

INAUGURAZIONE DEL SEMINARIO 1999

INTERVENTI

PAOLO BLASI *

Porto il saluto del nostro Ateneo a questo Seminario Parlamentare che ormai si svolge per tradizione qui a Firenze e che, come sapete, è gestito dalle nostre due facoltà di Scienze Politiche e di Giurisprudenza, riconosciuto dalle Camere e che serve soprattutto, per preparare i futuri funzionari del nostro Parlamento. Come voi forse sapete il nostro Parlamento, da un punto di vista di funzionamento di tutta la struttura, è forse uno dei Parlamenti che funziona meglio nel mondo, questo bisogna dirlo a onore di tutti coloro che lavorano e che preparano a lavorare in quel contesto. Ovviamente non è colpa dei funzionari se poi nell'ambito del Parlamento i risultati sono meno efficienti di quella che invece è tutta la struttura di supporto. A me fa piacere sottolineare che questa struttura di supporto è veramente tra le più efficienti che esistono oggi nei paesi più sviluppati. Sono dunque orgoglioso che questo nasca anche da una esperienza come questa che si svolge a Firenze ormai da anni e che vede sempre coinvolti docenti e personalità di massimo livello e della massima qualificazione.

* Rettore dell'Università di Firenze.

PAOLO BARILE *

Do lettura di alcuni telegrammi che ci sono pervenuti. Anzitutto, c'è un telegramma di Lorenzo Acquarone vicepresidente della Camera che dice: "Non previsti impegni istituzionali mi trattengono all'estero così precludendomi la possibilità di partecipare all'inaugurazione del Seminario degli Studi Parlamentari, Vi prego di scusarmi e di porgere ai convenuti e referenti il saluto". È indirizzato a Paolo Caretti che del resto è il nostro preside. Poi Vannino Chiti presidente della Regione è assente oggi per impegni istituzionali e incarica l'Assessore Giannarelli di rappresentarlo, formulando i suoi auguri e saluti.

Se devo dire due parole su questo Seminario, devo ricordare in primo luogo come nacque, quale fu l'idea e come è stata sviluppata in questi anni. L'idea fu di Silvano Tosi, che purtroppo ci ha lasciati troppo presto. Silvano Tosi un giorno, con me e con Predieri, propose di fare qualche cosa di piuttosto originale, che in Italia non era stato mai fatto: organizzare una serie di seminari, di lezioni seguite poi da contraddittorio con gli studenti, da affidare a professori universitari, parlamentari, o a persone addette alle varie professioni. Persone le quali venissero qui a raccontare le loro opinioni e la loro esperienza e a discuterle con un gruppo di studenti sceltissimi, fruitori di una borsa di studio. Questo perché? Perché è importante che si sentano qui, che si facciano sentire a questi giovani che vogliono addestrarsi nel campo del diritto parlamentare o in genere del funzionamento del Parlamento, sentire le voci in un senso, e le voci in senso opposto. In genere, questo colloquio a più voci, che può avvenire anche nello stesso seminario, ma che normalmente avviene attraverso la serie di questi seminari, suscita molto interesse generale. A un certo punto purtroppo è mancato l'ideatore di questa iniziativa, quello che aveva avuto la prima idea, cioè il Silvano Tosi. Ce ne siamo continuati a occupare per qualche tempo Predieri e un po' di più io, e alla fine poi abbiamo fatto capo con molto piacere a Paolo Caretti preside della facoltà di Giurisprudenza il quale, in collaborazione con Massimo Morisi, ricopre la carica di Segretario Generale della nostra associazione. E lui segue ormai attentamente questi corsi, dal principio alla fine. Mi sembra che tutto sommato, a giudicare appunto dal desiderio vivo di partecipare, mi sembra che questa esperienza sia andata piuttosto bene. E quindi anche quest'anno la ricominciamo con il consueto entusiasmo e con il consueto sciocco ottimismo, sciocco ottimismo

* Professore emerito dell'Università di Firenze.

che caratterizza alcuni di noi, me in particolare. Questa frase per altro non è mia ma è di Alessandro Galante Garrone, il quale viene accusato sempre dalla moglie del suo “sciocco ottimismo”. Ma senza uno sciocco ottimismo io ho l'impressione che in un paese come il nostro in questo momento in particolare non si riuscirebbe davvero neanche a uscire di casa! E allora sulla base di questo io dichiaro aperto il Seminario di quest'anno, dando a questo punto la parola all'onorevole Rognoni per il Senato.

CARLO ROGNONI *

Grazie professore. Io porto i saluti del Senato al presidente e anche naturalmente i miei. Anche questa volta l'avvio del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari costituisce occasione di confronto su uno dei temi principali del dibattito politico e anche della fase storica che interessa il nostro paese in questo momento. Il come chiudere positivamente, si spera, una difficile fase di transizione dal cui sbocco dipende la qualità e l'efficienza delle istituzioni e insieme il rapporto tra cittadini e democrazia. Le culture politiche e giuridiche sono dunque chiamate a misurarsi e a verificare se è possibile un riformismo costituzionale per il nostro paese. Oppure se il carattere provvisorio della transizione non rischi di connotare in modo duraturo l'affannoso funzionamento delle istituzioni. Ecco perché anche l'incontro di oggi muove da questi interrogativi rimasti senza risposta, anche dopo la Commissione Bicamerale, un tentativo utile ma che non è approdato a quel progetto unitario di riforma costituzionale che è stato al centro del confronto democratico degli ultimi tempi. Da quell'insuccesso occorre ripartire e tornare a parlare di riforme ma considerando che ormai siamo in vista di un referendum sulla legge elettorale maggioritaria che costituisce in sé l'occasione per riprendere il dibattito su un aspetto essenziale delle riforme. È anche un vincolo da cui si esce o con una risposta positiva del Parlamento oppure con un risolutore pronunciamento popolare. Ecco allora che l'istituto referendario assu-

* Vice Presidente del Senato.

me o il significato, come qualcuno ha detto, di una “spallata” al sistema politico incapace di auto-riformarsi; oppure si configura come uno stimolo necessario in questa fase all’attività delle Camere. Dalle stesse Camere d’altra parte sorge il lamento sulla lentezza dei propri ritmi, che questa è un’ipoteca negativa all’efficienza e alla credibilità delle istituzioni. Se poi si considera la proliferazione di partiti, movimenti, aggregazioni, specchio di quella instabilità da cui è derivata sia la crisi del Governo Berlusconi, sia la crisi del Governo Prodi, si aggiungono altri elementi di riflessione al tema cruciale della inadeguatezza del nostro sistema politico e della reiterata dimostrazione di una incapacità di auto-riforma. È dentro questo scenario che si colloca l’occasione del vostro seminario di studio, dentro la contraddizione politica tra il grande risultato dell’ingresso dell’Italia nell’Europa monetaria, e istituzioni che non riescono a fuoriuscire dal loro stato di permanente instabilità. Ma di fronte a ciò bisogna evitare l’illusoria scorciatoia che la tecnica possa risolvere i problemi della politica. Occorre invece una sinergia tra tecnica e politica, un incontro tra le competenze tecnico-giuridico e chi deve poi portare a sintesi legislativa la riflessione giuridica e politica. Mi viene in mente quanto scriveva uno studioso illustre, Gaetano Filangeri, che nel Settecento proponeva una filosofia in soccorso dei governi, una scienza della legislazione che diventa la sintesi e l’incontro tra studiosi e politici, tra la coscienza della maturazione dei tempi e la necessaria risposta che la politica è chiamata a dare evitando tentazioni conservatrici che di fronte al nuovo sanno solo coltivare la nostalgia o proporre soluzioni “gattopardesche”. Finora risposte importanti sono venute dalla riforma Bassanini, anche se vedo oggi dalla lettura dei quotidiani che anche su queste riforme tira il vento della polemica. Mentre sono ancora insoddisfacenti i risultati a proposito di stabilità, di una maggiore partecipazione, di decentramento dei poteri, di federalismo. Cioè sui temi che disegnano la dimensione nuova del rapporto cittadino-istituzione. Mi sembra giusto ricordare come in questo Seminario che si apre oggi, al centro ci sono le problematiche politico-istituzionali più importanti e più attuali del paese. E questo fatto è bene che ce lo diciamo e proprio lo diciamo ai giovani, e lo ricordiamo a chi comincia questo corso: questo fatto comporta che la docenza e la discussione non avvengono all’interno del solo circuito universitario. Il Seminario costituisce infatti un momento di incontro e di interazione didattica tra mondo accademico e mondo delle istituzioni con particolare riferimento a quelle parlamentari, che risultano presenti al Seminario non soltanto nella loro componente politica, ma anche in quella burocratica visto che molte lezioni sono tenute da validi funzionari parlamentari. E questo è un rapporto che va mantenuto e va incoraggiato. Le questioni comunque aperte e così richiamate velocemente da me, non possono ormai ignorare anche la dimensione europea. Cioè, se è vero che dalla unione monetaria occorre passare all’unione politica europea, se è sempre più avvertita la necessità di

una comune politica estera europea – il conflitto USA e IRAQ ha visto l'Europa confusa, divisa – e nuove relazioni politiche tra gli stati europei sono necessarie, se è vero, insomma, che nei prossimi anni dovranno essere i temi quelli della cittadinanza europea al centro dell'attenzione, se è vero che in campi importanti come le tecnologie informatiche c'è chi parla di una Maastricht della multimedia, allora come si può pensare a riscrivere pezzi della Costituzione senza l'ottica nuova della dimensione sovranazionale. Ecco, come tutti riconoscono questo, si dice, è il tempo della crisi degli Stati Nazionali, perciò non mi pare adeguato riscrivere le costituzioni prescindendo da questo dato storico politico che è dirrompente. E la riflessione ulteriore da fare è quella di come correlare in Europa istituzioni giuridiche, istituzioni sociali, istituzioni politiche per raggiungere una nuova coesione sociale che, ha scritto proprio Giuliano Amato, tenga assieme i termini "liberté e fraternité" che fanno coppia solo da questa parte dell'Atlantico. Ecco, io penso che proprio questo debba essere l'obiettivo di una ricerca impegnativa che attende anche il vostro contributo di studio e di elaborazione per far sì che l'esaurirsi di un assetto istituzionale, segni effettivamente l'inizio di un percorso nuovo, che sappia dare risposte moderne non solo ai cittadini di oggi ma anche alle generazioni future. Grazie e buon lavoro a tutti.

PROLUSIONE:
RIFORMA E RIFORME DELLA COSTITUZIONE

GIULIANO AMATO *

Vi ringrazio di avermi invitato, ringrazio le autorità presenti, ma voglio considerarla una prova proprio di amicizia, perché io a questo Seminario sono abituato a venire da professore e non intendevo portarmi il ministro appresso, cosa che però mi è impossibile in questa fase della mia vita. La mia è una lezione che, probabilmente, deluderà molti, che riguarda un tema molto astratto che considero importante e rispetto al quale le vicende accadute in Italia in questo ultimo decennio offrono occasione di utile ripensamento. Può darsi che abbia anche dei risvolti pratici, ma ne vorrei parlare agli studenti in ragione proprio della sedimentazione che il tema ha finito per avere nel corso degli anni senza più rivisitazioni. Questa è l'opportunità invece di rivisitarlo.

Il tema è in qualche modo cripticamente riflesso nel titolo che ho scelto "Riforma e riforme della Costituzione" (non so se ho messo "e" od "o"), che è semplicemente in altre parole il tema della modificabilità delle costituzioni rigide: se è possibile che una costituzione rigida venga assoggettata a riforma complessiva, o se è soltanto possibile che si pratichino su di essa delle specifiche riforme. I giuristi capiscono di che cosa intendo parlare: e quindi non intendo parlare delle riforme che servono o che non servono.

Perché mi sono posto questo problema? Perché colpisce il fatto che nel corso degli ultimi dieci anni per ben tre volte, se non di più, si sia tentato di procedere in Italia ad un unico e organico mutamento della Costituzione, investendo una Commissione ogni volta Bicamerale con il compito di riorganizzare l'insieme, limitato sia pure alla seconda parte della Costituzione. Ma già questo è significativo: che senza riproporsi il delicatissimo e in genere non auspicato tema della revisione della prima parte e proponendosi solo quello di rivedere, però nel suo in-

* Ministro per le Riforme Istituzionali.

sieme, la seconda parte, prospettandosi di farlo con un unico testo che perciò inanellasse modifiche di tutto ciò che sta nella seconda parte della Costituzione – il Parlamento, il Governo, la Pubblica Amministrazione, le Regioni, gli Enti Locali, la Giustizia, la Corte costituzionale – non ci si è mai riusciti; questo disegno non è riuscito.

Noi non abbiamo una grande prassi di revisioni costituzionali: in 50 anni la nostra Costituzione è stata toccata pochissime volte e per aspetti in fondo marginali, salvo la prima volta quando si unificarono le durate delle due Camere, quella fu una modifica abbastanza significativa, poi veramente piccolissime cose. Altri paesi, in archi temporali analoghi, hanno avuto modifiche più sostanziose. Fatto sta che noi siamo passati dagli spizzichi al tentativo del totale per blocco, blocco secondo e non è accaduto. Ci si può domandare perché. Nella storia noi stiamo diventando osservatori sempre più superficiali e psichedelici della cronaca e questo ci impedisce spesso di renderci conto che gli andamenti della cronaca non sono sempre figli di ciò che D'Alema e Berlusconi hanno detto il giorno prima, ma sono spesso figli anche di tendenze più profonde che emergono alla superficie. Quanto più ci facciamo attrarre dalle luci psichedeliche del quotidiano, tanto meno siamo in grado di cogliere le ragioni non quotidiane che influenzano i nostri comportamenti. Il che detto, naturalmente, io non ho nessuna ragione di escludere che l'insuccesso dei successivi tentativi delle tre Bicamerale possa essere largamente spiegato da ragioni contingenti e di sicuro se ne trovano. Volta a volta andando a rivedere le cronache delle settimane finali del lavoro di queste bicamerale – o di quelle che hanno seguito il loro lavoro -, si trovano ragioni a sufficienza per spiegarne il fallimento. Ma, ecco, la domanda è se c'è solo questo. Ora, soprattutto nel corso dell'ultimo tentativo, qualche ragione più di fondo è affiorata, mi è parso, sia pure incidentalmente quando fu sollevata una questione più che da altri dallo stesso professor Barile, che è qui accanto a me, a proposito della utilizzazione, delle modalità se volete di utilizzazione del referendum confermativo che la legge istitutiva dell'ultima Bicamerale prevedeva dovesse essere tenuto sul testo definitivamente approvato dalle aule, e non ovviamente della sola Bicamerale. Davanti ad un testo che a quel punto emergeva in tutta la sua disarticolata varietà di tematiche, ciascuna delle quali stava provocando reazioni diverse, il professor Barile, non da solo, ma col particolare acume che lo contraddistingue da sempre, pose la domanda: si può sottoporre tutto questo testo a un unico referendum? Oppure è necessario dividere per parti omogenee il prodotto della Bicamerale e sottoporre ciascuna parte ad un referendum? Può darsi che la stesura della legge della Bicamerale gli desse più torto che ragione. Ma la domanda aveva comunque costituzionalmente senso, la domanda aveva senso comunque. Creò del fastidio questa domanda, perché in fondo non si era preparati a fronteggiare un'ipotesi del genere. Ma la domanda conteneva qualco-

sa su cui merita oggi a distanza riflettere con la dovuta pacatezza. La domanda se volete si preoccupava di un aspetto, cioè la libertà della volontà dell'elettore, del cittadino al quale si chiedeva di dire sì o no al testo. Un testo articolato in parti, ad una delle quali io elettore possa dare il mio consenso mentre ad altra io non darei il mio consenso, mi pone davanti ad un dilemma tragico: devo dire sì in nome della parte che condivido, o devo dire no in nome di quella che non condivido. Il mio sì concorre anche a far passare quella che non mi piace, il mio no impedisce che passi la parte che mi piace. Non dovrei essere messo in questa condizione. Se il referendum ha senso, l'elettore deve essere libero di esprimere un sì che è appunto il suo assenso, un no che è il suo dissenso! Non trovarsi davanti al sentimento misto, quello descritto una volta da Silos Labini nel modo, a mio avviso, più impeccabile, quando diceva che sentimento misto è quello che prova colui il quale viene informato che sua suocera è morta sbattendo con la macchina nuova di lui! Questo in famiglia può succedere in democrazia lo si dovrebbe evitare, in qualche modo. E quindi il professor Barile contrario ai sentimenti misti, diceva: cerchiamo di non mettere l'elettore in questa situazione.

Ora, però – ripeto – sullo sfondo di questa questione c'era un altro tema; un tema che andava e va diritto al cuore dei limiti della revisione costituzionale così come è regolata dall'art. 138. Non a caso, allo scopo di modificare in blocco la seconda parte della Costituzione, il 138 era stato utilizzato non per modificare parti della Costituzione, ma per prevedere una procedura derogatoria a sé medesimo ai fini della modifica della Costituzione, come tutti gli studenti laureati qui sanno benissimo! Quindi il 138 prevede una procedura, l'approvazione doppia delle due Camere a distanza di tre mesi e con certe maggioranze, per modificare questo o quel punto della Costituzione. Con quella procedura, era stata fatta in questa occasione (ma anche in altre occasioni era stato pensato) una legge costituzionale che non modificava la Costituzione, ma che *una tantum* prevedeva che allo scopo di modificarla venisse investita una commissione con i poteri referenti normalmente spettanti a distinte commissioni delle due Camere; che tale commissione investisse del proprio prodotto le aule; infine che si tenesse un referendum anche a prescindere dalle condizioni previste dallo stesso art. 138, quindi procedure derogatorie.

Naturalmente la legge costituzionale è stata pacificamente accettata da tutti, ma di un punto dovremmo essere in linea di principio tutti convinti: che in nessun caso potremmo usare l'art. 138 per introdurre delle modifiche costituzionali, che neppure al 138 è consentito introdurre! Cioè il 138 è una chiave che apre una porta e se una porta non può essere aperta da quel 138 non vengono fornite altre chiavi per aprire altre porte! In ogni caso siamo di fronte al problema: quali modifiche possiamo introdurre con l'art. 138? Si può con questa procedura modificare l'intera Costituzione, o l'intero impianto del suo assetto organizzati-

vo? Oppure la procedura di revisione è intrinsecamente limitata a singole e specifiche operazioni emendative? Cioè, la domanda che il professor Barile faceva a proposito del referendum, in poche parole si può trasferire sull'intera procedura. Perché poi gira gira anche se non fosse stata inventata la Bicamerale, il problema si sarebbe posto comunque, perché il Parlamento con le procedure ordinarie di revisione costituzionale potrebbe partorire una revisione amplissima di cui viene chiesta la sottoposizione a referendum, e si ritorna esattamente allo stesso problema. È un tema che noi europei mettiamo in un modo e gli americani mettono in un modo ancora più chiaro quando distinguono nettamente tra i poteri. Ogni tanto lo facciamo anche noi: quando Mortati parlava di "potere costituente"! Insomma, la distinzione è tra potere costituente e potere di revisione costituzionale. Che differenza c'è tra questi due poteri? Mettiamola così. La domanda posta così tutti la capiscono; il problema è che la domanda posta così ebbe una risposta molti anni fa e poi non ci siamo più tornati. Che differenza c'è tra il potere costituente e il potere di emendamento?

È evidente: il potere costituente è potere di fare una Costituzione, il potere di emendamento è quello di emendarla! Ma è un po' poco, insomma. Neanche nella più affollata aula di esami dell'università di Roma dove si tende a liberarsi del cliente nel tempo più rapido possibile, il cliente se la caverebbe con una risposta così limpidamente chiara e altrettanto limpidamente esigua e insufficiente! Devo dire che forse altrettanto esigua e forse altrettanto insufficiente è la risposta della quale ci siamo per anni appagati dopo esserci posti la domanda negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione, quando a questi temi si dedicava attenzione. Come ricordano i ragazzi e le ragazze, nelle pagine sulla Costituzione dei loro manuali di pubblico o di costituzionale, quelle che in genere si leggono rapidamente perché all'esame non te le chiedono mai, c'è scritto in genere che la nostra Costituzione è rigida; e bene o male tutti sapete distinguere tra una Costituzione rigida e una flessibile a suon di frasi di manuale; che la rigidità si divide in due sottotipi, rigidità procedurale e rigidità sostanziale; che la prima vuol dire che per modificare la Costituzione ci vuole una procedura speciale, mentre la Costituzione flessibile è modificabile con la stessa procedura della legge ordinaria; e la rigidità sostanziale la seconda, vuol dire che però neanche con quella procedura puoi modificare certe cose, eh! Quindi la Costituzione accetta modifiche solo con procedure ad hoc, ma ci sono delle modifiche che non accetta proprio neanche con quelle procedure. E questa è la rigidità sostanziale. Segue domanda da parte del protervo assistente che chiede: e in che consiste la rigidità sostanziale? La giovane vittima se la cavava dicendo: beh, una è la forma repubblicana prevista espressamente dalla Costituzione. E il protervo assistente: e poi? Allora, gli occhi della vittima potevano brillare aggiungendo: e poi ci sono i limiti impliciti. Brava! Quali? Incertezza perché se sono impliciti non sono scrit-

ti così chiari. Ma se la giovane vittima arrivava a dire: per esempio una legge, anche costituzionale, che riservasse l'accesso ai pubblici uffici ai soli cittadini di razza ariana, sarebbe comunque incostituzionale. Vai, vai trenta! Vai, vai trenta, tranquilla perché hai detto tutto quello che la dottrina del tempo aveva detto sull'argomento.

La modificabilità della Costituzione rigida noi la esaurivamo fondamentalmente in questo, nel fatto che essa stessa ci diceva che cosa riteneva imm modificabile anche con procedura di revisione. E poi dicevamo: be', ci sarà pure qualcosa'altro di imm modificabile! E l'esempio che stava nei manuali era quello, appunto, del ritorno alla disegualianza in ragione di razza, che feriva un principio essenziale del tipo di comunità che era stata fondata con l'ordinamento democratico repubblicano e quindi sicuramente era inammissibile.

Poi quelli proprio un po' più sfiziosi, me lo ricordo, aggiungevano: oppure una legge che attribuisca al Capo dello Stato la potestà legislativa ancorché un Capo dello Stato eletto direttamente dal popolo, perché anche questo è totalmente estraneo ai principi di una democrazia che fa nascere le leggi dall'incontro-confronto tra voci politiche diverse rappresentate in un organo assembleare e non accetta la monocrazia nell'esercizio della funzione legislativa. Non andavamo molto al di là di questo, e così chiudemmo la partita, non ci siamo più tornati.

La domanda del professor Barile a proposito di quella specie di limite naturale che lui coglieva nel referendum confermativo, è una domanda che ritorna su quel tema e suggerisce altre prospettive per affrontarlo? Ecco, io penso di sì! Non so esattamente quale sia la soluzione, ma penso che valga la pena di affrontarlo; e penso che al protervo assistente e alla giovane vittima bisogna dare ulteriore materia sulla quale svolgere il loro confronto nei prossimi anni. Meriterebbe cioè che la dottrina tornasse a riflettere su questo tema, riflettendo in modo non contingente sulle ragioni dei nostri fallimenti davanti al desiderio di modificare ampiamente la nostra Costituzione. Qualche settimana fa mi è capitato, insieme ad altri colleghi, di commentare i saggi di un illustre e grande studioso politico inglese che Alessandro Pace ama da moltissimi anni e che ha voluto pubblicare per la prima volta tradotto in italiano, il Bryce amico e competitor di Dicey, il quale è in qualche modo, per quanto attiene alla lingua inglese, l'inventore della distinzione tra la *costituzione flessibile* e la *costituzione rigida*. C'è un saggio, che poi era una sua conferenza, nel quale lui arriva a identificare le Costituzioni rigide attraverso una progressiva messa a fuoco del concetto, attraverso aggettivi diversi, per concludere alla fine che insomma la si potrebbe definire rigida! Una cosa che succedeva cento anni fa, perché questi saggi lui li scriveva proprio cento anni fa, forse un po' di più, a cavallo tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta dello scorso secolo. Bryce era un innamorato delle Costituzioni flessibili, in realtà,

come tutti i grandi conservatori. Perché conservatore? C'è una frase stupenda come indizio della sua indole davanti alla società e alla storia: ... *soltanto le classi istruite possono gestire una Costituzione*. C'è questa idea tocquevilliana per cui soltanto i ceti elevati hanno la pacatezza necessaria. È una vecchia idea hegeliana questa che le masse sono pericolosissimi aggeggi percorsi da sentimenti irrazionali, no?, e che c'è una élite che pensa! Insomma, c'è l'idea che la Costituzione flessibile gestita da un ceto elitario è, in fondo, la migliore che possa esistere, perché non ha nulla di stabile se non lo stabile conservatorismo di chi la gestisce, che è la sua vera garanzia e che quindi la adatterà progressivamente ai cambiamenti via via che questi si rendano necessari senza mai perderne l'essenza. Quindi l'idea di Bryce è che la Costituzione meno modificabile è la Costituzione flessibile per quanto riguarda il suo nucleo essenziale, perché ha una garanzia strutturale rappresentata dall'autodifesa dei valori in cui credono dei ceti che la gestiscono. E questi poi introdurranno il cambiamento quando esso non fa danno e lo amalgameranno col resto. Ma, come tutti i grandi conservatori, Bryce si rende conto che i tempi sono cambiati e che quindi in futuro di Costituzioni flessibili non ce ne saranno più.

Da quando, diremmo noi col linguaggio del nostro secolo, sono entrate nella storia masse di milioni e milioni di uomini e donne con coscienza di sé, con aspettative di diritti ecc., la Costituzione diventa figlia non di ceti che esprimono unilateralmente se stessi, ma di un patto che ha bisogno di essere garantito. E quindi lui descrive la Costituzione rigida, come poi la vedremo descritta nei manuali degli anni successivi, come il frutto o del patto federativo tra Stati, originariamente sovrani, che mettono insieme la loro sovranità autogarantendosi dalle modifiche, pretendendo o che certe parti siano immutabili o procedure speciali; ovvero come patto, direbbe Giannini, tra classi. Cioè il passaggio – per rievocare un altro manuale che i giovani dovrebbero aver letto, quello di amministrativo di Giannini (dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse), genera la Costituzione pattizia tra interessi confliggenti e quindi questa dev'essere rigida. E Bryce a questo punto è preoccupato sul come la Costituzione rigida possa essere modificata, perché dice: *la Costituzione rigida può diventare uno di quei ponti fatti di ferro che stanno lì e poi se arriva la piena si rompono totalmente*. Quindi esiste il problema di rendere modificabile anche la Costituzione rigida. E però lui dice: *se è rigida qualcosa di immutabile ci deve pur essere, perché altrimenti perché diavolo è rigida anziché flessibile?* Spiegatele le origini e le ragioni se, poi, con le procedure speciali è interamente modificabile, allora è una Costituzione flessibile in realtà; ma come lo può essere visto che non lo è? Il problema rimane aperto in Bryce. Naturalmente lui non affronta la tematica della rigidità sostanziale così come l'abbiamo affrontata noi, tant'è vero che il Dicey lo interpreta dicendo: *per Bryce sono costituzioni rigide quelle modificabili con procedura speciale anziché con pro-*

cedura ordinaria. Il che suscita le aspre reazioni di Pace, il quale dice con notevole coraggio: *il Dicey non ha capito nulla!* Che, insomma, è una cosa che esige un certo coraggio. Probabilmente Pace ha ragione: Dicey non coglieva questo punto che Bryce non sviluppa ma sente molto e cioè che, al di là delle procedure speciali, qualcosa di immodificabile non può non esserci in una Costituzione rigida. E allora che cosa è immodificabile? È immodificabile l'una o l'altra *grund norm*, oppure una costituzione è un'architettura che nei suoi tratti essenziali non può essere modificata? Questo probabilmente ha Bryce nella testa, questo probabilmente ha Barile nella testa! Che c'è un'architettura che casca se – l'esempio del ponte che fa Bryce – se uno cambia tutto in un botto. Che data un'architettura i cambiamenti si devono assestare all'interno di essa. Bryce usa moltissimo esempi che un nemico chiamerebbe suggestivi e usa questi esempi fisici per dimostrare il rischio del crollo a cui è esposta l'architettura. È verissimo, appunto, se si pensa che sia così, e credo che questo passo avanti lo dobbiamo fare, cioè pensare che una Costituzione è un'architettura.

Perché io penso che una Costituzione è un'architettura? Perché la Costituzione è figlia sempre di potere costituente per principio, se fosse solo figlia di potere di revisione sarebbe un "Arlecchino servo di cento padroni", no? Perché sarebbe un vestito fatto di mille pezze messe lì da mille padroni e quindi non avrebbe senso. Ebbene, un potere costituente riesce comunque ad esprimersi quando ha dei valori comuni sui quali imposta l'architettura costituzionale. Direte: ma nel '46 quali erano questi valori comuni? Li trovarono, trovarono il denominatore comune. Prendiamo la parte organizzativa: i comunisti e i socialisti erano di un assemblearismo spietato ed estremista, gli azionisti erano presidenzialisti, ma alla fine trovarono il valore comune in una forma di governo flessibile che poneva al centro il Parlamento con un Governo che aveva poteri che poteva esercitare ma sempre o su delega o con ratifica parlamentare. Lo trovarono, perché siccome avevano la missione di approvare una Costituzione costruirono il denominatore comune funzionante. Poi la cronaca trova sempre la persona adatta, in quel caso fu Perassi la persona adatta che seppe identificare il punto comune. I comunisti erano pianificatori nell'economia, di liberisti c'era solo Einaudi poverino che si sentiva sicuramente solo in quell'Assemblea Costituente. I cattolici difendevano a loro modo l'economia di mercato. E venne fuori l'identikit di un'economia mista! Non era un animale ignoto l'economia mista, specie dopo il *new deal*, dopo gli anni Trenta; l'economia mista aveva una sua robusta dignità, trovarono come punto d'incontro comune l'economia mista e così via. E costruirono un'architettura.

Insomma la nostra è una Costituzione che ha dei difetti, ma provate a raffigurarla attraverso linee, sono linee che vi danno un disegno che ha una coerenza. Tutte le Costituzioni partorite dal potere costituente sono così, perché è un dato

strutturale del potere costituente che sta affermando una nuova società rispetto ad una società precedente: non potrebbe farlo se non avesse un'idea di quello che deve sostituirsi al vecchio. Non mi chiedete di spiegarlo ulteriormente: è esattamente così. Ci sono dei passaggi storici in cui se qualcuno si afferma al posto di qualcun altro è perché è riuscito a far valere un'idea di cambiamento. Chiedetelo a Gramsci o a persone così di spiegarvelo o anche a persone diverse da Gramsci, ma è quel tipo di spiegazione che vale, perché è così, perché la storia è fatta così! Altrimenti è un carnevale. Ci sono delle fasi in cui il cambiamento genera il carnevale, ma se genera il carnevale non genera Costituzioni! Allora, se è così è chiaro che quella Costituzione è lei finché l'architettura è quella, e allora i cambiamenti sono cambiamenti che si innestano sull'architettura. Quindi non è soltanto il singolo esempio che noi davamo, che fra l'altro preso in sé è privo di senso: ma vi pare che dall'oggi al domani il Parlamento della Repubblica lasciando tutto il resto immutato dice che solo i cittadini di razza ariana possono accedere ai pubblici uffici? Quando storicamente accade una cosa del genere, i cittadini di razza ariana gli piaccia o no, sono già tutti in stivali, hanno già tutti una stessa camicia, vivono più ore facendo esercitazioni militari che facendo il loro lavoro, cioè è cambiata l'architettura! Non arriva da sola la norma, non arriva *ceteris paribus* la norma che cancella le razze diverse da quella ariana dai diritti civili! Non può arrivare da sola! C'è già un omino sul balcone, o un omone, o una donna, o che ne so io, ma insomma sono successe tante cose, è cambiata l'architettura, insisto! Cioè, noi attraverso le nostre esemplificazioni parcellizzate degli anni Cinquanta nascondevamo il fatto che queste avevano senso solo in quanto partecipi di un cambio di architettura. E noi presentandole come singole modifiche occultavamo ciò che ci stava sotto, che ora questa storia del referendum ci induce a riprendere. Ed è poi il limite del potere di emendamento rispetto al potere costituente. Il potere di emendamento non cambia l'architettura, il potere costituente la cambia.

Intendiamoci, storicamente non è affatto escluso che il potere costituito possa fungere da veicolo del potere costituente, e abbiamo avuto diverse Costituzioni che sono giunte o sono state cambiate in chiave costituente da organi costituiti che però, ripeto la formula che ho usato, hanno fatto da *veicolo del potere costituente*. Carlo Alberto fu veicolo del potere costituente e fu potere costituente, veicolo del potere costituente quando dette al Regno di Savoia uno statuto che introduceva la monarchia costituzionale al posto della monarchia assoluta. Quello fu un rivolgimento costituente, perché il sistema precedente era fondato proprio sulla monocrazia legislativa. L'ipotesi che dicevo sarebbe comunque inammissibile per noi, e passava da questa monocrazia ad un sistema parlamentare sia pure limitato com'è il sistema parlamentare delle forme di governo di monarchia costituzionale di quella fase storica. Ma è chiaro che Carlo Alberto era *veicolo* di un potere costi-

tuente che era anche al di fuori di lui, che era in un rivolgimento che stava intervenendo nella società del tempo. Anche l'Assemblea Nazionale Francese conferì nel 1958 al Governo il potere di elaborare una nuova intera Costituzione! Potrebbe essere il sogno, il delirio di onnipotenza di un Ministro per le Riforme Istituzionali che visse oggi in Italia, per esempio: avere un'assemblea nazionale che gli conferisce il potere di elaborare una nuova costituzione. Straordinaria vicenda, ma insomma il potere costituente lì era più De Gaulle che l'Assemblea Nazionale! E De Gaulle in quanto espressione del rivolgimento che segnava la fine della Quarta Repubblica, la vicenda algerina ecc., ecc. Quindi ci fu un veicolo rappresentato dai poteri costituiti attraverso i quali passò il potere costituente. In qualche modo la stessa cosa, anche se in tono minore, è accaduta in Belgio in questi ultimi anni. Ma il caso belga è un caso interessante perché è un caso di frontiera, perché in fondo è avvenuto a tappe questo passaggio ad un federalismo in fondo monco, perché, appunto, non ha toccato il potere giudiziario. Loro che ci tengono molto a chiamarsi "stato federale", hanno sofferto non poco e tutte le settimane i giuristi si sono chiesti: ma possiamo chiamare questo nostro "stato federale" visto che il potere giurisdizionale è rimasto tutto centrale? Gli italiani non si pongono questa domanda e una volta che hanno dato un po' più di poteri ai comuni dicono: abbiamo fatto lo "stato federale" o stiamo facendo lo "stato federale"! Allegria definitiva di un Paese sbarazzino. Il Belgio c'è arrivato poco alla volta ma ha avuto un cambiamento consistente. Questi esempi che cosa vi dimostrano? Che in realtà sono le circostanze storiche nel loro insieme a far emergere la condizione legittimante del cambiamento dell'architettura. E questa condizione legittimante è quella alla quale i giuristi attaccano quel fenomeno che chiamano "novazione della fonte". Quale che sia la procedura seguita, anche se ha utilizzato gli organi del potere costituito, se quel che ne esce è una nuova Costituzione c'è in realtà una novazione della fonte: non è più la vecchia Costituzione, anche se sono state utilizzate le sue procedure, la fonte legittimante del cambiamento, ma è ciò che è accaduto che ha determinato la novazione della fonte.

Allora, noi ci troviamo in questa situazione: non occorre che arrivi qualcuno che dice: "La Costituzione del '48 è interamente cancellata, questo mio decreto è la nuova Costituzione della Repubblica Italiana". Non occorre che accada questo perché si arrivi ad avere un nuovo assetto costituzionale di cui si dirà che è fondato su una fonte novata; può benissimo accadere che novazione della fonte in virtù di nuova condizione legittimante si determini anche in una situazione in cui è stato usato l'art. 138 per fare la modifica. Ma se la modifica è di quelle ampie, vorrà dire che è accaduto qualcosa che ha infilato il *ghost* del potere costituente dentro l'art. 138, che a quel punto è solo il veicolo di cui il potere costituente si è avvalso. Se questo *ghost* non c'è, non passa lì dentro, il 138 vi consente di fare solo modifiche parziali. A permanenza delle condizioni legittimanti esistenti, ecco, la chiave è

quella che apre quella sola porta, non ne apre delle altre. Ed è il 138 a dirvi: più di così non mi puoi chiedere, perché io apro la porta delle modifiche possibili entro l'architettura esistente. E allora se questo ha un senso, la domanda alla quale io non ho risposta è la seguente: quello che noi abbiamo tentato senza riuscirci è un cambiamento di insieme che esige una condizione legittimante di cui non siamo stati forniti? Allora l'ipotesi sarebbe quella che noi abbiamo tentato la strada di una nuova Costituzione non avendo avuto in realtà nessun cambiamento storico che lo giustifichi. Un maligno direbbe: è l'ipotesi del carnevale più che non l'ipotesi del cambiamento! Ma questo, così, potrebbe servire ai giornali per trovare un titolo, sarebbe soltanto una battuta. Oppure, potremmo arrivare a fare un'altra ipotesi: che no, questo cambiamento è un cambiamento che sta nell'ordine dei cambiamenti sorretti dalle preesistenti condizioni legittimanti, semplicemente non ci siamo riusciti lo stesso, semplicemente non ci siamo riusciti. Io vi affido entrambe le ipotesi, io non so quale sia quella giusta. Io non so dare una risposta e tuttavia voglio cercare un punto di avvicinamento tra i due ambiti che ho fin qui così severamente distinto, l'ambito del potere di emendamento e quello del potere di revisione, alludendo all'esistenza di una zona grigia tra i due, purtroppo per noi che lavoriamo sulla realtà c'è sempre una zona grigia di mezzo, non c'è un vallo che con grande semplicità distingue il bianco dal nero). E allora è evidente che quanto più ampio è il cambiamento costituzionale che si cerca di fare, tanto più ci si va a collocare, a dir poco, nella zona grigia: nella zona che avvicina il potere di emendamento al potere costituente.

Le reazioni di persone che se ne intendono ai lavori della Bicamerale hanno notato in più parti l'assenza di un equilibrio interno. Il che significa che i compromessi che sono stati raggiunti tra ispirazioni diverse non avevano un'ispirazione comune. Questo – può essere detto – è un punto certo. Stando così le cose, se quelle sono modifiche da potere costituente di sicuro non era maturata la condizione legittimante, perché altrimenti quell'ispirazione comune sarebbe venuta fuori per ragioni pesanti di storia, al di là della cronaca. Se era soltanto tema da revisione costituzionale, non siamo stati all'altezza neanche di quello. E allora c'è comunque materia di riflessioni in attesa che questi temi, in un modo o nell'altro, ritornino alla nostra attenzione. E qui con una risposta volutamente aperta, su un tema che merita di essere riaperto, io concludo e vi ringrazio.