

Marco Olivetti (*)

DIFENSORI DI TUTTA LA COSTITUZIONE (**)

1. Il progetto di revisione della II parte della Costituzione – approvato durante la XIV legislatura e sottoposto ora a referendum costituzionale confermativo ai sensi dell’art. 138 della Costituzione¹ – è stato analizzato nel presente convegno da vari punti di vista. Del resto i suoi contenuti sono ormai noti almeno al (ristretto) pubblico degli specialisti, che vi ha dedicato una assidua attenzione, concretizzatasi in vari lavori che ne hanno sviscerato pressoché ogni profilo². Non si può, purtroppo, dire lo stesso del grande pubblico degli elettori, e nemmeno di quella parte di esso costituita dall’opinione pubblica “colta”, che si è spesso formata un’impressione del progetto di riforma costituzionale “filtrata” attraverso l’appartenenza politica, e quindi aprioristicamente favorevole o contraria ad esso per ragioni più di schieramento che di contenuti (o che, all’opposto – ma in maniera non meno preoccupante – considera “tecniche” e quindi prive di rilievo politico e civile le questioni poste dalla riforma costituzionale *in itinere*).

Non è ovviamente questa la sede per tornare sui *contenuti* della riforma, circa i quali ci si limiterà ad alcune osservazioni di *drafting* (pur gravide di conseguenze sostanziali), rinviando per il resto – oltre che alle eccellenti relazioni presentate in questi giorni – ai numerosi contributi già apparsi in varie sedi. Merita invece valorizzare questa occasione per formulare alcuni rilievi sul *metodo per le riforme costituzionali*, anche per cogliere alcune provocazioni che sono emerse in questi giorni. Si tenterà inoltre di abbozzare – con un linguaggio “veloce” (ed anche un po’ provocatorio), conforme allo stile di libertà intellettuale che ha caratterizzato questo incontro – qualche ragionamento più generale sul *rapporto dei cattolici italiani con la Carta costituzionale del 1948*.

2. Sui caratteri della riforma costituzionale del 2005 vale la pena di formulare una sola osservazione. Ad una lettura attenta e, in qualche misura “tecnica”, i suoi contenuti più “indigesti” (il premierato “assoluto” e la c.d. *devolution*) si rivelano meno drammatici di quanto non fossero nel progetto presentato in Senato nel settembre 2003 sulla base della bozza dei c.d. “saggi di Lorenzago”. Occorre cioè riconoscere ancora una volta le virtù della discussione parlamentare, che ha un po’ “limato le unghie” ad alcuni aspetti più inquietanti del disegno di revisione³: così il premierato assoluto è stato in parte (anche se in misura non adeguata e con tecniche molto

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Foggia

** Riprendo il titolo di un editoriale di *Avvenire* dell’11 ottobre 2004.

¹ Ci si riferisce, ovviamente, all’A.S. n. 2544, XIV legislatura.

² Fra gli altri si v. AA.VV., *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2004; L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, Il Mulino/Arel, Bologna, 2005; T. GROPPI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Giuffrè, Milano, 2005; G. BRESSA, *Quel “pasticciaccio brutto” della riforma costituzionale. 164 motivi per non volerla*, Tip. Piave, Belluno, 2005; B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Giuffrè, Milano, 2006; G. SARTORI, *Mala Costituzione e altri malanni*, Laterza, Bari, 2005. Per un tentativo di difesa dei progetti di riforma costituzionale della XIII legislatura v. P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.

Per un quadro dei problemi retrostanti al discorso sulle riforme v. per tutti F. RIMOLI, *Le riforme*, Laterza, Bari, 2002.

³ Ho ragionato su questi problemi, soprattutto riguardo alla forma di governo, in due diverse sedi, con riferimento in primo luogo al testo presentato al Senato (si v. il mio *La forma di governo nel ddl. senato n. 2544, ovvero: dalla seconda Repubblica al Secondo impero*, in AA.VV., *Costituzione, una riforma sbagliata*, cit., 390-412) e poi al testo che sarebbe diventato definitivo (*La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale approvato il 15 ottobre 2004 dalla Camera dei deputati: ovvero i limiti del parlamentarismo iperrazionalizzato*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II Giappichelli, Torino, 2005, 703-723, che si può leggere anche sul sito www.astrid.it), cui pertanto rinvio.

discutibili) ridimensionato e la *devolution* è stata annacquata con forti dosi di interventi centralizzatori, ben evidenziati in questo Convegno dal Presidente Onida. Rimangono tuttavia gli elementi di grave perplessità, relativi alla iper-razionalizzazione della forma di governo, ad un bicameralismo e ad un procedimento legislativo barocchi e fisiologicamente votati all'alternativa tra la paralisi e l'elusione, e a ritocchi al riparto di competenze fra Stato e autonomie che sembrano solo aumentare la confusione in un campo di per sé già non chiaro.

Dal punto di vista tecnico-giuridico, comunque, le varie disposizioni contenute nella riforma appaiono accomunate soprattutto dall'eccesso di dettagli e dall'oscurità complessiva di molti passaggi. "Lunga e molto oscura", si potrebbe definire la Costituzione che il centro-destra sottopone al voto degli italiani, ovvero proprio i caratteri che una Costituzione avrebbe dovuto avere secondo Napoleone, in base ad un aneddoto di dubbia verificabilità. Ma se ci chiediamo qual è la ragione della lunghezza e dell'oscurità della revisione del 2005, la risposta appare evidente: nelle diverse fasi attraverso cui essa è passata⁴, uno solo era l'elemento costante: la mitica *devolution* bossiana, rimasta intoccabile per tutta la XIV legislatura. Allora – applicando il noto adagio andreottiano secondo cui "a pensar male si fa peccato, ma quasi sempre ci si azzecca" – si è tentati di credere che lunghezza e oscurità non siano altro che il "contorno" escogitato per rendere digeribile una pietanza indigesta ai più, vale a dire la *devolution*, che dal punto di vista politico è senza dubbio il contenuto centrale della riforma. Un'esigenza, quest'ultima, essenziale alla ormai ex maggioranza parlamentare di centrodestra per trattenere al suo interno la Lega Nord. Un'esigenza che fornisce la chiave di lettura per comprendere politicamente una operazione altrimenti difficilmente decifrabile.

D'altro canto, l'eccessivo grado di dettaglio e la tendenza alla casistica che caratterizzano la riforma costituzionale della XIV legislatura⁵ - che sono quasi senza paragone negli altri sistemi parlamentari o semi-parlamentari – sono espressione di un eccessivo ripiegamento della riforma su esigenze politiche di corto respiro. Ma queste tecniche di regolazione rischiano di privare la Carta

⁴ E' bene ricordare che già nell'estate 2001 – prima, dunque, che la legge costituzionale n. 3/2001 entrasse in vigore, a seguito del referendum confermativo del 7 ottobre di quell'anno – venne fatto circolare, in via informale (cfr. il testo pubblicato sul *Corriere della Sera* del 7 luglio 2001, di cui ho tentato una analisi critica in "*Devolution*: le incognite del regionalismo differenziato", in *Arel informazioni*, n. 3/2000, 17 ss.), un progetto di legge costituzionale che aveva come obiettivo fondamentale l'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa espressamente qualificata come esclusiva in materia di "organizzazione ed assistenza sanitaria", "organizzazione scolastica", "definizione dei programmi scolastici di interesse specifico della Regione" e "polizia locale". La proposta di trasferire queste materie alle Regioni – cui esse spettano peraltro già in parte – venne presentata con lo slogan della "devolution", riprendendo la definizione corrente delle riforme realizzate dal governo laburista britannico dopo il 1997 per dotare la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord di istituzioni autonome. Essa era al centro di un primo progetto presentato nel 2002 dal II governo Berlusconi al Senato. Dopo la sua approvazione in prima lettura da parte delle due Camere, esso venne abbandonato all'inizio del 2003, poiché nell'opinione pubblica era percepito come troppo sbilanciato in senso regionalista e potenzialmente pericoloso per l'unità nazionale.

Un secondo progetto, approvato dal governo Berlusconi nella primavera del 2003, mirava ad armonizzare la c.d. "devolution" all'interno del nuovo titolo V, riformato nel 2001, e al tempo stesso a correggere sensibilmente quest'ultimo. Anche questo progetto ebbe però vita breve, essenzialmente per ragioni politiche: anche se corretta, la *devolution* sembrava inaccettabile ai partiti della maggioranza diversi dalla Lega Nord.

Per questo motivo, la ripresa di iniziativa sulle riforme fu possibile, nell'estate 2003, solo sulla base di un ampliamento dell'oggetto della revisione costituzionale, inserendovi temi politicamente importanti anche per le altre componenti della maggioranza parlamentare. Il progetto di riforma presentato al Senato il 19 settembre 2003 includeva, oltre alla *devolution* e ad una serie di misure ad essa connesse e relative al sistema delle autonomie, altri tre grandi ambiti di intervento: la forma di governo, il sistema bicamerale (e il procedimento legislativo), la Corte costituzionale. Nella sua versione definitiva – che modifica sensibilmente il progetto originario – la riforma costituzionale riguarda oltre cinquanta degli 85 articoli di cui è composta la seconda parte della Costituzione italiana (art. 55-139) e incide – sia pure con diverso grado di profondità – su ciascuno dei sei titoli in cui essa si articola (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Magistratura, Regioni province e Comuni, garanzie costituzionali).

⁵ Basti sottolineare due elementi che colpiscono anche a prima lettura: l'art. 70 passerebbe dalle attuali 9 parole a tre pagine; in luogo dell'attuale mozione di sfiducia di cui all'art. 94, ultimo comma, verrebbero previsti ben 4 diversi tipi di mozione di sfiducia (art. 88, 2° co., 94, 4° co. e 94, 6° co., come risulterebbero dalla riforma costituzionale, cui si aggiunge la mozione di sfiducia prevista nelle norme transitorie).

costituzionale del suo orientamento verso il futuro⁶ e di schiacciarla sul presente (se non sul recente passato: si pensi all'ossessione antiribaltone, che ha alla sua radice la crisi di governo del dicembre 1994!). Pertanto, se la Costituzione del 1947 è stata “presbite”⁷ – cioè capace di guardare lontano, oltre le esigenze di brevissimo periodo – la riforma del 2006 propone un modello di regolazione costituzionale che rischia di essere “miope”, capace cioè di vedere solo vicino: un testo destinato ad un invecchiamento rapido, nella malaugurata ipotesi in cui fosse approvato nel referendum popolare.

3. E' noto che l'attuale progetto di riforma costituzionale è stato approvato dalle Camere “a colpi di maggioranza”. Utilizzando il procedimento di cui all'art. 138 - il quale richiede la maggioranza qualificata (dei due terzi degli aventi diritto, idonea a coinvolgere le forze di opposizione) solo per evitare la richiesta di referendum popolare confermativo - la maggioranza parlamentare di centro-destra della XIV legislatura ha condotto in porto (almeno per le fasi parlamentari) la riforma costituzionale, ignorando quasi del tutto le obiezioni di fondo, le critiche puntuali e le proposte dell'opposizione (oltre che di buona parte degli osservatori più o meno esperti in materia). Non è meno noto l'argomento addotto dai sostenitori della riforma: quello secondo cui la cosa non sarebbe affatto una novità, in quanto lo stesso fatto sarebbe accaduto nella XIII legislatura, ad opera della maggioranza di centrosinistra. Questo argomento è solo in parte esatto, ma merita di essere preso sul serio, da un lato per confutarlo, dall'altro per trarre sino all'estremo le conseguenze del germe di verità che esso contiene.

L'argomento è solo in parte esatto perchè ben diversa è la portata ed il grado di consenso delle due operazioni di revisione costituzionale su cui stiamo ragionando: e ciò non solo dal punto di vista dell'ampiezza della revisione (nel 2001 limitata a trarre sino in fondo nel titolo V le conseguenze dell'art. 5 della Costituzione), ma anche riguardo alla natura sostanzialmente concordata della legge cost. n. 3/2001, sia in quanto buona parte di essa era stata oggetto di consenso nella Commissione Bicamerale D'Alema, sia per il supporto espresso alla riforma dalle organizzazioni rappresentative delle Regioni e degli enti locali, indipendentemente dalla colorazione politica di questi ultimi. Pertanto, se la riforma del 2001 era anch'essa una riforma a maggioranza, ciò non toglie che essa godesse di un consenso sociale “organizzato” che superava la pur esigua maggioranza parlamentare di quel momento. La ragione per la quale il centro-destra si oppose, dal 2000 in poi, a quella che sarebbe divenuta la riforma del titolo V, era unicamente l'esigenza di onorare l'accordo raggiunto con la Lega Nord in nome di un'altra riforma, quella appunto relativa alla *devolution*, che intendeva realizzare come parte del proprio programma di governo. Sicché si può paragonare l'atteggiamento dello schieramento di opposizione nella XIII legislatura ad una sorta di ostruzionismo costituzionale, che il centro-sinistra ritenne di dover superare con l'approvazione della riforma “a maggioranza”⁸.

Appare d'altro canto illusorio ritenere, retrospettivamente, errata la scelta del centrosinistra di concludere, l'8 marzo 2001, l'iter parlamentare della riforma del titolo V, immaginando che, se ciò non fosse avvenuto, il centrodestra si sarebbe astenuto dal fare altrettanto in questa legislatura. Del resto si potrebbe notare che anche riguardo alla diversa (ma connessa e simile⁹) questione della riforma elettorale, il fatto che nella XIII legislatura il centrosinistra si sia fermato nel tentativo di

⁶ E' questo un requisito essenziale di una Costituzione rigida, visto che essa ha come funzione anzitutto quella di orientare e vincolare il legislatore futuro.

⁷ Questa definizione si deve, com'è noto, ad Enzo Cheli, fra l'altro in *Il fondamento storico della Costituzione italiana*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica italiana*, Quaderni della Rassegna parlamentare, n. 1, 1997, 51.

⁸ Semmai, se una critica si deve formulare al centrosinistra, va osservato che la riforma del 2001 venne approvata più che in base ad una chiara “decisione politica” nel senso del rafforzamento delle autonomie, soprattutto con la finalità di indebolire gli argomenti dello schieramento opposto in favore di una riforma del sistema regionale. Vi è qui lo stesso uso strumentale delle riforme istituzionali che si critica nel testo.

⁹ La somiglianza sta ovviamente nel fatto che la legge elettorale attiene pur sempre alle regole fondamentali della competizione politica.

modificare (evidentemente nel proprio interesse, almeno nelle intenzioni) la legge elettorale nell'anno antecedente al voto, ciò non abbia precluso al centrodestra di modificare a spron battuto, e in maniera ben più radicale, la legge elettorale alla fine del 2005. E si potrebbe, in fondo, chiudere il discorso osservando che l'idea di una revisione costituzionale a maggioranza è nel DNA del centro-destra italiano, ricordando le dichiarazioni dei suoi *leaders* all'indomani della vittoria elettorale (pur monca) del 1994¹⁰.

4. Ma anche questo discorso sarebbe forse parziale. Se vogliamo essere davvero conseguenti, ed andare alle radici di un modo di intendere le regole come qualcosa di modificabile per un fine politico specifico e ad opera di una parte politica contro l'altra, dobbiamo tornare al passaggio fra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, e in particolare all'iniziativa del referendum abrogativo per l'introduzione di un sistema maggioritario per collegi uninominali in luogo del vecchio sistema proporzionale puro. Il primo radicale *vulnus* alla Costituzione stà in fondo lì, anche se non si trattava di una riforma formalmente costituzionale¹¹.

Ciò dovrebbe forse indurci ad una riflessione serena, ma anche impietosa, sulla cultura che sta alla base di essa: una cultura che in molti abbiamo – più o meno conseguentemente e con diversi gradi di coerenza – condiviso. Mi sembra ciò vada sottolineato anche di fronte ad iniziative analoghe di cui si ragiona oggi (un referendum sulla abrogazione della legge n. 270/2005). Il fatto – a mio avviso indubitabile – che l'attuale legge elettorale sia pessima, in quanto idonea ad incentivare al massimo grado le tendenze oligarchiche implicite in ogni sistema politico, non dovrebbe impedirci di vedere che la tecnica di immaginare un'operazione chirurgica sulla legge elettorale, finalizzata a spostare il premio di maggioranza sui partiti più forti delle coalizioni, anziché sulle coalizioni medesime, magari con l'argomento di aiutare il consolidamento del partito democratico, ci riporta al vecchio vizio della strumentalizzazione delle regole per un – pur legittimo – fine partigiano (in questo caso è dichiarato: favorire la nascita del *Partito Democratico*). Allora, o mettiamo definitivamente da parte il “discorso sul metodo” delle riforme istituzionali e costituzionali e giungiamo alla conclusione che se le riforme costituzionali si fanno a maggioranza non c'è niente di male (e smettiamo, quindi, di criticare il centro destra per quanto ha fatto nella XIV legislatura, almeno dal punto di vista del metodo), oppure, se vogliamo davvero prendere il toro per le corna, è da questa constatazione che occorre muovere. Deporre i fucili, dopo un'eventuale ed auspicabile reiezione popolare, nel prossimo referendum, del progetto di riforma approvato nella XIV legislatura, significherebbe – a mio avviso – impegnarsi a ricercare solo in Parlamento (salvo quanto si ipotizzerà fra breve) e solo ad ampia maggioranza la via per le riforme costituzionali ed elettorali¹². E – a questo fine – puntare a scrivere in Costituzione la regola secondo cui la Carta costituzionale potrebbe essere modificata in Parlamento solo con il voto della maggioranza dei due terzi (magari dei presenti, per non appesantire troppo la procedura¹³) e forse anche una clausola che vieti la modifica delle leggi elettorali nell'anno antecedente alla fine della legislatura, codificando una *good practice* messa in luce dalla Commissione di Venezia che ha assistito la transizione alla democrazia dei Paesi dell'Europa centro-orientale dal 1990 ad oggi¹⁴.

¹⁰ Si v. le notizie riportate da *La Repubblica*, 2 aprile 1994, p. 1-5 (è interessante il titolo di una intervista a Gianfranco Miglio: “in tre anni rifaremo tutto”). Come noto è in reazione a tali intenti che Giuseppe Dossetti iniziò la sua campagna a difesa della Costituzione del 1947.

¹¹ Forse, se si volesse essere ancor più radicali, si dovrebbe andare ancora più indietro e prendere come punto di partenza della strumentalizzazione della Costituzione a fini di formule politiche il lancio del progetto di “grande riforma” da parte di Giuliano Amato, per conto del leader socialista Bettino Craxi.

¹² Questo mi sembra l'orientamento manifestato dal Presidente del Consiglio Prodi nella sua replica durante il dibattito al Senato per la fiducia al suo governo, il 19 maggio 2006.

¹³ Mi riferisco alla procedura di revisione prevista dalla Costituzione austriaca, che richiede per le leggi costituzionali i due terzi dei voti dei deputati presenti, che siano pari almeno alla maggioranza degli aventi diritto al voto.

¹⁴ Si v. al riguardo F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in Forum di quaderni costituzionali, 18 ottobre 2005, www.forumcostituzionale.it.

5. Gli ultimi due decenni hanno visto la sperimentazione di vari metodi per la riforma costituzionale. Messa da parte l'ipotesi di una riforma della Costituzione che passasse per una rottura formale – lo “sbrego” a suo tempo ipotizzato da Gianfranco Miglio – si sono concretamente percorse due vie: quella delle Commissioni bicamerali (la De Mita-Jotti nel 1992-92 e la D'Alema nel 1997-98¹⁵) e quella dell'art. 138 (applicata nel 2001 per il nuovo titolo V e ora per la revisione costituzionale voluta dal centrodestra¹⁶). Entrambe tali procedure evidenziano gravi *deficit* quanto alla possibilità non solo di produrre un consenso reale, ma anche di partorire riforme che siano funzionali ad esigenze avvertite non solo nella classe politica, ma, più in generale, nella società civile e nell'opinione pubblica. E la stessa ipotesi di un innalzamento del *quorum* ai due terzi svolgerebbe l'utile funzione di sottrarre la Costituzione al mesto destino di “preda della maggioranza”, ma non risolverebbe il problema dell'apertura del processo decisionale alla società civile. Per quest'ultimo obiettivo si possono prendere in esame due ulteriori modelli, che in modo vario circolano fra gli addetti ai lavori.

Il primo è quello – ipotizzato in questo Convegno dall'on. Tabacci – di una “Assemblea speciale per la revisione della Costituzione”, composta da un numero limitato di membri, eletti a suffragio universale e diretto. La denominazione dell'organo – che ricorda un po' l'Assemblea chiamata nel 1994 a revisionare la Costituzione argentina – dovrebbe escludere che esso possa operare come un vero e proprio potere costituente e sottolineare invece che esso avrebbe un mandato limitato, che potrebbe essere delimitato nell'atto di costituzione. Il vantaggio principale sarebbe quello di avere un organo che agirebbe parallelamente, ma indipendentemente, dalle forze politiche rappresentate nelle due Camere. Tuttavia, gravi sono le obiezioni che si possono sollevare verso questa proposta. Anzitutto sarebbe necessaria una apposita legge costituzionale per istituirla, con tutti i (non brevi) tempi necessari. Poi occorrerebbe stabilire se essa potrebbe lavorare come potere decisionale “definitivo” (magari con successiva ratifica delle sue decisioni in un referendum popolare) o solo come sede di proposta per il Parlamento, che opererebbe poi nelle vie dell'art. 138. Ma nel primo caso si rischierebbe di slegarla eccessivamente dalle dinamiche politiche, il che è sì un pregio, ma anche un limite, visto che sempre tali dinamiche essa dovrebbe regolare. Nella seconda ipotesi, invece, si avrebbe un eccessivo allungamento dei tempi, con benefici incerti. Infine, per quanto limitata nei suoi poteri, essa rischierebbe di essere intesa come una sorta di Assemblea costituente, con tutti i problemi che l'evocazione del potere costituente¹⁷ può generare.

Il secondo modello, invece, potrebbe essere quello di una *Convention*¹⁸, ovvero di un organo che - sulla scia di quanto accaduto per l'elaborazione della Carta dei diritti dell'Unione europea e poi del progetto di Costituzione - fosse composto in parte da parlamentari, in parte da rappresentanti di tutti gli organi costituzionali, degli enti autonomi, di settori rilevanti della società civile (il mondo dei sindacati, delle professioni, delle università, forse anche delle associazioni). Tale organo dovrebbe decidere per “consensus” e formulare proposte che poi le Camere dovrebbero esaminare con la procedura dell'art. 138. Vi è certo il rischio che il progetto così prodotto faccia la fine delle iniziative legislative popolari, nessuna delle quali è mai divenuta legge. Tuttavia, considerata la non eccelsa prova data dagli altri metodi sopra ricordati (bicamerali, art. 138 “puro”), forse vale la pena

¹⁵ ...oltre ovviamente alla Commissione Bozzi, che però operò in un contesto in cui la crisi della Costituzione non aveva ancora assunto le proporzioni drammatiche che sarebbero emerse dopo il 1992.

¹⁶ Oltre che, ovviamente, in una serie di casi di minore importanza.

¹⁷ Si v. sul punto le osservazioni – formulate da una prospettiva culturale diversa da quella in cui ci si muove in questa sede, ma in gran parte condivisibili – di M. LUCIANI, *Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente*, in *Democrazia e diritto*, 1997.

¹⁸ Una proposta simile è ora avanzata – ma con intenti forse più radicali di quelli che in queste righe si ritengono necessari – da alcuni studiosi ed esponenti politici (fra cui Stefano Ceccanti e Augusto Barbera): ne da notizia il *Corriere della Sera*, 22 maggio 2006, p. 8. A mio avviso per un percorso simile non è necessaria una istituzione della *Convention* con legge costituzionale, ma è sufficiente che il progetto da essa elaborato sia poi esaminato secondo le regole dell'art. 138 Cost.

di sperimentare questa via, del resto oggi utilizzata in un tentativo di revisione totale della Costituzione in corso in Austria¹⁹.

Del resto, la prima urgenza è oggi quella di ripristinare l'autorità della Costituzione, sottraendola al destino di "preda" della coalizione di governo di volta in volta vincitrice alle elezioni politiche. A restaurare tale ruolo potrebbero concorrere fattori diversi: anzitutto lo stesso referendum costituzionale del 25 giugno prossimo, che in caso di esito negativo per la proposta di revisione potrebbe rilegittimare la Carta del 1947²⁰, ma anche un periodo di "tregua costituzionale" fra le forze politiche. Un "decente intervallo" nel quale si possano rimettere a fuoco le questioni da inserire – con la logica dell'emendamento e non della rivoluzione costituzionale²¹ – nell'agenda delle future riforme. In fondo, se molti potrebbero essere i temi che meriterebbero una riflessione in vista di puntuali, anche se diffuse, riforme costituzionali, non pare vi siano urgenti più grandi di quella di impostare il discorso sulle riforme in modi diversi da quelli utilizzati nell'ultimo ventennio.

6. E' in questo contesto che si situa la riflessione cui il cattolicesimo italiano è chiamato, circa la questione delle riforme costituzionali ed elettorali, il modo di concepirle e le procedure per elaborarle. Ma mi sembra anche che – pur rischiando di andare al di là del tema di questa giornata – valga la pena di prospettare un allargamento del discorso di oggi, che forse è più il tema per un nuovo incontro di studio che un capitolo del convegno che ci ha radunati qui. Mi sembra che occorrerebbe tornare a riflettere sul rapporto fra il cattolicesimo italiano e la Costituzione del 1947, andando oltre la questione delle riforme della II parte della Carta costituzionale, e tornare ai contenuti che per i Padri costituenti del 1946-47 erano prioritari, ovvero alla c.d. "prima parte".

Dico subito, per evitare equivoci, che non penso affatto che le questioni relative alla riforma della II parte siano meramente strumentali o non importanti. Mi muovo cioè nell'ottica dell'et-et e non dell'aut-aut. Ma mi sembra che vi siano oggi troppe questioni aperte, che pongono di fatto il problema, se non di revisioni espresse, quantomeno di "*Verfassungswandlungen*" della I parte della Costituzione, di fronte a cui non possiamo essere silenti. E' vero, infatti, che la riforma della prima parte della Costituzione non è, formalmente, all'ordine del giorno: non solo il centro-destra si era impegnato a non intervenire su di essa nel quadro della revisione che sarà portata al giudizio popolare il prossimo 25 giugno, ma sembra esservi fra le forze politiche e fra gli uomini di cultura un largo consenso sulla "tenuta" delle disposizioni costituzionali relative ai principi fondamentali e ai diritti e doveri dei cittadini. Tuttavia, non si può non rilevare che le scelte in essa incorporate sono state – soprattutto nell'ultimo quindicennio – e sono oggetto di insistiti e reiterati tentativi di svuotamento o di riscrittura tacita, di solito con l'argomento (in sé in parte esatto) che la società italiana del 2006 è diversa da quella del 1947.

Provando ad esemplificare, e scegliendo solo alcuni dei punti cui intendo riferirmi, mi sembra vadano notati l'attacco al personalismo cristiano sui temi della vita, i tentativi di riforma strisciante delle disposizioni relative alla famiglia ed alcune concezioni della laicità dello Stato. Si tratta di "questioni costituzionali" che mettono in discussione le opzioni di fondo del compromesso costituzionale maturato nel 1946-47 in maniera non meno radicale dell'attacco al regime parlamentare e – più in generale alla funzionalità delle istituzioni – posto in essere col progetto che speriamo tutti sia bocciato dal corpo elettorale il prossimo 25 e 26 giugno.

Non si tratta, beninteso, di reputare che la prima parte della Costituzione italiana incorpori soluzioni eterne, immutabili e sottratte all'usura del tempo, né di ritenere che essa non sia adattabile

¹⁹ Per una sommaria descrizione delle fasi iniziali di questa esperienza rinvio al mio *Una convenzione costituzionale per l'Austria*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 1, 152-154.

²⁰ Confortandola con un voto di conferma popolare che non fu previsto al termine della sua elaborazione, a differenza di quanto accadde in altri Paesi (ad es. in Francia nel 1946 e nel 1958).

²¹ P. SCOPPOLA, *La Costituzione: evento storico*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica italiana*, Quaderni della Rassegna parlamentare, n. 1, 1997, 65 auspica una «"cultura dell'emendamento" in contrapposizione ad ogni pretesa di radicali rivolgimenti costituzionali»

alle evoluzioni della società, in cui la Costituzione è chiamata a vivere e che dovrebbe indirizzare. Si tratta, invece, di affidare le sorti del nucleo essenziale del compromesso costituzionale del 1946-47 fra cattolici democratici (intesi qui in senso lato)²², sinistre marxiste e tradizioni laico-liberali al regime proprio di una Costituzione rigida. Ovvero: evitare che siano spacciate per interpretazione costituzionale quelle opzioni che il gioco di incontri e scontri svoltosi in Assemblea costituente aveva espressamente escluso.

Così – per non riferirsi che alle tre grandi questioni or ora evocate – occorre ricordare che l'Assemblea costituente rifiutò consapevolmente la prospettiva della laicità francese, accogliendo un modello diverso, che ha con essa certo molti punti di contatto (la libertà religiosa, il divieto di discriminazione dei cittadini per motivi di religione, la distinzione fra Stato e Chiesa, la piena libertà delle confessioni acattoliche...), ma che non include l'eguaglianza fra le confessioni religiose²³ e la neutralità dello Stato rispetto al fenomeno religioso (che della laicità, seriamente intesa²⁴, sono contenuti indefettibili). I Padri costituenti del 1947 si muovevano in un'ottica che aspirava a tenere insieme il cristianesimo (e il suo ruolo peculiare e diffuso nella società italiana) e la libertà (religiosa anzitutto) senza sacrificare in nulla l'uno in nome dell'altra, anzi nella piena convinzione della loro perfetta conciliabilità: questa, almeno, fu la soluzione che prevalse in Costituzione – malgrado la presenza di aspirazioni di segno diverso – e che sola spiega razionalmente le disposizioni degli art. 3, 7, 8, 19 e 20. Chi oggi propone una visione della laicità finalizzata a mettere tra parentesi il ruolo storico e la presenza attuale del cattolicesimo organizzato nel nostro Paese, persegue un obiettivo certo politicamente rispettabile, ma estraneo al disegno costituzionale. E mi pare sia questa la cifra costituzionale con cui leggere il dibattito sui simboli (soprattutto sulla presenza dei crocifissi nelle scuole pubbliche²⁵) ma anche molte polemiche su presunti eccessi di presenza dei cristiani e in particolare dell'episcopato nel dibattito pubblico²⁶.

Riguardo alla disciplina del fenomeno familiare, si tratta di prendere atto del fatto che gli art. 29, 30 e 31 della Carta costituzionale costituzionalizzano una nozione ben precisa di famiglia, intesa come società naturale fondata sul matrimonio, con la conseguenza che ogni equiparazione – espressa o anche solo indiretta – alla famiglia di unioni affettive di tipo diverso da essa dovrebbe essere ritenuta quantomeno costituzionalmente sospetta. Chi invece ritenesse di proporre soluzioni legislative²⁷ o orientamenti giurisprudenziali finalizzati a stravolgere questi contenuti della Carta del 1947 dovrebbe essere costretto ad utilizzare il percorso che la Costituzione stessa prevede: la revisione formale della Costituzione, secondo le procedure dell'art. 138, invece di limitarsi al ricorso alla legislazione ordinaria (statale o regionale) o ad avvalersi di decisioni poco lineari della Corte costituzionale²⁸.

Riguardo, poi, ai temi della vita (e in particolare dell'inizio di essa), sui quali la Carta costituzionale non prende espressamente posizione, non si può dimenticare che ci troviamo qui

²² La scomparsa del soggetto storico che aveva negoziato tale compromesso (la Democrazia cristiana) rischia di lasciare “sguarnite” quelle disposizioni costituzionali in cui il compromesso medesimo venne incorporato.

²³ Non è frutto di una svista, ma di una scelta consapevole, la formula della “eguale libertà” contenuta nell'art. 8, 1° co., in luogo di quella dell'eguaglianza delle confessioni religiose. Su questo problema rinvio per tutti alla magistrale ricostruzione compiuta di recente da L. ELIA, *Il principio di laicità dello Stato e la difficoltà di applicarlo*, in *Dialoghi*, 2004, n. 4, 6 ss.

²⁴ Ovvero intesa secondo le due grandi tradizioni in cui essa ha trovato corpo: quella francese e quella sovietica.

²⁵ Su questo problema ho avuto modo di formulare qualche osservazione in *Crocifisso nelle scuole pubbliche: considerazioni non politically correct*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.unife.it/progetti/forumcostituzionale, 4 dicembre 2001 e in *L'obbligo di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche alla luce dei principi costituzionali*, in *L'Amico del clero*, 2005.

²⁶ Ovviamente una cosa è ritenere che tale presenza sia legittima, altra è reputare che essa sia opportuna, specie in una prospettiva di equilibri endoecclesiali. Ma questo è affare anzitutto dei cattolici italiani, non degli aspiranti censori del loro ruolo nella società.

²⁷ Se ne v. un articolato quadro critico in V. MARANO, *Le unioni di fatto*, Giuffrè, Milano, 2005.

²⁸ Il riferimento va in questo caso alle decisioni n. 372, 378 e 379 del 2004, che hanno salvato le disposizioni degli statuti di Emilia-Romagna, Toscana ed Umbria in materia di convivenze diverse dal matrimonio con il discutibilissimo (se non addirittura peregrino) argomento che esse non avrebbero efficacia normativa.

davanti alla “questione costituzionale” per eccellenza del nostro tempo. Muoversi nella prospettiva valoriale della Costituzione del 1947 e del personalismo in essa incorporato significa richiedere che il bene vita sia tutelato in maniera forte dall’ordinamento giuridico, in particolare nelle fasi – iniziale e finale – in cui esso si rivela più debole e minacciato. L’abbandono di questa prospettiva significherebbe tradire lo spirito dei “nostri” Padri costituenti e dovrebbe conseguentemente impedire a chi scegliesse tale opzione di rivendicarne l’eredità.

7. Difendere la Costituzione del 1947 per i cattolici italiani che vivono sei decenni più tardi, significa dunque, a mio avviso, rifiutare ingiustificati quanto diffusi riduzionismi: sia quello che è pronto a rinunciare ai valori della prima parte per difendere le istituzioni e le procedure della democrazia scritte sessant’anni fa, dimenticando che queste furono pensate al servizio di quelle; sia quello che si ferma ai beni tutelati dalla prima parte, ritenendo in fondo irrilevanti le istituzioni della democrazia consacrate nella seconda.

Nessuno di tali riduzionismi è infatti imposto dalle cose o dalle esigenze dei tempi: essi sono semmai il frutto di pavidità o pochezza intellettuale, o, peggio, dell’ultima manifestazione del doroteismo (inteso, ovviamente, come “categoria dello spirito” prima che come concreta corrente politica): il subordinare agli equilibri di coalizione (e alle aspirazioni personali di potere) la difesa dei beni essenziali per una concezione pienamente umana – e quindi cristiana - della vita e della politica. Un male di cui è già morta la Democrazia cristiana e dal quale dovremmo, tutti, guardarci, se desideriamo evitare di fare – politicamente parlando – la stessa fine.