

# **I SOGGETTI E L'OGGETTO DEL PATTO COSTITUZIONALE: L'ESPERIENZA ITALIANA**

Por

ANDREA SIMONCINI

[Revistas@iustel.com](mailto:Revistas@iustel.com)

*Revista General de Derecho Constitucional 29 (2019)*

**RIASSUNTO:** L'articolo analizza la natura ed i caratteri del patto che è alla base dell'esperienza costituzionale repubblicana in Italia.

Nella prima parte si descrive la prospettiva originale del lavoro. L'autore confuta la teoria secondo la quale alla Costituente si fronteggiarono due impronte contrapposte, quella dei comunisti e dei democristiani. Guardando al patto costituzionale italiano emerge invece l'esistenza di un compromesso ampio tra tre "culture politiche": quella cattolica, quella comunista e quella liberale. In questo senso, la scelta probabilmente più carica di conseguenze per il futuro costituzionale italiano fu quella di togliere alla Assemblea Costituente la funzione legislativa ordinaria (salvo alcune eccezioni) delegandola al Governo. Quella scissione tra il piano della discussione politico-costituzionale ed il piano della discussione politico-governativa consentì alle tre *culture* della Costituente di continuare a dialogare anche quando gli stessi partiti cominciarono a marcare le proprie differenze inconciliabili sul piano del governo.

Nella seconda parte dell'articolo si analizzano il contenuto e le garanzie del patto. Se ne mostrano i tratti di originalità e gli elementi di debolezza, visti soprattutto alla luce dei settanta anni di esperienza costituzionale. In chiusura l'autore affronta i problemi relativi all'attualità di quel patto e alle dinamiche delle istituzioni democratiche in Italia.

**PAROLE CHIAVE:** Costituzione Italiana, Storia costituzionale, Patto costituzionale, Assemblea Costituente, Costituzione e Filosofia politica, Costituzione e partiti.

## **ITALIAN CONSTITUTION AS A PACT: SUBJECTS AND OBJECTS**

**ABSTRACT:** The aim of this article is to analyse the nature and characters of the pact at the foundation of the Italian Republic. In the first part the author advances his thesis. By contrasting the idea that the two main political ideologies at the Constituent Assembly were the Christian-Democrats and the Socialist-Communist, the author argues that the Italian Constitution is instead the creation of a wide compromise among three political "cultures": the catholic, the communist, and the liberal. In that perspective, the most important decision made before the election of the Constituent Assembly was the delegation to the Government, with some exception, of the power to legislate. The separation between the political-constitutional discussion and the political-day-by-day-governmental field, allowed the three *cultures* at the Constituent Assembly to keep the dialogue alive even when the same parties began to mark their irreconcilable differences on the government of the Italian Country. In the second part of the article the author analyses the subject and the guarantees of the constitutional pact, highlighting briefly the elements of its originality and weakness as they have emerged during the seventy years of the constitutional experience. Conclusively, the author touches upon the recent problems of the Italian constitutional pact and the current difficulties striking the Italian democratic institutions.

**KEY WORDS:** Italian Constitution, Constitutional History, Constitutional Pact, Constitutional Assembly, Constitution and Political Philosophy, Constitution and Political Parties.

## 1. PREMESSA. IL PATTO COSTITUZIONALE: TRA STORIA E PRESENTE

Affrontare il tema della “Costituzione come patto”, del suo oggetto e dei soggetti che gli hanno dato vita, pone dinanzi alla necessità dolorosa di scegliere. D'altronde, senza “circoscrivere” in qualche modo il tema, sarebbe del tutto impossibile provare ad affrontare un argomento di tale ampiezza in un saggio.

Vorrei esordire, quindi, esplicitando la prospettiva che ho scelto, ben consapevole che così facendo lascerò fuori dal perimetro moltissimi argomenti rilevanti.

Innanzitutto, affronterò il tema del patto costituzionale italiano come un fatto storico, cioè come un dato. Non mi addenterò nei temi complessi ed affascinanti della teoria del diritto sulla costituzione come atto normativo ovvero come patto federativo, come decisione o procedura, né analizzerò le possibili tipologie di patto o le relazioni tra costituzione, patto e sovranità<sup>1</sup>; più modestamente, mi limiterò a prendere le mosse dal patto stato siglato nel 1948 - è appena trascorso il settantesimo anniversario<sup>2</sup> - e, cioè, dalla evidenza che se oggi esiste l'Italia come Stato repubblicano questo lo si deve *anche* a questo patto fondamentale situato all'origine della sua storia recente.

Partirò, dunque, dalla storia del patto costituzionale italiano (come è nato, tra chi è stato stipulato, ed a quali condizioni) interrogando, però, questi fatti a partire dalle domande che suscita il presente: esiste *ancora* questo patto? Qual è il suo *futuro*?

---

<sup>1</sup> V. recentemente sul punto O. CHESSA, *Cos' è la Costituzione? La vita del testo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2008; R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2007, 11 e s.; A. RUGGERI, *Teorie e "usi" della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2007, 520-521; A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero dalla continua "evoluzione" del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1998, 343 e s.

<sup>2</sup> Tra il 2016 e il 2018 molti volumi e riviste hanno celebrato i settanta anni della Repubblica italiana. Mi limito a segnalare per i volumi: N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI, *I cattolici democratici e la Costituzione*, Istituto Luigi Sturzo-Rubbettino, Roma-Soveria Mannelli, 2017; G. BERNARDINI, M. CAU, G. D'OTTAVIO, C. NUBOLA (a cura di), *L'età costituente, Italia 1945-1948*, il Mulino, Bologna, 2017; M. DOGLIANI, R. BIN, R. MARTINEZ DALMAU, *Il potere costituente. Lezioni del Corso di alta formazione in diritto costituzionale 2017*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017; F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica: mito e attualità dell'Assemblea costituente*, Franco Angeli, Milano, 2018; G.M. FLICK, *Elogio della Costituzione*, Paoline, Milano, 2018; E. CEGLIE (a cura di), *Le fondamenta della Costituzione: Pietro Nenni e il Ministero della Costituente*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018 Per le riviste si v.: il numero monografico della «Rivista trimestrale di diritto pubblico», «Le grandi voci lontane». Ideali costituenti e norme costituzionali, 1, 2018; i numeri 3, 2017, 1, 2018 e 2, 2018 di «Nomos. Le attualità del diritto»; il numero monografico del «Giornale di Storia costituzionale», «Storia e storiografia costituzionale in Italia: caratteri originari e nuove tendenze. Per i 70 anni della Costituzione italiana», 2, 2018.

## 2. I SOGGETTI DEL PATTO

Per realizzare la natura pattizia della Costituzione italiana, basta guardare alle tre firme apposte in calce all'originale del testo che verrà pubblicato sulla edizione straordinaria della Gazzetta Ufficiale n. 298 del 27 dicembre 1947: il Presidente della Assemblea Costituente - Umberto Terracini -, il Presidente del Consiglio dei Ministri - Alcide De Gasperi - e il Capo provvisorio dello Stato - Enrico De Nicola -.

Umberto Terracini, genovese di famiglia ebraica, fondatore assieme a Gramsci e Togliatti della rivista "Ordine Nuovo" e poi del partito comunista; condannato ad 11 anni di carcere e 6 di confino durante il fascismo; un comunista che si rivelerà "anomalo" perché spesso in contrasto con la linea ufficiale del partito, ma senz'ombra di dubbi un esponente di spicco del movimento comunista.

Alcide De Gasperi, trentino, membro giovanissimo della Camera dei Deputati dell'impero austriaco, aderente al partito popolare di Sturzo, prima, e fondatore della Democrazia Cristiana, poi; ultimo Presidente del Consiglio del Regno d'Italia e primo dell'età repubblicana<sup>3</sup>.

Infine, Enrico de Nicola, napoletano, monarchico, liberale "giolittiano", uomo di spicco istituzionale durante il fascismo; è lui a presiedere la Camera dei Deputati durante il primo governo Mussolini.

Tre personalità e tre storie tra loro diversissime, soprattutto espressive di tre culture politiche del tutto differenti. Eppure questi sono i sottoscrittori garanti del patto costituzionale.

Da questa semplice constatazione possiamo affrontare il primo quesito del nostro tema. Chi sono gli attori del patto costituzionale italiano?

Volendo riprendere l'espressione di Enzo Cheli, tre sono le *anime politiche* della Costituente (anima cattolica, quella social-comunista e quella liberale pre-repubblicana<sup>4</sup>) che contribuirono secondo una "geometria variabile" alla stesura della Costituzione<sup>5</sup>.

Su questo punto vorrei proporre una prima riflessione.

---

<sup>3</sup> P. SCOPPOLA, *La proposta politica di De Gasperi*, il Mulino, Bologna, 1977. Su De Gasperi costituente v. anche la recente ricostruzione di P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016, 121 e s.

<sup>4</sup> In proposito v. il noto saggio di E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, 15 e s. V. ora anche E. CHELI, *I settanta anni della Costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2018. I vari scritti in materia di Cheli sono stati ripubblicati in E. CHELI, *Taccuino di un costituzionalista*, a cura di M. Manetti, Mucchi, Modena 2015, 17 e s.

<sup>5</sup> V. sul punto la precisazione di recente compiuta da U. DE SIERVO, *I cattolici democratici e le scelte della Costituente*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI, Istituto Luigi Sturzo-Rubbettino, Roma-Soveria Mannelli, 2017, 248 in merito al diverso apporto che le forze politiche socialista, democristiana e liberale ebbero nella scrittura della Costituzione.

I *reali* sottoscrittori del patto costituzionale italiano sono tre “culture politiche” e non tanto i “partiti”. Su questo punto mi pare che si sia generato un equivoco in analisi anche molto autorevoli<sup>6</sup>.

Per chiarire meglio: i partners della *societas* costituzionale sono soggetti la cui natura non si esauriva nel rappresentare gli strumenti di collegamento tra popolo e potere di governo (quello che comunemente intendiamo per “partiti”), bensì, nell’essere forma espressiva di una certa idealità politica<sup>7</sup>, cioè di una certa visione del “bene comune”<sup>8</sup>.

I partiti della Costituente sono animali “anfibi”, capaci sia di nuotare “fluidamente” nell’acqua dei valori politici fondamentali che di marciare “compattamente” nella terraferma della gestione politica del potere<sup>9</sup>.

Per comprendere il patto costituente occorre tener conto dell’esistenza di questa *duplice dimensione* costitutiva dei partiti della metà degli anni ‘40.

Con questa ulteriore peculiarità: che mentre la dimensione, per dir così, “*di governo*” (la posizione sulle scelte di politica estera ed interna, di politica economica e sociale) era molto diversificata e, spesso, determinata da fattori “esterni” al “momento costituente” (si pensi in particolare alle posizioni in materia di politica estera<sup>10</sup>), la loro dimensione “*ideale*”, sebbene nata anch’essa “fuori” e prima della Costituente<sup>11</sup>, viene profondamente trasformata dall’“esperienza costituente”, interiorizzando nella stessa fisionomia ideale dei partiti il metodo di dialogo e di rispetto per la pluralità che caratterizzava, appunto, tale esperienza.

Muovendo a ritroso dal momento dell’approvazione della Costituzione, praticamente all’unanimità<sup>12</sup>, appare sempre più chiaro che uno dei fattori decisivi per comprendere

---

<sup>6</sup> P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti: profilo storico della democrazia in Italia, 1945-1990*, il Mulino, Bologna, 1991

<sup>7</sup> Come ci ricorda in prospettiva storica L. LACCHÈ, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, in *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, a cura di G. BRUNELLI, G. CAZZETTA, Giuffrè, Milano, 2013, 382-383.

<sup>8</sup> DE SIERVO, *I cattolici democratici e le scelte della Costituente*, , spec. 195.

<sup>9</sup> P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti: ... cit.*, 161 e s.; F. TRANIELLO, *Stato e partiti (per un dibattito storiografico)*, in *Democrazia Cristiana e Costituente nella società italiana del dopoguerra*, a cura di G. ROSSINI, 2, Cinque Lune, Roma, 2, 1980,

<sup>10</sup> Fra gli studi sul contesto internazionale v.: A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Bari-Roma, 1998; P. PASTORELLI, *La politica estera italiana del dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1987. Su questi aspetti v. anche il recente contributo di P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in *Immaginare la Repubblica: mito e attualità dell'Assemblea costituente*, a cura di F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI, Franco Angeli, Milano, 2018, 75 e s.

<sup>11</sup> U. DE SIERVO, *Introduzione*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica. I: Costituzione italiana e modelli stranieri*, a cura di U. DE SIERVO, il Mulino, Bologna, 1980, 18.

<sup>12</sup> La Costituzione della Repubblica è stata votata il 22 dicembre 1947; presenti e votanti 51: favorevoli 453, contrari 62. CHELI, *I settanta anni della Costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, cit., 2.

tale risultato è proprio quella che chiamiamo la seconda “costituzione provvisoria” - il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 98 del 16 marzo 1946 - che, modificando il precedente Decreto-Legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 15, prese due decisioni che si riveleranno fondamentali per gli sviluppi successivi<sup>13</sup>: innanzitutto, sottrasse alla Assemblea Costituente la scelta tra Monarchia e Repubblica e la affidò al popolo mediante un referendum<sup>14</sup>. Ma la scelta probabilmente più carica di conseguenze per il futuro - come osserva De Luna<sup>15</sup> - fu quella di togliere alla Assemblea Costituente la funzione legislativa ordinaria (salvo alcune eccezioni<sup>16</sup>) delegandola al Governo.

Questa scissione tra il piano della discussione politico-costituzionale ed il piano della discussione politico-governativa è quella che consentirà alle “anime politiche” dei partiti nella Costituente di continuare a dialogare anche quando gli stessi partiti cominceranno - sul piano del governo - a marcare le proprie differenze inconciliabili (culminando nel maggio del 1947 con la fuoriuscita dei partiti comunista e socialista dal governo)<sup>17</sup>.

Un *patto* tra culture politiche, quindi, piuttosto che un “contratto” tra partiti (termine tornato recentemente di attualità in Italia e che appunto configura un accordo di mera natura pragmatico-programmatica, volutamente senza alcuna “compromissione”<sup>18</sup> ideale), come dimostra anche la scelta di impostare il lavoro preparatorio per la nuova Costituzione non muovendo da progetti pre-confezionati dai partiti stessi (come accadrà in Francia<sup>19</sup>), ma di costituire una Commissione interna, composta in proporzione ai gruppi, per elaborare un progetto unitario<sup>20</sup>.

---

<sup>13</sup> Su questi due atti v. il recente contributo di F. PALLANTE, *La teoria elsteriana dei processi costituenti alla prova*, in *Diritto pubblico*, 1, 2014, 113-135.

<sup>14</sup> F. MALGERI, *Il contesto politico*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI, Istituto Luigi Sturzo-Rubbettino, Roma-Soveria Mannelli, 2017, 41. Una scelta appoggiata soprattutto dalla DC, divisa al suo interno tra monarchici e repubblicani. In questo senso v. E. CHELI, in AA.VV., *Origini della repubblica italiana. Antifascismo e Costituzione*, in *Stato e Costituzione*, a cura di F. LIVORSI, Marsilio, Venezia, 1977, 40.

<sup>15</sup> G. DE LUNA, *La Repubblica inquieta: l'Italia della Costituzione: 1946-1948*, Feltrinelli, Milano, 2017.

<sup>16</sup> R. ROMBOLI, *Il contributo della Costituente alla legislazione ordinaria: verbali delle commissioni legislative della Assemblea costituente, 2 settembre 1946-1 aprile 1948*, il Mulino, Bologna, 1980/1 e s.

<sup>17</sup> Su tali vicende v. l'ampia e ricca ricostruzione di R. ROMBOLI, C. FIUMANÒ, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, a cura di E. CHELI, il Mulino, Bologna, 1979, 381 e s.

<sup>18</sup> Cum-promissio

<sup>19</sup> DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in *Scelte della Costituente*, cit., 293 s.

<sup>20</sup> Su questo tema si v. S. BOVA, *L'elaborazione della Carta Costituzionale nel “Comitato di redazione”*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, a cura di E. CHELI, il Mulino, Bologna, 1979, 305-345.

Si badi bene, con queste osservazioni non intendiamo sostenere che in Assemblea costituente sedessero “puri spiriti”: il De Gasperi che interviene - poco, in verità - in Costituente è lo stesso che presiede il Governo e lo stesso dicasi per Togliatti o Nenni; il punto decisivo è che il contesto interno alla Assemblea costituente fu (e seppur con qualche mitigazione, rimase fino alla fine) dominato da una logica centrata sul confronto culturale-politico più che sulla decisione maggioritaria.

D'altronde, questa ipotesi è suffragata dai “numeri” della Costituente.

La situazione nell'aula di Montecitorio era sostanzialmente tripolare: la DC aveva il 35% dei voti e 207 seggi, il PCI ed il PSiUP assieme il 39, % e 219 seggi e la destra liberale (UDN, UQ, PRI, Partito d'azione) circa il 20% e 121 seggi.

Due blocchi assieme avevano circa il 74% e il restante arcipelago liberale attorno al 20%<sup>21</sup>.

Orbene, dinanzi ad una situazione del genere, se il clima fosse stato determinato da una logica puramente politico-strumentale, i numeri avrebbero consentito tre scenari, tutti, almeno teoricamente, percorribili.

Innanzitutto, quello di una alleanza tra DC e destra liberale: essenzialmente una coalizione contro il Patto d'unità d'azione PCI-PSI, promossa dalla componente conservatrice dello schieramento cattolico. Altrettanto possibile sarebbe stata una alleanza tra lo schieramento social-comunista e l'arcipelago liberale; in questo caso il catalizzatore sarebbe stata la comune radice giacobina ed anticattolica (non dimentichiamo che sarà Nenni a proporre Benedetto Croce, inizialmente, come capo provvisorio dello Stato e di fronte al suo rifiuto, a ripiegare sul liberale monarchico De Nicola<sup>22</sup>). Ed infine, sarebbe stata possibile una “*Große-koalition*”, tra cattolici e social-comunisti, incentrata essenzialmente sul superamento dello Stato liberale, verso una idea progressiva di Stato sociale interventista a favore dei ceti popolari.

I numeri ed una logica strettamente partitico-maggioritaria avrebbero consentito queste alleanze di due poli contro il terzo; ma, come sappiamo, non fu così: la Costituzione fu approvata il 22 dicembre 1947 con soli 62 voti contrari su 515 costituenti. Si preferì, dunque, un patto tripolare e questo risultato fu reso possibile dal fatto che la dimensione “costituzionale”, ormai sviluppatasi e cresciuta all'interno di ciascuna formazione politica nei due anni di “esperienza costituente”, ormai era diventata parte integrante dell'identità politica dei diversi partiti.

Così è potuto accadere che, nonostante obiettivi politici contingenti sempre più acutamente differenziati, tra democristiani e comunisti, tra liberali e socialisti, sia rimasto

---

<sup>21</sup> *Per incidens*, si osservi la forte analogia con la situazione politica dell'Italia contemporanea

<sup>22</sup> Su tali vicende v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 40.

saldo il patto costituzionale, espressione di quella “storia costituente” che ormai era diventata parte integrante dei partiti e non solo una “etichetta” aggiunta o sovrapposta.

Si formerà su questa base quella teoria dell’”arco costituzionale”<sup>23</sup> che di fatto consentì, pur in presenza di blocchi politici paralizzanti - si pensi alla cosiddetta “conventio ad excludendum”<sup>24</sup> nei confronti del Partito comunista dal governo nazionale - lo “scongelo” e la progressiva attuazione della Costituzione, negli anni ‘60 e, soprattutto, ‘70<sup>25</sup>.

### 3. L’OGGETTO DEL PATTO

Passiamo allora all’oggetto del patto.

Su quali temi queste tre “culture politiche” trovarono una intesa?

La risposta a mio avviso può essere affrontata in due modi: uno analitico ed uno sintetico.

Analiticamente, ovvero addentrandosi nella vasta topografia del testo costituzionale, la risposta più convincente è che il patto fu in realtà *a geometria variabile*. Cioè a seconda delle parti o dei temi nella scrittura prevalse la cultura personalistica dei cattolici (si pensi alla parte sui diritti fondamentali o alla architettura regionalista dello Stato) o quella egualitaria e statalista della cultura social-comunista (si pensi ai diritti sociali ed economici o al ruolo dei partiti o dei sindacati)<sup>26</sup>. Più complesso è stabilire quale fu il contributo della cultura liberale, che certamente influenzò soprattutto la parte organizzativa dei poteri, portando in Assemblea costituente l’esperienza dei *grand commis* dello Stato liberale.

In ogni caso, però, sarebbe vano dissezionare all’interno del testo costituzionale il peso delle diverse culture, ovvero cercare le influenze più o meno dominanti, proprio perché, seppur a misure variabili, tutte in qualche modo hanno contribuito.

Queste spiega il perché di una costituzione lunga, densa, programmatica e complessa, fino al punto di essere anche generica in alcune parti. Indubbiamente, la flessibilità del linguaggio fu il prezzo pagato per ottenere un testo inclusivo.

Preferisco, dunque, un approccio più sintetico.

---

<sup>23</sup> C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica: scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995; F. MALGERI, *La stagione del centrismo: politica e società nell’Italia del secondo dopoguerra (1945-1960)*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2002

<sup>24</sup> Un momento dominato da numerose fratture L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Il mulino, Bologna, 2008. Doveroso il riferimento sul punto a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 634 e s.

<sup>25</sup> U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana popolo e istituzioni*, Il mulino, Bologna, 2014, 136 e s.

<sup>26</sup> DE SIERVO, *I cattolici democratici e le scelte della Costituente*, cit.

La Costituzione, in realtà, si costruì attorno ad un “patto fondamentale” tra queste tre anime; una sorta di “super-patto” - di “Grundpakt” potremmo dire parafrasando Kelsen - che ha rappresentato la cornice all’interno della quale si sono poi realizzati i singoli accordi o “compromessi” (per usare il termine che, com’è noto, nobilitò Togliatti) più o meno tripolari.

I principali attori politici della Costituente, sganciati dall’assillo della decisione politica maggioritaria, hanno siglato quello che di recente è stato definito un patto *per il futuro*<sup>27</sup>, prima che un accordo procedurale o sostanziale; e questo patto aveva tre dimensioni.

La prima dimensione era quella *democratica (o esclusiva)*. “Mai più il fascismo ed ogni forma di totalitarismo” (per riprendere l’espressione scolpita nel monumento collocato all’interno del campo di concentramento di Dachau). La democrazia sostanziale è una strada obbligata dopo l’esperienza totalitaria.

La seconda dimensione era quella *pluralistica (o inclusiva)*; potremmo formularla così: “qualsiasi assetto costituzionale l’Italia si darà, dovrà essere comprensivo di tutte le anime costituenti”. Qui emerge il carattere plurale del patto costituente, in cui le diversità - profonde - non sono più considerate una *patologia* della democrazia, un difetto da rimuovere nel tempo, ma al contrario sono una ricchezza, un patrimonio su cui costruire<sup>28</sup>.

Ed infine la terza dimensione, quella che definisco *costitutiva*. La formulo così: “il cuore del sistema costituzionale saranno i nuovi partiti”. È *costitutiva* nel senso che attribuisce sostanzialmente il potere attuativo del nuovo sistema costituzionale ai partiti che escono dall’esperienza fascista; non v’è dubbio che i “portatori” del patto costituente saranno i partiti: quelle formazioni che, per riprendere una espressione ancora di De Luna, “nel passaggio dal Fascismo all’Italia repubblicana, si imponevano come l’unica vera rottura istituzionale”<sup>29</sup>.

E qui tocchiamo il paradosso che spiega la peculiarità del patto costituzionale italiano.

Abbiamo già detto, infatti, che i partiti - intesi come i gestori esclusivi del potere di governo, depositari in virtù del sistema rappresentativo dell’indirizzo politico nazionale - rimangono in buona sostanza *fuori* dall’Assemblea costituente, mentre a dialogare e confrontarsi sono più le “anime politiche”, diverse, ma decise a guardare al futuro,

---

<sup>27</sup> FLICK, *Elogio della Costituzione*, cit., 25 e s.

<sup>28</sup> P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di una società plurale*, in *Nuova antologia*, 2281, 2017, 18 e s.; A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2014, , 281; G. BRUNELLI, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, a cura di G. BRUNELLI, G. CAZZETTA, Giuffrè, Milano, 2013, 16; PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, , 144-145.

<sup>29</sup> DE LUNA, *La Repubblica inquieta: l'Italia della Costituzione: 1946-1948*, cit.

preferendo questo investimento condiviso ai vantaggi che avrebbe potuto offrire la gestione del Governo.

Eppure il punto su cui queste “*anime politiche*” si accordano, è che il potere di governo delle istituzioni dovrà essere dei partiti. I partiti saranno i “portatori” della Costituzione<sup>30</sup>.

La percentuale dei deputati che avevano già ricoperto cariche di partito alla Costituente fu del 71%, alle elezioni del 1948 salì al 77% ed alle elezioni del 1953 arrivò addirittura all'86%.

Costantino Mortati scriverà, rivedendo la sua teorizzazione risalente al periodo fascista, che i partiti rappresentano la nuova *costituzione materiale* della Repubblica Italiana<sup>31</sup>.

I partiti in quanto tramite necessario ed ineludibile per la realizzazione della democrazia ed il pluralismo - cioè le altre due dimensioni del patto fondamentale<sup>32</sup>.

Le istituzioni repubblicane dovranno essere innervate dai partiti, che ne costituiranno la nuova linfa vitale o, per usare una immagine più contemporanea, saranno il nuovo *software* (codice di programmazione) dell'*hardware* repubblicano (struttura).

La stessa scelta del sistema regionale e dell'autonomismo politico - e non solo amministrativo - rispondeva alla volontà di creare attraverso i nuovi 20 consigli regionali, altrettante palestre per la costruzione della classe dirigente dei nuovi partiti di marca repubblicana.

Centralità dei partiti non vuol dire inconsapevolezza dei rischi; il noto ordine del giorno Perassi sulla scelta della forma di governo parlamentare e sui “dispositivi da adottare per evitare i rischi del parlamentarismo”<sup>33</sup>, così come il limite del “metodo democratico” alla

---

<sup>30</sup> C. CARUSO, S. ROSSI, *Settant'anni di Costituzione repubblicana. Un'introduzione*, in *Immaginare la Repubblica: mito e attualità dell'Assemblea costituente*, a cura di F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI, Franco Angeli, Milano, 2018, 24-25.

<sup>31</sup> Nel 1945 Mortati pubblicò il volume “La costituente: la teoria, la storia, il problema italiano”, Darsena, Roma, in cui definì i partiti come le «formazioni sociali [...] le quali si presentano come portatori di determinate concezioni politiche generali, intorno a cui tendono a raggruppare i cittadini, sottraendoli all'atomismo individualistico e rendendoli capaci di intendere gli interessi collettivi, di formare e di esprimere una volontà unitaria» V. pure C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940. Il testo è stato riedito con una premessa di G. Zagrebelsky, Giuffrè, Milano, 1998, in cui quest'ultimo affronta il dibattito relativo alla funzionalità della teoria di Mortati nel regime fascista e nel sistema democratico. Su tali profili del pensiero di Mortati v. pure N. ANTONETTI, *I cattolici democratici e i problemi costituzionali (1943-1946)*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI, Istituto Luigi Sturzo-Rubbettino, Roma-Soveria Mannelli, 2017, 182-184.

<sup>32</sup> Come ricorda anche U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, a cura di AA.VV., Vita e Pensiero, Milano, 1980, 71 e s.

<sup>33</sup> Discusso nelle sedute del 4 e del 5 settembre 1946.

associazione in partiti politici dell'art 49, esprimono la consapevolezza del potenziale rischio di una deriva partitocratica.

Ma è indubbio che i valori costituzionali di democrazia, libertà, dignità e pluralismo sono stati affidati essenzialmente a queste *nuove* (o rinnovate) formazioni sociali.

Una ultima annotazione sulla genesi del patto costituzionale riguarda i condizionamenti esterni.

Non dobbiamo dimenticare che l'Italia - come altre nazioni uscite sconfitte dalla seconda Guerra mondiale - scrive la Costituzione in un momento in cui è ancora fortissima l'influenza degli Alleati nelle vicende politiche interne<sup>34</sup>. Ebbene, questo principio della separazione del piano della "esperienza costituente" dal piano della politica di governo, tiene sostanzialmente anche rispetto all'influsso delle potenze vincitrici, che certamente seguono da vicino lo svolgersi dei lavori della Assemblea Costituente, ma si astengono da un intervento diretto.

Non saprei se per l'idea che l'Italia avesse una maggior maturità democratica o, forse più realisticamente, perché fosse meno pericolosa sul piano bellico, fatto sta che nel nostro paese non si verificherà quella scrittura costituzionale "sotto dettatura" che accadrà invece alla Germania o al Giappone.

#### **4. 70 ANNI DI CAMMINO REPUBBLICANO, LA "SECOLARIZZAZIONE" DEI PARTITI E IL DIBATTITO SULLA RIFORMA**

Come è noto, la storia della repubblicana italiana non segue la retorica dell'"età dell'oro"; quella in cui nei primissimi anni è maggiormente presente e vivo lo spirito costituente e poi, via via, col passare degli anni questo si affievolisce. In realtà, già nel 1948, lo stesso anno della entrata in vigore della Costituzione, la distinzione tra piano costituzionale e piano politico-maggioritario sembra del tutto svanita; basti pensare al tono delle prime elezioni politiche dell'aprile 1948.

La vicenda dei primi decenni della Repubblica è la storia di una faticosissima attuazione dei principi costituzionali e delle sue novità più rilevanti; occorrerà attendere il 1956 per il funzionamento reale della Corte costituzionale, il 1958 per l'attivazione del Consiglio Superiore della Magistratura, il 1970 per la legge sul referendum e per l'attuazione delle regioni, ordinarie, e così via<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> E. DI NOLFO, *Vaticano e Stati Uniti: 1939-1952*, Franco Angeli, Milano, 1978.

<sup>35</sup> Sia consentito un rinvio a A. SIMONCINI, V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, in *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, Carocci, Roma, 2004, 152 e s.

Attuazione faticosa, ma ormai il nuovo *portatore* della Costituzione è stato investito del potere e su questo punto il patto fondamentale - il "grundpakt" - tiene<sup>36</sup>. I partiti entrano nelle istituzioni e vi si insediano.

In questo "insediamento", a mio avviso, risiede l'inizio stesso - sebbene germinale - della trasformazione di quella duplice natura che ho cercato di delineare come frutto della "esperienza costituente".

L'infusione del nuovo sistema linfatico dei partiti nei gangli del sistema istituzionale, infatti, tende a rendere meno "praticata" quella dimensione di dialogo costituzionale che si era sviluppata come elemento proprio del DNA dei nuovi partiti repubblicani, e viceversa a sviluppare una logica di "cattura" da parte del potere istituzionale.

Per provare a spiegare questa dinamica cito un esempio che ritengo paradigmatico per l'esperienza italiana ed estremamente rilevante anche per la storia costituzionale spagnola. Mi riferisco al principio della libertà di educazione e all'idea di un sistema integrato di istruzione pubblica previsti dall'articolo 33 della Costituzione.

Questo articolo è una tipica espressione di quel compromesso tra le diverse anime costituzionali<sup>37</sup>, che in certi casi è stato possibile solo a condizione di una certa indeterminatezza semantica<sup>38</sup> (si pensi al dibattito infinito sull'inciso "senza oneri per lo stato"). In ogni caso è chiaro che nell'articolo si delinea un sistema "misto" tra soggetti statali e privati nella gestione delle istituzioni educative, fondato sul principio generale per cui una legge dello Stato avrebbe fissato "diritti e obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità", assicurando ad esse piena libertà ed un trattamento equipollente a quello delle scuole statali.

Ebbene, per avere questa legge sulla parità scolastica abbiamo dovuto attendere il 2000 (legge n. 62) - ovvero 52 anni dalla costituzione - ed un governo a guida dell'onorevole D'Alema (ovverosia un esponente dell'ex Partito comunista, poi PDS e poi infine DS).

Come mai? Si possono trovare diverse spiegazioni, ma è indubbio che il partito della Democrazia Cristiana, espressione di quella cultura politica che più si era battuta alla Costituente per la parità scolastica, appena divenuta partito di governo nei vari decenni di

---

<sup>36</sup> SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti: profilo storico della democrazia in Italia, 1945-1990*, cit.

<sup>37</sup> Di recente S. CASSESE, «*Le grandi voci lontane*»: ideali costituenti e norme costituzionali, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2018, 6, ricorda come sono stati nel tempo molti i modi per appellare quel patto/compromesso: da "transazioni tripartite" (Lanaro) a "felice convergenza di posizioni" (Moro) a "un mosaico di convergenze" (Giannini), a "sostanziale intesa" (Mortati), fino appunto a "compromesso" (Spadolini).

<sup>38</sup> Non si tratta di accordi "difettosi", ma appunto di «congegni che permettono alle Costituzioni di funzionare, di durare nel tempo, di accogliere il mutamento delle esigenze sociali e delle priorità politiche». Così FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, 79 riflettendo degli articoli relativi all'apertura internazionale dell'Italia.

esperienza repubblicana, ha preferito “insediarsi” nel Ministero della Pubblica Istruzione e concentrarsi sulla direzione della Amministrazione scolastica pubblica. Se è vero che nei primissimi anni della ricostruzione, fosse evidente la necessità di dare priorità al ripristino e al rafforzamento del sistema educativo pubblico, unico capace di garantire in maniera diffusa sul territorio la realizzazione del diritto all’istruzione; è altrettanto vero che con il passare del tempo ha iniziato a far premio la gestione del relevantissimo potenziale “elettorale” dei dipendenti pubblici rispetto all’effettivo riconoscimento del valore costituzionale del pluralismo scolastico.

La storia repubblicana delle formule di governo che, dal centrismo degli anni ‘50, passa al centrosinistra degli anni ‘60 e dopo l’interludio drammatico della cosiddetta solidarietà nazionale negli anni ‘70 dominati dal terrorismo, approderà infine al cosiddetto “pentapartito” (DC, PSI, PSDI, PLI, PRI) degli anni ‘80, può essere interpretata come il progressivo “scongelo della Costituzione” ad opera del crescente coinvolgimento delle forze di sinistra nell’area di governo; ma la stessa traiettoria e il modo con cui si è conclusa (pensiamo alla c.d. stagione di “Mani pulite”) possono anche essere lette come una progressiva “secolarizzazione”<sup>39</sup> - se è consentita l’espressione - delle anime politiche originarie; secolarizzazione che non investì solo la cultura (politica) cattolica, ma tutte le idealità politiche.

Un fenomeno indubbiamente legato al miglioramento complessivo delle condizioni di vita che ha caratterizzato l’Italia fino a 10 anni fa - fino cioè alla crisi finanziaria mondiale devastante in cui siamo ancora immersi - e che progressivamente ha reso il nostro paese - per usare l’immagine di Colin Crouch - una “postdemocrazia”<sup>40</sup>. Ovverosia una democrazia “sazia”, “appagata”, demograficamente sbilanciata verso gli anziani anziché i giovani e non più tanto desiderosa di giustizia ed eguaglianza, quanti piuttosto di prosperità ed efficienza; pronta a scambiare le proprie libertà fondamentali per il bisogno di sicurezza e autonomia, le aspettative delle generazioni future per i diritti quesiti e la rendita.

Ma come abbiamo visto già nella genesi del patto, anche in questa progressiva “secolarizzazione” delle culture politiche all’interno dei partiti, un ruolo decisivo è stato svolto da un fattore esterno al sistema politico italiano: mi riferisco alla progressiva “costituzionalizzazione” dell’ordinamento sovranazionale europeo.

Anche qui il tema implicherebbe ben altro approfondimento, ma, a ben vedere, la storia dell’integrazione europea è del tutto speculare a quella nazionale. Anche in Europa l’idealità politico-culturale iniziale dei padri fondatori si è rapidamente trasformata in un

---

<sup>39</sup> Su cui v. l’ampio e suggestivo scritto di V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, 481-514.

<sup>40</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

progetto di matrice economico-funzionalista a forte trazione tecnocratica che ha finito per ridurre ancora di più la vitalità delle identità politiche degli Stati membri<sup>41</sup>, perseguendo come valore guida assoluto la supremazia del diritto europeo<sup>42</sup>.

Lo stesso processo di costituzionalizzazione dell'Europa ha posto - e sta ponendo - una sfida radicale al ruolo delle identità costituzionali nazionali all'interno dell'ordinamento europeo, che non a caso tra i principi fondamentali sanciti dall'ultima revisione dei Trattati (Lisbona) ha espressamente riconosciuto il principio di sussidiarietà, il ruolo dei parlamenti nazionali ed il rispetto delle identità costituzionali nazionali (cfr. TUE); anche se non sempre a queste dichiarazioni di principio hanno fatto séguito i comportamenti concreti delle istituzioni europee, con l'effetto di un panorama odierno in cui sono nuovamente emergenti spinte nazionalistiche e populistiche estremamente pericolose, ma a loro modo forme di reazione a questa "neutralizzazione" degli ideali e dei valori fondamentali.

Proprio in questo clima di progressiva "secolarizzazione" delle culture politiche di riferimento dei partiti è emerso e si è sviluppato in questi anni il tema della revisione della Costituzione.

Sia ben chiaro, a tema non è mai stata la prima parte della Costituzione, quella dedicata ai diritti e ai principi fondamentali; parte che sinora ha mantenuto - almeno apparentemente - integra la sua forza e la sua potenzialità espansiva.

È la seconda parte, quella organizzativa, che a partire dagli anni '80 ha cominciato a mostrare la sua obsolescenza dinanzi ad un panorama politico - interno ed esterno - del tutto mutato<sup>43</sup>.

Quella separazione/integrazione tra dimensione costituzionale e piano della politica di governo, che aveva caratterizzato il patto fondamentale, comincia sempre più ad assottigliarsi tanto che il tema della riforma e del cambiamento della Costituzione diventa non solo un tema ordinario del dibattito politico, ma addirittura ci viene espressamente richiesto dalle istituzioni europee (la nota vicenda della lettera di Trichet e Draghi a Berlusconi<sup>44</sup>) ed inserito espressamente nelle agende di governo (si pensi da ultimo ai Governi Letta e Renzi).

---

<sup>41</sup> Temi su cui di recente ha ragionato L. FERRARA, *Individuo e potere. In un giuoco di specchi*, in *Diritto pubblico*, 3, 2016, 11-82, a cui si rinvia per l'ampia e documentata bibliografia.

<sup>42</sup> Come evidenziato di recente da E. LONGO, *Gli effetti diretti e indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018.

<sup>43</sup> E. CHELI, *Tra conservazione e riforme, la costituzione alla prova del tempo*, in *il Mulino*, 4, 2008, 755-760; M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, a cura di G. BRUNELLI, G. CAZZETTA, Giuffrè, Milano, 2013, 355-363.

<sup>44</sup> Lettera del 5 agosto 2011 il cui testo è stato reso noto dal Corriere della sera il 29 settembre 2011. Sulla vicenda v. G. TARLI BARBIERI, *Editoriale. Delegificazione e decreti di natura non*

Si badi bene, in 70 anni di esperienza repubblicana sono certamente emerse molte esigenze di cambiamento della parte organizzativa della Costituzione; numerosi istituti della Parte II, soprattutto quelli relativi alla organizzazione regionale della Repubblica, o il sistema di produzione legislativa, mostrano gravi distorsioni e necessiterebbero una revisione. Ma il fallimento eclatante e senza appello della recente riforma “Boschi-Renzi” mi pare confermi la riflessione sin qui proposta.

Da più parti, in questi mesi, è stata riconsiderata la ragione del singolare procedimento di revisione costituzionale della Costituzione Italiana che, da un lato, consente, dinanzi ad un testo di riforma approvato in seconda lettura a maggioranza assoluta, un referendum popolare confermativo senza quorum costitutivo (ovverosia senza un numero minimo di partecipanti al voto affinché l'esito sia valido); dall'altro, “*impedisce*” del tutto il referendum popolare dinanzi ad una votazione a maggioranza dei 2/3<sup>45</sup>.

La ragione è evidente: il “*grundpakt*”, ovverosia i portatori del patto fondamentale sono i partiti. La modalità fisiologica per modificare la Costituzione è dunque attraverso una riproposizione del patto fondativo e cioè attraverso un accordo che comprenda la quasi totalità dei partiti rappresentati in Parlamento. Dinanzi a tale accordo neanche il popolo può intervenire.

Ancora troviamo nei manuali dei maestri del diritto costituzionale italiano, l'idea che la “minaccia” di un referendum senza quorum costitutivo (dunque, utilizzabile da una minoranza purché vivace e organizzata) prevista dall'art. 138 della Costituzione, serviva essenzialmente a sconsigliare riforme costituzionali non approvate a maggioranza dei 2/3 e a forzare la ricerca di una amplissima convergenza partitica<sup>46</sup>.

Se eccettuiamo la riforma del Titolo V del 2001, approvata a maggioranza e confermata dal referendum popolare - riforma peraltro unanimemente considerata estremamente imprecisa nella redazione e foriera di molte complicazioni sul piano costituzionale - tutte le altre “grandi riforme” costituzionali approvate senza la maggioranza dei due terzi sono state bocciate dal popolo e, dunque, sono fallite.

---

*regolamentare nella "brace" del sistema delle fonti normative*, Disponibile on-line all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2011; P. BIANCHI, *Relazione di sintesi della II sessione. Disuguaglianze e mercato*, in *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, a cura di M. DELLA MORTE, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 377-378.

<sup>45</sup> Stiamo parlando del p.d.l. costituzionale AC 1173, Intitolato “Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare” presentato nella XVIII legislatura dai deputati D'Uva et. al.

<sup>46</sup> Consiglio, evidentemente ignorato dal Premier Renzi, il quale anzi, in una fase iniziale della vicenda politica del suo governo, quando ancora sembrava che la riforma fosse sostenuta da una ampia maggioranza parlamentare, aveva dichiarato che se anche avesse avuto a disposizione la maggioranza dei 2/3 per l'approvazione, avrebbe chiesto ai sostenitori del Governo di farla venire meno per consentire “comunque” al popolo di esprimersi.

Veniamo quindi al secondo paradosso: i partiti oggi hanno ormai perso il collegamento con le culture politiche protagoniste del patto costituente e questo ha finito per attrarre irresistibilmente il tema della stessa riforma costituzionale nell'area della discussione maggioritaria di governo (casomai, razionalizzando tale processo, attraverso il successivo avallo dell'appello al popolo), senza rendersi conto che questo piano, privato della dimensione ideale originaria, rende impraticabile la riforma del patto fondativo.

## **5. I CUSTODI DEL PATTO**

L'ultimo fattore che vorrei evidenziare in questa ricostruzione, attiene la *garanzia* del patto costituzionale.

Nell'assetto costituzionale due sono i soggetti principalmente incaricati di "custodire" il patto costituente: la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica.

E, d'altra parte, proprio perché incaricati di custodire questo patto nella sua dimensione costituzionale, sono organi tendenzialmente sganciati (ovviamente in misura diversa) dal circuito della politica di governo.

Volendo anche in questo caso ricorrere ad una sintesi *tranchant*, a me pare che, pur nei chiaroscuri inevitabili in settanta anni di storia, entrambe queste istituzioni siano state effettivamente garanti, non soltanto di un certo assetto istituzionale cristallizzato nel testo (o nel tempo) della Costituzione, bensì siano state anche depositarie di quel "patto ideale" su cui è costruita la nostra Costituzione.

Nel caso della Corte costituzionale questa autocoscienza mi pare particolarmente evidente. Se ci chiediamo quale sia il *proprium* della giurisprudenza costituzionale italiana, se esista un *Italian Style* rappresentato dalla nostra Corte, come di recente abbiamo provato a mostrare<sup>47</sup>, a noi pare che esso stia proprio nella struttura "relazionale" del nostro organismo di giustizia costituzionale.

Con questo termine si sta ad indicare la tendenza della nostro giudice costituzionale, titolare di un potere virtualmente assoluto (annullare senza possibilità di appello le leggi ovvero gli atti dei poteri supremi dello stato), ad utilizzare questo potere in modo tale da cercare una "relazione cooperativa" con gli altri poteri dello stato (in particolare legislativo e giudiziario). Pensiamo all'invenzione delle sentenze interpretative, ovvero ai moniti, all'assunzione del diritto vivente o alle additive di principio.

Ma soprattutto è all'interno della dimensione interpretativa della giurisprudenza costituzionale che emerge il ruolo di custode della costituzione come "patto ideale".

---

<sup>47</sup> V. BARSOTTI, P.G. CAROZZA, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Italian Constitutional Justice In Global Context*, Oxford Univ Press, Oxford, 2016.

La Corte, infatti, ha costantemente difeso la natura compromissoria del tessuto normativo costituzionale, affermando il bilanciamento e la ragionevolezza come canoni interpretativi basilari della sua attività giudiziaria; più volte ha espressamente rigettato l'idea di diritti o principi "tiranni" (per usare la bella espressione della sentenza ILVA<sup>48</sup>) e cioè di valori non bilanciabili o componibili con altri.

La Corte non ha mai presupposto, né ricercato l'esistenza di una ideologia politica "dominante" sottesa alle varie formulazioni del testo costituzionale, così come non ha mai propugnato un "pensiero costituzionale unico", ma ha sempre dato atto della necessaria pluralità di valori, interessi e ideali coinvolti nelle singole proposizioni costituzionali.

Un discorso a sé, ovviamente, andrebbe fatto per il Presidente della Repubblica, istituzione indubbiamente più vicina per le sue funzioni all'azione pratica e quotidiana degli organi di direzione politica dello stato e dunque a contatto costante con i partiti.

In ogni caso, mi pare che sinteticamente si possa dire che la Presidenza della Repubblica (se si può astrarre rispetto ai singoli Presidenti) in questi anni non abbia rappresentato solo un simbolo o un notaio della storia istituzionale; essa è stata a più riprese un attore, in certi momenti forse anche troppo dinamico, nel dibattito politico; attore - pur nella diversità dei vari stili presidenziali - non catturato, però, all'interno del dibattito politico governativo, bensì elemento di richiamo e di fedeltà rispetto al patto ideale che ha costituito il fondamento della nostra Costituzione.

## 6. OGGI

Che valutazioni possiamo trarre da questa ricostruzione per la situazione attuale del sistema costituzionale italiano?

Potremmo sintetizzare così il percorso fatto: il patto costituente è stato siglato tra culture politiche estremamente diverse, ma decise a legarsi l'un l'altra per garantire un futuro di democrazia e pluralismo al paese. Queste stesse culture hanno indicato nei partiti politici usciti dal fascismo i protagonisti di questa costruzione democratica e pluralista. I partiti in settanta anni si sono del tutto trasformati, hanno subito un vero e proprio processo di "secolarizzazione" tanto che oggi possiamo dire che i protagonisti attuali del dibattito politico non hanno più nulla a che fare con quelli degli anni '50.

Anzi, oggi vediamo agire nello spazio politico alcuni nuovi partiti o movimenti che sembrano non condividere più alcuni degli elementi costitutivi del patto: si pensi, al tema della democrazia interna dei partiti, al divieto di mandato imperativo oppure, in materia di libertà ed eguaglianza, alla pari dignità tra cittadini e non cittadini.

Dobbiamo dunque affermare che il patto fondativo sia ormai venuto meno?

---

<sup>48</sup> Corte cost., sent. n. 85/2013.

Penso proprio di no.

Innanzitutto, e torno alla mia premessa, per la natura storica di questo patto, per il fatto cioè, che esso, come ho cercato di spiegare, è nato su di un piano diverso dalla politica partitica, un piano di dialogo culturale ed ideale che, dunque, non può essere meramente ricondotto o ridotto alla attuale dialettica tra i nuovi movimenti e ciò che resta dei vecchi partiti.

Rimane l'“esperienza costituzionale” come un fatto e come tale non può cancellarsi per le vicende politiche seguenti.

In realtà, come abbiamo visto, sin da subito i partiti politici si sono sganciati e progressivamente allontanati da quella cultura costituzionale condivisa, cultura che in questi settanta anni ha vissuto più nelle istituzioni di garanzia che in quelle politiche. Dunque non dobbiamo stupirci più di tanto ovvero abbandonarsi ad una nostalgia o peggio ad una forma di “conservatorismo” costituzionale

La cultura della costituzione rimane all'interno della norma giuridica fondamentale come ci è stato insegnato<sup>49</sup>, ma essa deve oggi trovare un nuovo “portatore”, un nuovo attore operativo sul piano delle decisioni delle politiche di governo.

È questo il compito che oggi si delinea per i nuovi attori della scena politica, immaginare nuove forme espressive di quella stessa consapevolezza condivisa sulla quale è nata la Repubblica.

Per queste ragioni mi pare che l'emergenza oggi si sposti molto più sul piano educativo che esclusivamente giuridico-istituzionale. E in questa prospettiva, possono forse aiutare le parole di un grande pensatore del nostro tempo che cito non in qualità di rappresentante di una confessione religiosa, ma perché mi pare che esprima una saggezza e una conoscenza profonda delle dinamiche delle istituzioni collettive che si fondano su una base etica, guidando l'istituzione sociale e politica certamente più antica che ancora oggi sia esistente.

Mi riferisco a Joseph Ratzinger - Papa Benedetto XVI - che nella sua lettera enciclica *Spe salvi*, ha affrontato direttamente il tema del declino e della crisi delle istituzioni, anche giuridiche, ricordando che in campo etico e morale non è possibile replicare quello che accade nel campo delle leggi scientifiche o naturali; in questi settori infatti il progresso è *addizionabile*, cioè ogni generazione inizia da dove è finita quella precedente, prefigurando una crescita lineare<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> P. BARILE *La Costituzione come norma giuridica: profilo sistematico*, Barbera, Firenze, 1951.

<sup>50</sup> Su tali aspetti sia consentito richiamare M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Benedetto XVI e il pensiero giuridico*, in *La legge di re Salomone*, a cura di A. SIMONCINI, M. CARTABIA, Bur, Milano, 2013, 39-43.

“Nell’ambito invece della consapevolezza etica e della decisione morale non c’è una simile possibilità di addizione per il semplice motivo che la libertà dell’uomo è sempre nuova e deve sempre nuovamente prendere le sue decisioni

La libertà presuppone che nelle decisioni fondamentali ogni uomo, ogni generazione sia un nuovo inizio. Certamente, le nuove generazioni possono costruire sulle conoscenze e sulle esperienze di coloro che le hanno precedute (...). Ma possono anche rifiutarle. (...) Ciò significa che (...) il retto stato delle cose umane, il benessere morale del mondo non può mai essere garantito semplicemente mediante strutture, per quanto valide esse siano.

Anche le strutture migliori funzionano soltanto se in una comunità sono vive delle convinzioni che siano in grado di motivare gli uomini ad una libera adesione all’ordinamento comunitario. La libertà necessita di una convinzione; una convinzione non esiste da sé, ma deve essere sempre di nuovo riconquistata comunitariamente<sup>51</sup>.”

---

<sup>51</sup> BENEDETTO XVI, *Spe Salvi*, Lettera Enciclica ai Vescovi, ai presbiteri e ai diaconi, alle persone consacrate e a tutti i fedeli laici sulla speranza cristiana, Libreria Editrice Vaticana, 30 novembre 2007, 24.