detto “consensuale”, ovvero anche “consociativo”. Benché elaborata muovendo da osservazioni empiriche, tale classificazione presenta un certo grado di astrazione. Nelle singole esperienze delle istituzioni è dato di rilevare deroghe alle figure teoriche e pure commistioni fra elementi di categorie diverse. I due modelli suddetti pertanto sono da riconoscere utili essenzialmente per il loro carattere di criteri di orientamento. Di massima, si potrebbe anche osservare che i Costituenti del 1947 avevano accolto, almeno per larga misura, un indirizzo informato al modello “consensuale”. Il Governo in carica e la maggioranza che lo sostiene mostrano

² A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, trad. it., Bologna, ed. il Mulino, s. d., 1988, spec. pp. 11ss. passim. Tale trattazione è tenuta presente per tutto il suddetto n. 4.

³ P. es. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, ed. Giuffrè, s.d. ma 1970, XIX, p. 651 ss. e nt 70, 80.

invece di preferire un indirizzo opposto, con innovazioni in senso “maggioritario” dell’assetto anteriore.

Stando alla definizione generale, il primo di detti modelli si dice contrassegnato per la netta preminenza di una sola camera parlamentare, Camera dei Comuni, Assemblea nazionale, Camera dei deputati, la quale esercita il potere di controllo sull’esecutivo e d’indirizzo politico, e prevale nettamente nella legislazione. Quando non sia soppressa, la seconda camera conserva ridotti poteri di carattere legislativo, tanto che alcuno ha parlato anche di tendenza “unicamerale”. Nelle forme di governo parlamentare si ha una prevalenza del consiglio dei ministri, in forza dei legami stretti con la maggioranza della prima camera. Nettamente è preferito un sistema elettorale maggioritario, cui si ricollega un assetto bipartitico, idoneo a favorire una tale prevalenza dell’esecutivo. Il governo spesso è formato da un solo partito e di fatto può anche reggersi su di una maggioranza parlamentare cosiddetta “risicata”, per pochi voti di differenza.

Diversamente, il cosiddetto modello “consensuale” è informato alla concezione ideale secondo che tutti coloro che sono toccati da una decisione *lato sensu* politica, devono avervi parte in una qualche misura effettiva. In diversi testi costituzionali risultano poi incluse alcune enunciazioni intese ad attuare un’organizzazione policentrica dei poteri e a facilitare il concorso di un certo numero di partiti politici. Adeguata a tali fini è considerata in particolare la presenza di due assemblee parlamentari, soprattutto se diversificate quanto a composizione e titolari di attribuzioni identiche. In accordo col modello consensuale sono ritenuti specialmente i sistemi elettorali proporzionali, in quanto idonei a consentire la partecipazione di eletti appartenenti a partiti di minoranza. Correlativa appare quindi la tendenza a formare governi di coalizione, anziché composti di un solo partito o monocolori. Sono poi richieste maggioranze straordinarie o qualificate per particolari deliberazioni, fra le quali di solito sono comprese le leggi formalmente costituzionali, cui si ricollega il sindacato di legittimità sulle leggi ordinarie. Ancora sono da menzionare figure intese a ridurre i limiti delle potestà legislative attribuite agli organi centrali dello Stato. Tanto può avvenire per ragioni diverse, come per l’introduzione di atti e procedimenti di democrazia diretta ovvero mediante l’introduzione di strutture regionali e federali.

5. Convenienza dei due modelli: “maggioritario” per società politicamente “omogenee”; “consensuale” per società politicamente “eterogenee”.

E’ stato chiarito inoltre che il modello “maggioritario” si rivela meglio accettabile e funzionale in società cosiddette “omogenee”, segnate da spirito di concordia, senza divisioni intestine condotte all’estremo. Si pensa che consentire al comando dei più, riesca almeno relativamente facile in gruppi sociali dove sia diffusa fra gli appartenenti comunanza di principî e credenze, pure se vi ha concorrenza aperta di partiti nelle elezioni. Come esempio più noto in proposito è indicata la Gran Bretagna. Il modello “consensuale” o “consociativo” è ritenuto invece come più idoneo a consentire una coesistenza civile, secondo un ordine giuridico unitario, entro società cosiddette “eterogenee”. Con un termine

siffatto sono indicati popoli appartenenti a un medesimo Stato, ma segnati da divisioni profonde per etnie, ideologie e anche confessioni religiose. Talora le discipline costituzionali risultano quindi intese soprattutto ad assicurare la pace interna. Come esempi di discipline consensuali sono indicate le Costituzioni del Belgio, diviso per etnie, dell'Italia del 1947, segnata per forti contrapposizioni ideologiche.

In accordo con quanto già accennato, vi sono ragioni tali che confermano il prevalere nella Costituzione del 1947 di caratteri propri del modello “consensuale”, pur se con qualche elemento maggioritario. Nel senso indicato sono poi da riscontrare spiegazioni di carattere teorico, da preferire rispetto ai generici richiami ai compromessi intervenuti fra i partiti più numerosi nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente.

Nel contesto di una classificazione comparata comprendente le forme di “governo parlamentare razionalizzato” si è rilevato che per la Repubblica italiana era stata scelta una “tendenza equilibratrice”⁴. Con una definizione siffatta s'intende significare che l'Assemblea costituente del 1947 aveva preferito evitare la preminenza di uno solo fra i poteri dello Stato, presidente della repubblica o assemblea parlamentare, come avvenuto per altri tipi di “governo parlamentare razionalizzato”. Si dice che fu stabilita invero una parità sostanziale, con equilibrio fra i diversi organi costituzionali, quasi secondo una versione più recente delle vecchie immagini di bilanciamento fra freni e contrappesi. Con la definizione qui menzionata si possono confrontare alcune opinioni, pur espresse in vari ordini concettuali circa il fine supremo della Costituzione della Repubblica italiana; fine di garantire la coesistenza nella pace civile di movimenti e partiti diversi e financo opposti⁵. L'attuazione di un tale fine era riconosciuta siccome preminente, da conseguire come assoluta, pure rinunciando all'efficienza delle istituzioni.

E' da notare come tali opinioni risultino quasi rovesciate nelle affermazioni del Governo, secondo che espresse anche nella Relazione al disegno di legge costituzionale *de quo*. Ivi si esalta all'estremo l'efficienza e persino la velocità, nella formazione delle leggi e nell'azione di governo. Si direbbe altresì evocata una vecchia immagine del “legislatore motorizzato”⁶. Una siffatta opposizione di indirizzi appare indubbia, anche a tenere conto delle differenze che si devono fare tra i ragionamenti dei teorici e i motivi addotti in pubblico dai politici.

6. Sulle costituzioni scritte come soluzioni di crisi politiche.

Stando a taluni insegnamenti di giuristi, l'introduzione di un nuovo “modello” di governo contrario a uno precedente pare da intendere correlativa a movimenti complessi e anche diversi, di carattere storico, politico, sociale, ideologico e anche religioso. Tanto si

⁴ Nel testo è fatto riferimento a una nota classificazione di P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, ed. Jovene, 1989, pp. 210 ss.

⁵ Nel senso suddetto cfr. C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, ed. Cedam, 1954, p. 14, 52 s.; G. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, ed. Jovene, rist. 1990, pp. 143 ss., 163, 173.

⁶ L'immagine è di C. Schmitt, *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft (1943-44)* in *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlin, ed. Dunker & Humblot, s.d. ma 1958, pp. 404 ss.; trad. it., *La condizione della scienza giuridica europea*, intr. A. Carrino, Roma, ed. A. Pellicani, s. d. 1996, pp. 57ss.

riconosce anche quando le innovazioni ricevono poi sanzione mediante l'apposito procedimento predisposto per le leggi formalmente costituzionali. E' verosimile quindi che a una piena conoscenza dei mutamenti nella forma di governo siano necessarie ricerche di scienze non giuridiche.

Vi ha, per altro, un momento di cui era stata già avvertita la possibilità di conoscenza in ragione di criteri propriamente giuridici. Sia consentito, in proposito, richiamare un remoto insegnamento, elaborato al tempo in cui nella nostra dottrina costituzionale era dominante l'adesione al cosiddetto "metodo giuridico", secondo il quale le indagini nelle scienze giuridiche dovevano attenersi al diritto positivo, limitandosi all'analisi di norme, atti giuridici, istituzioni, esclusa qualsiasi contaminazione con categorie, concetti, metodi di altre scienze, filosofiche, storiche, sociologiche, politiche. Proprio in quel tempo, per opera di un professore di diritto costituzionale, Emilio Crosa, fu proposto di considerare negli studi dei giuspubblicisti anche il "fine politico" di ogni costituzione⁷. A motivo l'autore aveva addotto: "le Costituzioni, nel loro sorgere, rappresentano la soluzione di una crisi storica, che si conclude con la trasformazione o la formazione dello Stato". A ciò egli aggiungeva che la realtà del fine politico "può determinare un naturale divario, nelle diverse Costituzioni, di posizioni giuridiche come di rapporti"; quindi determinare "nel sistema conseguenze di ordine esclusivamente giuridico".

In ragione dell'insegnamento qui menzionato appare giustificato chiedersi quale sia la crisi storica cui si vorrebbe dare oggi soluzione mediante l'introduzione del nuovo assetto istituzionale contemplato nel d.d.l. cost. n. 1429 di quest' anno 2014. Preliminare, in proposito, torna utile fare seguire qualche notizia, sia pure solo per accenni sommari, a proposito del fine politico assunto per lo Statuto albertino del 1848 e successivamente per la Costituzione repubblicana del 1947. Non si tratta certo di proporre qualche nuova interpretazione di storia costituzionale, essendo più conveniente per le presenti pagine limitarsi a comuni nozioni, già acquisite. Pare invece da pretermettere qualsiasi riferimento al diritto costituzionale del periodo fascista, proprio di una forma di Stato rispondente a concezioni estranee e perfino avverse ai postulati del costituzionalismo liberaldemocratico.

Gli accenni alle esperienze anteriori del nostro costituzionalismo liberaldemocratico tornano utili a denotare che il fine politico, affermato all'origine delle costituzioni, può andare incontro a mutazioni nel corso del tempo, in relazione all'evolversi delle condizioni storico-spirituali.

7. Soluzioni di crisi politiche: a) con lo Statuto albertino; b) con la Costituzione della Repubblica italiana.

a) Quanto allo Statuto albertino si può notare che, proprio nei primi tempi, si erano avute espressioni anche ufficiali circa i fini politici perseguiti. Si può riconoscere, in proposito, una duplicità di affermazioni. α) L'una riguarda la stessa definizione della forma

⁷ E. Crosa, *Il fattore politico e le Costituzioni*, in *Studi Ranelletti*, Padova, ed. Cedam, 1931, I, p. 151ss. (per i passi riferiti fra virgolette, v. a pp. 152 ss.).

di Stato e si può leggere nel secondo “Discorso della Corona” presentato da Re Carlo Alberto al Parlamento, il 1 Febbraio 1849⁸. Ivi è scritto che lo Statuto era stato voluto al fine d’instaurare una costruzione istituzionale fondata sopra due “cardini”: il Re, garanzia di “unità e forza”; il “popolo”, *rectius* la rappresentanza elettiva, fonte di “libertà” e “progresso della Nazione”. β) Altro fine politico, non meno importante era definito, con un’espressione di Antonio Rosmini, condurre a compimento la “grande opera doppia”: l’indipendenza e l’unità della nazione; dare alla nazione un adeguato ordinamento costituzionale⁹. Per questo ultimo fine lo stesso Statuto poteva anche venir inteso come cedevole e legato in talune parti a condizioni mutevoli nel tempo¹⁰.

b) Anche per la Costituzione repubblicana è dato di discernere un fine politico preminente, siccome intesa alla soluzione di una grave crisi storica. Alla caduta del regime fascista e dopo la sconfitta nella seconda guerra mondiale, imperativo assoluto, s’imponneva per l’Italia di rientrare nel consesso dei Paesi occidentali. Come altre volte ricordato, la soluzione della crisi storica di quel tempo era stata ravvisata nel senso di mantenere rigorosamente l’Italia fra i Paesi occidentali e nel contempo garantire, all’interno, la coesistenza pacifica nella legalità del più forte partito comunista presente in detti Paesi¹¹. Va notato che per tante parti la nostra carta repubblicana appare rispondere alle ragioni di una tale coesistenza.

8. Osservazioni sommarie sulle condizioni odierne d’Italia.

Con la conclusione della “guerra fredda” si può ben dire essere venuto meno il fine politico, assunto come decisivo dai Costituenti nel 1947. Terminata la divisione del mondo in due grandi blocchi, vennero a cessare i conflitti ideologici intestini. La Costituzione repubblicana, voluta come rimedio a talune difficoltà legate a quei conflitti, pare divenuta quasi inadeguata a dettare le regole supreme di governo in condizioni tanto mutate. Da decenni ormai si sono più volte ripetute istanze di riforme rimaste però senza esito. Anche si sono susseguiti disegni di revisione costituzionale e si sono pure avute discussioni parlamentari, ma i procedimenti sono rimasti fino a oggi incompiuti.

⁸ Si rimanda alla raccolta *I discorsi della Corona con i proclami alla Nazione dal 1848 al 1936*, introd. e commenti di A. Monti, ed. C. e. d. a. i., Milano 1938, p.22.

⁹ A. Rosmini, *La Costituente del Regno dell’Alta Italia* (dal Risorgimento del 1-7-1848), in app. a *Progetti di Costituzione. Saggi editi ed inediti sullo Stato*, a cura di C. Gray, Milano, ed. Bocca, 1952, p. 243.

¹⁰ Lo Statuto del Regno di Sardegna fu concesso in data 4 Marzo 1848 e pronti seguirono atti normativi informati ai principi della subordinazione alle ragioni proprie dell’unificazione nazionale. Senza l’approvazione di alcuna legge, il successivo 23 Marzo, con un semplice proclama reale, in contrasto con l’art. 77 dello Statuto, fu prescritto che le truppe piemontesi dovevano portare la bandiera tricolore italiana con sovrapposto lo scudo di Savoia. A motivazione fu addotto: “E per viemmeglio dimostrare con segni esteriori il sentimento dell’unione italiana”. Successivamente la stessa decisione ebbe conferma con apposito decreto reale 11 Aprile dello stesso anno 1848. Ancora più radicale nel medesimo senso appare la legge del Regno di Sardegna 11 Luglio 1848, n. 947, con la quale fu prevista la convocazione di un’Assemblea costituente, incaricata di predisporre una nuova costituzione per il Piemonte, la Lombardia e il Veneto, col solo limite della Monarchia costituzionale dei Savoia. Per il resto, la Costituente era definita come legittimata a introdurre riforme anche radicali, fino alla sostituzione integrale dello stesso Statuto.

¹¹ Su una tale duplicità di fini politici chiaro appare M. Vinciguerra, *Storia dei partiti politici italiani dallo Statuto albertino alla partitocrazia*, Bologna, ed. Calderini, Bologna 1968, pp. 231ss.

E' da rilevare che si riscontrano ancora incertezze sulle più generali condizioni storico-spirituali dell'Italia di oggi. In ogni modo, va ricordato che secondo precise osservazioni, a comporre i conflitti ideologici interni in Italia, aveva anche concorso la crescente diffusione del benessere economico e sociale fra le popolazioni¹². In tal senso pare consentito discernere anche indicazioni utili a comprendere gli intenti dei fautori delle revisioni costituzionali *in itinere*. Una volta assunto il benessere come fattore di pacificazione civile, ne erano seguite evoluzioni anche nel funzionamento e nella compagine delle istituzioni. Produzione, circolazione, distribuzione di cose e servizi, progresso tecnologico acquistano rilevanza anche politica: come notato da più voci, la politica economica risulta ormai da tempo parte essenziale e preminente dell'azione di governo e pure della legislazione. Ne consegue che gli eventi di crisi economica e finanziaria immediatamente possono divenire stati di crisi politiche e anche istituzionali.

Al presente si riconoscono condizioni siffatte, per il persistente stato di crisi economica e finanziaria estesa nei Paesi occidentali, in quanto accennato più volte nella Relazione premessa al disegno di legge costituzionale in esame, come per esempio risulta dalle parole: “in un contesto di severa crisi economica e sociale”. Ivi è aggiunto che le revisioni costituzionali proposte sono intese a favorire il “superamento” della crisi da parte dell'Italia. Si legge, fra l'altro, che le novità propugnate dal Consiglio dei Ministri sono ordinate al “fine di favorire la stabilità dell'azione di governo e quella rapidità delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nella competizione globale”.

A questo punto pare si possa proporre una questione preliminare, in ragione di un insegnamento tramandato da epoche remote¹³. Il benessere, anche materiale, costituisce un fenomeno prettamente individuale e soggettivo, non proprio un fattore di coesione civile. Altri sono ritenuti gli elementi adatti a formare l'*idem sentire de republica*. Va aggiunto che, al presente, sembrano prevalere le opinioni secondo che il miglioramento del benessere economico e la crescita dei consumi si devono considerare risultati delle iniziative dei privati, valutate nel libero mercato. Tanto risulta pure per le opinioni del Governo in carica, onde appaiono lontane richieste di gestioni pubbliche nonché di programmazioni economiche. Si può pretermettere ogni disputa circa le questioni più elevate intorno ai migliori fattori per la promozione di prosperità economica. Pare pur ammissibile pensare che l'intenzione del medesimo Governo sia di determinare le premesse di fatto più favorevoli allo sviluppo delle iniziative delle imprese e allo svolgimento del libero mercato. Nella stessa Relazione al disegno di legge costituzionale in esame vi sono accenni in proposito, come per esempio nell'auspicio che “l'architettura costituzionale” delineata [nel medesimo d.d.l. cost. qui in esame] possa riuscire utile a “superare definitivamente i principali ostacoli che hanno sinora impedito al Paese il pieno dispiegamento delle sue straordinarie potenzialità”.

¹² In materia si rimanda a R. Buttiglione e A. Del Noce, *Cristiani e società italiana*, fasc. 4 della serie *I cattolici e la crisi della società italiana*, Milano 1977, p. 2ss., 5, 8 e *passim*. Ivi è accolta l'opinione che si sarebbe trattato di una scelta di programma.

¹³ Per tutti si v. A. Rosmini-Serbatì, *Filosofia della politica*, a cura di M. D'Addio, Milano, ed. Marzorati, s.d. ma 1972, pp. 203 ss.

9. Le proposte del d.d.l. n. 1429 del 2014 e le soluzioni delle grandi crisi economiche.

L'osservazione delle esperienze di altri regimi costituzionali pare che offra motivi tali da contraddire alle attese dei fautori delle revisioni costituzionali oggi in atto in Italia. Accentrare il potere legislativo, rendere più spedita l'approvazione delle leggi, rafforzare il potere esecutivo sono innovazioni che, di per sé, non varrebbero a garantire la sicura formazione di ulteriori regole di legge favorevoli per la libertà di azione delle imprese private.

Si tratta di accrescimento di pubblici poteri idonei a servire per fini e scopi disparati, secondo più ideologie e programmi. Tutto viene fatto dipendere dalle scelte concrete, per larga misura insindacabili, delle maggioranze anche occasionali delle assemblee elettive e dai governi insediati *pro tempore*. A un potere legislativo accentrato, col sostegno di un esecutivo forte, di principio, riuscirebbe agevole imporre maggiori restrizioni e pure programmi rigidi per le attività economiche e sociali. Va aggiunto che lo schema di organizzazione, previsto nel disegno di legge costituzionale in esame, verrebbe a combinarsi con la prima parte della Costituzione del 1947, riguardante i diritti, che rimarrebbe immutata. Ivi sono incluse le disposizioni programmatiche, con le loro previsioni di penetranti discipline legislative. Resterebbe pure in vigore la "promessa di rivoluzione" inserita al capoverso dell'art. 3, con previsioni di trasformazioni della società civile. Paiono dunque da discernere opposizioni tra le proclamazioni a pro della libertà d'impresa e i meccanismi istituzionali che si vanno proponendo.

Ai fini di maggiore chiarimento sia consentito proporre un confronto fra le nostre vicende costituzionali di oggi e un'esperienza desunta dalla storia costituzionale francese durante il secondo dopoguerra. Un'apposita Assemblea nazionale costituente, eletta dopo il termine delle ostilità, il 21 Ottobre 1945, aveva approvato il successivo 19 Aprile 1946 un progetto di Costituzione poi respinto con referendum popolare il 6 Maggio dello stesso anno 1946. Di quel progetto fu duramente contestata la concezione di sinistra radicale, per la quale erano sorti tanti timori fra i "moderati" e alcuni ceti sociali. Fra i motivi di detta opposizione era proprio la scelta estrema di un sistema unicamerale, con preminenza dell'unica Assemblea nazionale. Sarebbe anche consentito discernere allora il tentativo d'imporre un modello maggioritario in una società "eterogenea", divisa per conflitti ideologici e sociali. Con riferimento specifico a una siffatta previsione di concentrazione del potere legislativo, sia dai fautori sia dagli oppositori, in quel testo costituzionale si era visto un tipo di governo adatto a imporre restrizioni e sacrifici alle attività commerciali, industriali e finanziarie private.

Il ricordo di detta vicenda dovrebbe rappresentare un insegnamento anche per le revisioni costituzionali oggi propugnate per l'Italia, posto che il modello di organizzazione istituzionale definito nel d.d.l. 1429 del 2014 appare particolarmente idoneo a consentire risultati opposti a quelli auspicati dai suoi fautori.

10. Osservazioni finali.

Dopo l'esposizione che precede appare ammissibile proporre alcune osservazioni finali, sia pure con carattere frammentato e provvisorio, salvo ripensamento, esposte quasi in appendice. Nella vita pubblica italiana di oggi sono presenti questioni di rilevanza giuridica sulle quali tornerebbe utile riflettere prima d'intraprendere l'instaurazione di un nuovo assetto costituzionale.

a) Come preliminare va ricordato che, nella storia dell'Italia unita, è dato di registrare due fallimenti rovinosi seguiti a conclusione delle due grandi esperienze di governo conformate ai principi liberaldemocratici. α) La prima fu data dalla caduta del governo monarchico parlamentare, per l'avvento del regime fascista. Si ricorda che per quella forma istituzionale era stata conseguita una qualificazione tipica democratica, per la notevole estensione del suffragio divenuto pressoché universale fin dal 1913. β) Stando a voci autorevoli, si parla di decadenza anche per la "prima" Repubblica¹⁴. Tante cose sono diverse in tali nostre due esperienze costituzionali. Indubbio vi ha però un carattere comune quanto alla fine. L'uno e l'altro regime erano venuti a cadere non per la sopraffazione dovuta a una sconfitta militare, quindi a una forza esterna, ma per il risultato di degrado e rovina all'interno dell'ordinamento già stabilito¹⁵.

b) Può anche essere che stiano mutando il modo d'intendere il significato e la funzione della costituzione scritta. Durante una prima lunga fase essa era definita "legge fondamentale", dello Stato, siccome intesa a stabilire limiti e regole nella parte meno regolabile della vita degli uomini, l'esercizio dei poteri politici¹⁶. Da tempo sono venute meno le condizioni storico-spirituali, in cui quelle definizioni erano state accolte. Per vero, lo Stato ha perduto la funzione di depositario unico del potere politico sopra un gruppo di uomini stanziati su di una porzione di spazio riservato. Lo Stato nazionale si rivela insufficiente a provvedere a tutte le necessità della vita collettiva. D'altro canto, ancora non è dato di discernere un'unità politica continentale comprendente i vecchi Stati nazionali: l'Unione europea non può dirsi tale, almeno secondo gli insegnamenti sinora riconosciuti. Gli Italiani si trovano in uno stadio intermedio, tra lo Stato nazionale, divenuto insufficiente, e l'incompiuta costruzione di un ordinamento politico per tutto il Vecchio Continente.

c) Come per tante figure del diritto positivo, si può pensare che anche per la costituzione scritta, "in senso documentale", le trasformazioni di fatto possano avvenire per evoluzioni graduali e quindi non in modo rapido e radicale. Così anche nei casi di declino, piuttosto che prevedere una cessazione totale *uno actu*, si direbbe probabile qualche perdita parziale di taluni elementi, col persistere di altri. Così, al presente, persistono convinzioni nel senso di considerare il testo costituzionale ancora come simbolo, almeno per certi aspetti. In secondo luogo pare che lo stesso testo possa mantenere una qualche funzione di regolazione

¹⁴ In tal senso è da menzionare N. Bobbio, *La nuova Repubblica*, ne *La Stampa*, 2 Febbraio 1994.

¹⁵ Chiaro è, per la suddetta differenza, A. Rosmini Serbati, *Filosofia della politica*, cit., pp. 69 ss. e passim.

¹⁶ Nel testo è considerata una definizione di G. Capograssi, *Dubbi sulla Costituzione* (1945), in *Opere*, Milano, ed. Giuffrè, 1959, V, pp. 105 ss.

sovraordinata in una pluralità di atti normativi eterogenei, per i quali sono necessari criteri di ripartizione delle attribuzioni.

Secondo caratteri comuni a tanti atti normativi anche il d.d.l. 1429 del 2014, a ragione, può pure venir inteso come un tentativo estremo di padroneggiare il corso degli eventi in un periodo d'incertezze, mediante gli strumenti della legalità razionale. In tal modo riesce, per altro, problematica e oscura qualunque previsione.