

Aggiornare la Costituzione – Guido Crainz & Carlo Fusaro – 1

✘ Nel dibattito sulla riforma costituzionale *Aggiornare la Costituzione – storia e ragioni di una riforma* offre due importanti contributi. Il primo, a cura di Guido Crainz, riguarda il quadro politico e sociale dell'immediato dopo guerra, quando l'Assemblea Costituente si insediò e incominciò i suoi lavori. Il secondo saggio, a cura di Carlo Fusaro, presenta una analisi puntuale della Costituzione in vigore e delle proposte di modifica.

La scelta dei due autori di ricordare la situazione politica, economica e sociale dell'Italia alla fine della II Guerra Mondiale ritengo che sia di grande importanza perché, proprio in questo quadro, si collocano la discussione e, infine, la scelta del testo Costituzionale.

Come ricordano Fusaro e Barbera nel loro *Corso di Diritto Costituzionale* (il Mulino, Bologna, 2012) alcuni teorici (il cui caposcuola è Hans Kelsen) considerano gli ordinamenti giuridici come il complesso delle norme vigenti in un determinato spazio territoriale, considerato come qualcosa a sé, isolato dalla società e da studiarsi secondo regole proprie. Questa scuola di pensiero è *chiamata normativista*.

Ad essa si contrappongono le *teorie istituzionaliste* (i cui capiscuola sono considerati Sante Romano in Italia, e Maurice Haurou in Francia), secondo le quali un ordinamento non è solo un complesso di prescrizioni normative. Esso è il complesso delle norme che scaturiscono da una determinata organizzazione sociale.

In altri termini *non sono le norme a dar luogo alla*

organizzazione, ma è questa che le produce, e la loro funzione è di mantenerla, consolidarla rafforzarla.

Ho voluto ricordare questi principi del diritto poiché molti oppositori alla riforma costituzionale in gioco si richiamano a una *visione normativista*. Per comprendere viceversa il quadro della *visione istituzionalista* il contributo di Guido Crainz è di grandissima utilità. Mi limiterò a richiamare alcuni punti dell'exkursus storico di Crainz che aiutano a mettere in luce le ragioni che hanno portato a una Carta Costituzionale la cui seconda parte, quella relativa agli Organi dello Stato, ha assunto la forma che conosciamo e abbiamo sperimentato dal 1948 ad oggi.

Sul quadro politico generale

Il quadro politico influenzò il modo di lavorare e il prodotto finale dei padri costituenti attraverso conflitti e scelte conseguenti. Il primo conflitto che si manifestò riguardò i poteri dell'Assemblea Costituente: affidarle anche poteri legislativi e il potere di scelta tra Monarchia e Repubblica? A questa ipotesi si opposero sia gli Alleati sia De Gasperi che sostennero il ricorso al Referendum per la scelta tra Repubblica e Monarchia, e furono per la limitazione del potere legislativo alla sola approvazione della legge di bilancio e della fiducia al Governo.

Il clima politico all'atto dell'elezione dell'Assemblea Costituente (2 giugno 1946) era caratterizzato da un'azione *quasi di sabotaggio* del Re Vittorio Emanuele III che abdicò nel maggio del '46 a favore del figlio Umberto. L'abdicazione avvenne in contrasto con il decreto luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944[1] e con l'art. 2 del decreto legislativo luogotenenziale n° 98 del 16 marzo 1946[2] che prevedevano il mantenimento del regime luogotenenziale sino alla consultazione elettorale per l'elezione dell'Assemblea Costituente. Il progetto originale era, infatti, quello di rimettere nelle mani dei costituenti la scelta della forma di

Stato; in un secondo momento si optò per la scelta referendaria ma, comunque, sempre in regime luogotenenziale del figlio Umberto.

L'abdicazione venne considerata una rottura della tregua istituzionale concordata, in particolare dal Partito Comunista che sull'*Unità* sosteneva l'equazione: *monarchia-fascismo-guerra*. Dietro l'abdicazione si sospetta che ci fossero accordi segreti con il movimento fascista clandestino. I sostenitori della Monarchia, d'altra parte, condividevano tutti i timori, anche popolari, di un *salto nel buio verso la Repubblica*, che consideravano l'*anticamera del Comunismo*. Del resto alle elezioni amministrative la sinistra conquistava, anche se di poco, la maggioranza delle amministrazioni comunali.

A ridurre il clima di paura contribuì anche il Corriere della Sera, diretto da Paolo Murialdi in contrasto con gli editori Crespi solidamente filomonarchici, che sostenne che, mentre in tutta Europa caratterizzata da Stati di democrazia matura, le monarchie potessero resistere e rendere ininfluente il rischio di comportamenti autocratici, in Italia l'immaturità della società abbisognava di un sistema repubblicano. Del resto dal voto referendario uscì un Paese sostanzialmente diviso anche geograficamente tra Repubblica e Monarchia. Pochi giorni dopo il voto emersero tensioni e lacerazioni che portarono all'assassinio di don Umberto Pessina nel tristemente famoso *triangolo della morte* in Emilia, tumulti di braccianti, disoccupati e reduci soprattutto nel Meridione.

Al contempo si coglie anche un clima di fiducia e speranza, con la ricostruzione del Teatro alla Scala di Milano inaugurato da Toscanini, la apertura della Fiera di Milano come segno di ripresa economica. Persino la Gazzetta dello Sport titola che il "*Giro della rinascita ha il suo segreto: si chiama fiducia*".

Molto complesso e critico anche il quadro internazionale con

le difficoltà relative ai i primi incontri di De Gasperi alla Conferenza di Pace di Parigi e in seguito con l'emergere del polo di potere all'est Europa con il costituirsi di quella che Winston Churchill chiamò la *cortina di ferro*. Anche in Francia si insedia un'Assemblea Costituente nel '45 che promulga una Carta che prevede un'unica Assemblea legislativa, in seguito bocciata dal referendum popolare del 5 maggio del '45 e riscritta da una nuova Assemblea eletta lo stesso giorno del Referendum italiano.

De Gasperi paventa lo stesso rischio per l'Italia e sostiene la necessità di avere due Camere parlamentari, al fine di evitare rischi di sovietizzazione o di comitati di salute pubblica. Anche Pio XII interviene dichiarando: domani si deciderà se *“l'una o l'altra delle due sorelle latine, di ultra millenaria civiltà cristiana continueranno ad appoggiarsi sulla rocca del cristianesimo ... o se invece vorranno rimettere le sorti del loro avvenire alla impassibile onnipotenza di uno stato materialista, senza ideale ultraterreno, senza religione e senza Dio”*. In questo clima i lavori della Costituente proseguirono per tutto il 1947.

Sul quadro economico

Nel 1947 la situazione economica italiana è in forte crisi: inflazione galoppante, carenza di prodotti agricoli, rischi di sommosse per il pane. Nel suo viaggio in USA del '47 De Gasperi invoca aiuti economici e per ottenerli dipinge a tinte fosche la situazione italiana e paventa il rischio di un PCI pronto a portare l'Italia nell'orbita Sovietica.

Il governo di Unità nazionale cade nei primi mesi dell'anno e, alla fine del '47, parte il Piano Marshall in sostegno dei Paesi Europei. Da una parte abbiamo quindi un quadro internazionale in cui sta sorgendo il conflitto della guerra fredda e, sul piano interno, un'importante crisi economica con la DC che punta al suo superamento per non perdere le imminenti elezioni politiche (aprile 48).

Sui principi ideali

Crainz ricorda che in tutti i partiti politici e tra gli intellettuali il concetto stesso di democrazia era ancora confuso. Il Pci praticava una sorta di *doppiezza* sostenendo la convivenza in un quadro democratico ma con le riserve mentali proiettate in un futuro indefinito che prevedevano il crollo del sistema e la creazione di una *patria comunista*.

Togliatti propugna la *democrazia progressiva*, un'idea sfuggente ma utile per allontanare nel futuro la rottura rivoluzionaria. Frequenti sono le critiche alle illusioni parlamentari o la contrapposizione tra una democrazia sostanziale e una democrazia formale, borghese e solo apparente. Anche Longo ipotizzava di abbandonare il solo terreno parlamentare senza temere possibili urti armati e Togliatti, pur negando una prospettiva immediata di insurrezione, aggiungeva che *"un comunista non può escluderla in eterno"*.

Anche nella Chiesa di Pio XII l'idea di democrazia era confusa, propendendo piuttosto verso i regimi di Franco in Spagna o Salazar in Portogallo. Dopo la sconfitta delle sinistre nel '48 la Chiesa spinge per introdurre forti elementi di destra nella DC, snaturandone la natura iniziale. E' anche per sostenere quest'urto che De Gasperi si batte per inserire i Patti Lateranensi nella Carta Costituzionale.

Crainz mette in luce i molti aspetti fortemente innovativi della prima parte della Costituzione, ricordando che con la sua promulgazione incomincia una battaglia per attuarla pienamente contro le forze conservatrici e le istituzioni che portavano con sé forti elementi di continuità con il passato regime.

Un esempio significativo riguarda una sentenza del febbraio del '48 della Corte di Cassazione che distingueva le *norme "precettive"* della Carta da quelle *"programmatiche"*, quindi

non necessariamente cogenti. Si rammenti che la stessa Corte Costituzionale è stata istituita nel 1956 e che in quell'occasione la stessa Avvocatura dello Stato si oppose a che la Corte potesse giudicare norme precedenti al 1948, cercando di impedire di fatto che le leggi promulgate in epoca fascista potessero essere messe in discussione. La loro abrogazione avvenne più volte nel corso degli anni col mutare del clima politico e sociale del Paese soprattutto negli anni sessanta e settanta. Infine ricorda Crainz, come solo dal 1963, le donne possono accedere a ogni grado della Magistratura e ad altre professioni da cui erano escluse!

E' molto importante l'osservazione di Crainz che la Carta Costituzionale nei suoi principi fondativi ha contribuito in modo essenziale a migliorare la società italiana e le istituzioni. Sul fatto che anche i partiti siano migliorati può esserci qualche dubbio, ma è indiscutibile che con il declinare della guerra fredda cominciò ad attenuarsi l'"ostruzionismo della maggioranza" e soprattutto la volontà di proteggere la democrazia dal pericolo comunista che portò spesso a mutilarla.

In l'autore affronta il tema dell'organizzazione dei poteri, che è proprio il soggetto dell'intervento di riforma su cui saremo chiamati ad esprimerci presto. Dovendo sintetizzare una complessa disanima del variare delle posizioni dei diversi partiti, si può sintetizzare il nucleo delle scelte come contrapposizione tra le posizioni più riformiste della sinistra e quelle della DC e delle destre che mettevano al primo punto la tutela dal rischio che potesse instaurarsi uno strapotere dei partiti socialista e comunista.

Togliatti sintetizza *"queste norme sono ispirate dal timore che domani vi possa essere una maggioranza che sia espressione libera e diretta di quelle classi lavoratrici che vogliono profondamente innovare la struttura politica, economica, social del Paese: e per questa eventualità si vogliono prendere garanzie, si vogliono mettere delle remore: di qui la*

pesantezza e lentezza nella elaborazione legislativa ... e di qui anche quella bizzarra della Corte Costituzionale".

Sulla assurdità della Corte Costituzionale si pronuncia anche Nenni *"non spenderò altre parole per mettere alla berlina la Corte Costituzionale. Sulla costituzionalità delle leggi non può deliberare che l'Assemblea nazionale, il Parlamento, non potendo accettarsi altro controllo che quello del popolo"*. In sostanza il parere della sinistra era che la DC e le forze conservatrici erano riuscite a introdurre nella seconda parte della Costituzione misure con l'esclusivo intento di porre ostacoli e barriere. Anche Dossetti in seguito mise in luce che la seconda parte della Costituzione ha gravato sulla paralisi dello Stato. Scrive Dossetti *" la preoccupazione maggiore di De Gasperi era il fatto che il PCI potesse diventare maggioranza. Il carattere eccessivamente garantista della Costituzione è nato lì"*.

Negli anni successivi si accende un dibattito sui limiti e difetti del bicameralismo perfetto. Non voglio richiamare altri punti del saggio di Crainz, anche perché molto è contenuto nelle [note edite da Claudio Cereda relativamente agli interventi di Calamandrei](#).

Mi preme in ogni caso un'osservazione conclusiva: la battaglia politica in atto contro la riforma approvata dal Parlamento nasconde esattamente lo stesso timore che rilevavano Togliatti e Dossetti: *la semplificazione dei procedimenti legislativi avrebbe come effetto la fine degli spazi di mediazione, e contrattazione che negli ultimi anni vanno sotto il nome di consociativismo*. Sorprende che tante forze politiche che hanno tuonato appunto contro il consociativismo si oppongano ora a una riforma che ne ridurrebbe gli spazi.

Guido Crainz – Carlo Fusaro

Aggiornare la Costituzione – Storia e ragioni di una riforma

(1 – Continua)

Questo articolo è stato condiviso in un certo numero di gruppi Facebook. Coloro che commentano provenendo da Facebook sono pregati, per allargare l'ambito di discussione, e consentire all'autore di intervenire, di inserire i loro commenti direttamente in Pensieri in Libertà o al termine dell'articolo, o meglio ancora più sotto dove viene richiesta la identificazione antispam (in quel caso il commento viene inserito nel database del sito). I commenti più recenti sono visibili e accessibili nella colonna di destra. La stessa regola vale per i "mi piace". Grazie.
