

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

ANTONIO D'ANDREA

**LA SVOLTA COSTITUZIONALE DELL'ITALIA:
DALL'APPRODO DEMOCRATICO ALLE DIFFICOLTÀ
DEL PRESENTE**

13 MARZO 2020



Antonio D'Andrea
La svolta costituzionale dell'Italia:
dall'approdo democratico alle difficoltà del presente.

SOMMARIO: 1. Lo “stare insieme” di una comunità organizzata (e a maggior ragione dello Stato). – 2. Quel che si lascia alle spalle e verso quale approdo tende la “grande norma” che regge la Repubblica italiana. – 3. Il paradigma democratico e le scelte di fondo della Costituzione italiana. – 4. La perniciosa svalutazione dell'attuale organizzazione costituzionale e la rivalutazione per via popolare delle opzioni di fondo della democrazia italiana.

1. *Lo “stare insieme” di una comunità organizzata (e a maggior ragione dello Stato).*

Qualsiasi comunità umana stanziale, indipendentemente dalla collocazione geografica e dal numero dei componenti, per poter progettare di stare o continuare a stare insieme, privilegiando la sua identità (che si fonda su vari e complessi fattori: l'etnia, la lingua, la religione, le tradizioni, ecc.), inevitabilmente trascendente la specifica vicenda personale di ciascuno dei suoi appartenenti, ha bisogno di darsi un “governo”.

Se guardiamo in chiave storica perciò all'organizzazione di Comunità complesse, quali continuano ad essere ancora oggi gli Stati nazionali, a partire dal XVI Secolo, è di grande e fondamentale importanza seguire l'evoluzione del modo di stabilire le “regole” al fine di assicurarne il “governo”; in altri termini, l'intendimento è quello di affermare prima e preservare poi una convivenza, almeno tendenzialmente, ordinata e pacifica. È del resto evidente che, in assenza di quelle “regole” calate “dall'alto” e “imposte” da una qualche Autorità governante, sarebbe impossibile pensare di impedire all'interno di un gruppo sociale pur sempre composito relazioni tra soggetti, che si trovano inevitabilmente a interagire tra loro, improntate, sino a quando è possibile, sulla “convenienza reciproca” ma, in ultima analisi, sulla capacità di fare prevalere l'interesse di taluni ai danni degli altri magari grazie all'uso (o anche solo alla minaccia) della forza privata: il diritto è per sua definizione uno strumento o, se si vuole, una scienza sociale alternativa al ricorso alla “ragion propria”, dunque alla estemporanea, disordinata, illimitata conflittualità tra soggetti che vengono a “contatto” tra loro, pur dovendosi considerare esso stesso una “tecnica” oppressiva messa in atto da chi è posto in condizione di comando – l'Autorità – affinché i consociati siano chiamati a rispettare regole – norme – che ne limitano la libertà assoluta di agire per realizzare il proprio esclusivo tornaconto¹. Ciò non esclude, anche solo guardando quello che tuttora accade all'interno delle singole realtà statuali, non necessariamente lontane dalla nostra, che una Comunità, che pure rivendica una sua precisa identità e che vorrebbe dotarsi di una sua autonoma organizzazione, non sia nelle “condizioni ambientali” di autodeterminarsi – di fare valere la sua pretesa sovranità –, trovandosi di fatto assoggettata a un'altra Autorità che glielo impedisce e che è in grado di imporsi proprio in base all'uso del potere di comando di cui dispone e che viene perciò “usato” all'interno del suo dominio territoriale con notevole discrezionalità nel perseguimento dei propri “affari interni”. Si tratta, come è noto, di fenomeni di colonizzazione e di “repressione interna di minoranze” che, pur essendosi ridotti e, in linea di principio, ormai vietati dalle regole poste dal diritto internazionale (sulle complicate modalità di fare

¹ Come è noto, nel corso del XX Secolo, il contributo della dottrina italiana che si considera il più significativo alla teoria del diritto nella sua dimensione giuspubblicistica è quello offerto da S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, Spoerri, 1918 (poi riedito nel 1946 a Firenze da Sansoni), secondo il quale laddove si materializza una comunità deve necessariamente formarsi diritto (si parla di teoria istituzionistica), e ciò partendo da una visione composita della realtà sociale, sebbene, sembrerebbe, almeno oggi, scontato sottolineare, alla luce di alcuni parametri peraltro giuridici, quali sono quelli costituzionali allora del tutto sottostimati dall'importante autore. C'era prima e c'è adesso “diritto e diritto”, come pure esisteva e esiste tuttora “governo e governo”, sia l'uno sia l'altro possono dunque riflettere una certa concezione ideale dello *ius* che sostiene la *societas* (ed è così che si può distinguere, per restare al nostro Paese, un ordinamento liberale da un ordinamento autoritario e quest'ultimo da uno, viceversa, democratico, il che non impedi a Romano di sostenere pienamente il “mutamento” istituzionale promosso dal fascismo).

rispettare tali principi si dovrebbe aprire un discorso a parte quantunque non si debba sottovalutare lo sforzo intrapreso con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, subito dopo la fine della seconda guerra mondiale, nella direzione di dotare la Comunità internazionale di norme volte a disciplinare i rapporti tra gli Stati e i rispettivi popoli senza dover ricorrere all'uso indiscriminato della forza bellica), rappresentano pur sempre una grave contraddizione rispetto al basilare anelito alla libera emancipazione di una Comunità-popolo da un "governo" avvertito come oppressivo e comunque "ostile" ed "estraneo".

Resta inteso che all'interno di una qualsiasi Comunità, a cominciare dunque dallo Stato, che abbia bisogno di "regole" per poter funzionare, occorre in primo luogo che venga risolto il nodo dell'assegnazione del potere di stabilire quelle regole, essendo impraticabile l'idea di un diretto ed eguale coinvolgimento di tutti gli appartenenti al "gruppo", secondo una sorta di permanente autogestione che, al massimo, potrebbe essere sperimentata per piccolissimi gruppi refrattari a forme di "complicata" convivenza "organizzata" e perciò in tal caso "ordinata" pur sempre da "qualcuno" nel nome di "qualcosa". Ad ogni modo, per riallacciarsi a quanto già detto a proposito del diritto come inevitabile strumento coercitivo, alle regole poste alla base della convivenza comunitaria si deve attribuire una forza vincolante e deterrente, che ne assicura, in altri termini, una valenza giuridica (non già o non solo di altro tipo, ad esempio morale) di tipo sanzionatorio, nei confronti di quanti disattendono la norma proveniente dall'Autorità che si trova o, se si preferisce, viene messa (come accade nel contesto democratico occidentale) nelle condizioni di governare la Comunità². Se sussiste un'Autorità riconosciuta che regge lo Stato ed è pertanto in grado di imporre norme giuridiche, a tali regole non è possibile sottrarsi legittimamente se non con il rischio di incorrere in una sanzione, che potrà avere natura diversa a seconda della violazione commessa, senza la quale evaporerebbe qualsiasi capacità di tenuta comunitaria oltre che di credibilità, interna ed esterna, dell'Autorità statutale. Ciò implica, in linea di principio, che l'effettività delle norme vigenti sia un indicatore significativo della "forza" oggettiva da riconoscersi all'apparato statutale alla quale non corrisponde necessariamente una positiva valutazione di merito – oggi si potrebbe dire che essa vada ricercata alla luce dei precetti con i quali si qualificano in chiave democratica gli Stati, su cui tornerò più avanti – e neppure, a voler ben vedere, una dimostrata consonanza tra il "sentire" della società, nella sua maggioranza, e le scelte di volta in volta imputabili ai suoi pur legittimi governanti.

2. Quel che si lascia alle spalle e verso quale approdo tende la "grande norma" che regge la Repubblica italiana.

Se dunque guardiamo oggi alla Legge Fondamentale sulla quale si fonda l'organizzazione della nostra comunità statutale – quella che individuiamo come Costituzione repubblicana – è tuttavia indispensabile, prima ancora che soffermarsi sulle modalità con cui le norme definiscono il rapporto tra ciò che ciascuno dei consociati può "liberamente" fare e ciò che, viceversa, non deve fare ciascuno di noi (cioè prima ancora di verificare diritti e doveri individuali e le correlate sanzioni previste nell'ordinamento), ragionare sull'Autorità che ha imposto e impone le regole costituzionali, sul presupposto che oramai non è più indifferente interrogarsi sulla natura del potere giuridico che storicamente è in grado di affermarsi e "segnare" le sorti della Comunità di riferimento non necessariamente da considerare "sottostante". L'evoluzione degli ordinamenti giuridici occidentali che vengono comunemente definiti come democratici non resta in effetti indifferente riguardo alla tipologia di Autorità cui si assegna il compito di deliberare (approvare) la Costituzione. Tale Autorità, assumendo un ruolo costituente, una volta esaurito il compito assegnatole, è destinata a "dissolversi" e a consentire il formarsi di altra organizzazione "costituita", individuando nuove e diverse Autorità politiche che avranno, a loro volta, il compito di *governare* da quel momento in avanti i consociati.

² «Se non si collega alcuna pena alla disobbedienza, allora i deliberati o i comandi che pretendono di essere legge non sono, in effetti, niente di più che consigli o raccomandazioni»: A. HAMILTON, *Il Federalista*, n. 15.

Tutto ciò rende peculiare lo stesso contenuto delle norme di rango costituzionale, provenienti dall'esercizio *una tantum* del "potere costituente", tenute a definire relazioni istituzionali di un certo tipo che costituiranno la base su cui poggeranno i rapporti giuridici anche intersoggettivi nell'ordinamento, distinguendosi *formalmente e contenutisticamente* dalle altre, *successive* norme giuridiche che costituiranno piuttosto il contenuto delle leggi comuni (si parla non a caso di leggi ordinarie). È tuttavia impensabile comprendere la natura precettiva della vigente Costituzione italiana e fornirne una interpretazione adeguata e persino logica delle disposizioni ivi contenute – a partire dalla configurazione dei diritti della persona – se non si affronta in chiave storica il modo attraverso il quale è stato esercitato il "potere costituente" nel nostro Paese, una volta eletta il 2 giugno 1946 l'Assemblea Costituente, il cui compito era proprio quello di superare il precedente assetto dello Stato monarchico retto, come è noto, formalmente dallo Statuto albertino e sostanzialmente da una congerie di norme approvate a seguito dell'avvento, agli inizi degli anni venti, del regime fascista cessato drammaticamente nel corso del secondo conflitto mondiale, nel quale il nostro Paese era entrato a fianco della Germania nazista che, dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943 con gli anglo-americani, era divenuto il nemico occupante il centro-nord della nostra Penisola.

Vale la pena domandarsi da quale tradizione giuridica – anche sotto il profilo della semplice elaborazione di una teoria politica – proveniva il nostro Paese che aveva finito per approdare al "modello autoritario"³ e chiedersi a distanza di settant'anni: verso quale contraria direzione è stato indirizzato l'ordinamento statuale, affidando l'esercizio del "potere costituente" all'Assemblea Costituente eletta – ed era la prima volta che accadeva – a suffragio universale?

Ritengo sia giusto rispondere in senso affermativo alla domanda che potrebbe sembrare frustra innanzitutto perché "gli sbandamenti" sul terreno costituzionalistico possono essere sempre possibili e poi perché nel nostro Paese questi si sono già verificati venendo, in qualche modo, contenuti nella loro devianza istituzionale proprio grazie a quella ispirazione ideale portata a compimento dalle regole costituzionali allora approvate e tuttora vigenti.

Credo fermamente sia ancora giusto per i costituzionalisti, che pure guardano all'universalismo dei diritti (e alle modalità più congrue per garantirlo) e che sono perciò attenti alla nuova dimensione sovranazionale del diritto, non abbandonare i "percorsi" che hanno contrassegnato l'evoluzione dei singoli ordinamenti giuridici a cominciare dal nostro; oltretutto, sul piano metodologico, la pur legittima compressione della sovranità nazionale (nel nostro Paese, come è noto, assicurata dal combinato disposto degli artt.10 e 11 della vigente Costituzione) non fa venire meno l'invincibile esigenza degli Stati che, in effetti, continuano ad esistere – e almeno sino a quando esisteranno – di stabilire in che modo e a chi assegnare il "potere politico" al loro interno anche allo scopo di "usarlo" su scala sovranazionale. L'allocazione del potere politico e, dunque, le modalità che consentono l'affermazione degli indirizzi politici – in altri termini la questione della forma di governo – costituiscono ancora oggi nel loro intreccio un pilastro portante di ciascun ordinamento statuale, la cui "tenuta" deve essere attentamente verificata, poiché da esso derivano "scelte" che toccano le condizioni esistenziali di ciascuno di noi e che la sola garanzia giurisdizionale dei diritti, ancorché

³ Scrive L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, Il Mulino, 2008, 37 e 38 «Per comune riconoscimento, la quasi totalità degli atti costituzionalmente rilevanti, che fanno seguito alla nomina di Mussolini quale Presidente del Consiglio dei Ministri (31 ottobre 1922), rispetta in pieno l'esigenza formale della legalità. Ma la stessa conclusione vale, contro le apparenze, anche per le fasi precedenti la conquista del potere da parte del fascismo. La marcia su Roma e la circostanza che siano mancate le consultazioni regolari ad opera del Re (per non dire del conferimento telegrafico dell'incarico all'on. Mussolini) alterano certamente l'ordinario quadro delle crisi di governo: ma non rappresentano ancora motivi sufficienti per dedurre – come pure è stato fatto – che fino al 28 ottobre di quell'anno abbia termine la forma cosiddetta parlamentare di governo. La marcia su Roma – oramai demistificata dagli storici – si può considerare come l'ennesimo illecito di ordine penale, fra quanti ne commettono in quel tempo le squadre fasciste di azione; la fase delle consultazioni si svolge anormalmente ma in modo febbrile ed intenso, in seguito alle dimissioni del Governo Facta (decise fin dal giorno 26 ottobre 1922), né viene viziata da una effettiva violenza; ed ogni irregolarità rimane comunque coperta e sanata dal massiccio appoggio che volontariamente le Camere esprimono, in sede di voto di fiducia e di delega legislativa, a favore del nuovo Governo Mussolini».

proiettata da norme costituzionali su scala sovranazionale, non è in grado di “proteggere”, in Italia e nel resto dei Paesi, europei – eventualmente appartenenti all’Unione Europea – e non.

La costruzione dell’identità politica e giuridica del nostro Paese merita dunque di essere storicamente delineata, sia pure in modo molto schematico.

La caduta dell’Impero romano (almeno nella parte occidentale), a opera di popolazioni poco aduse o per nulla inclini a un controllo centrale, contiene in sé il germe del declino dell’epopea del diritto romano grazie alla quale abbiamo alle spalle una antica, riconosciuta e pregevole impostazione giusprivatistica delle relazioni tra individui con al centro della regolamentazione normativa i beni e gli interessi economici di cui erano (e sono ancora) portatori gli “abbienti” capaci di agire e di curare il loro patrimonio, in un contesto geo-politico nel quale Roma è stata nei fatti *caput mundi*. Il tentativo di rilanciare la tradizione imperiale attraverso il *Corpus iuris civilis* di Giustiniano si rivela, da quel punto di vista, evanescente e sollecita un’altra e differente (poiché interessata alla prospettiva spirituale della condizione umana oltre la stessa vita terrena) Autorità – il papato – a giocare viceversa egualmente e direttamente un ruolo politico di grande importanza in grado di condizionare gli assetti politici e giuridici dell’Italia sin dal periodo medioevale e rinascimentale⁴. Proprio nel Rinascimento si afferma una sorta di autonomismo cittadino (divenuto Signoria), in grado di contrastare il predominio imperiale, ma strutturalmente impossibilitato o, se si vuole, incapace di diventare monarchia nazionale e semmai portatore di un’idea di municipalismo che sarà da allora in avanti un fattore frenante e di complicazione rispetto a qualsiasi ipotesi unitaria.

La progressiva affermazione in Europa delle istituzioni monarchiche (Spagna, Francia e Inghilterra, sia pure in forme e in tempi diversi) riduce la penisola italiana a terra contesa fra Spagna e Francia (si tratta dell’Italia settentrionale che la Francia intendeva controllare per sfuggire all’accerchiamento degli Asburgo). Alla preponderanza spagnola si sostituirà quella austriaca che, con la breve ma giuridicamente significativa parentesi napoleonica, culminerà nel Congresso di Vienna (1814-15), al quale guardano rispettivamente con indifferenza e senza alcuna preoccupazione la Gran Bretagna e con diplomatica attenzione la stessa Francia. Inglese e francesi che agli inizi dell’Ottocento già vantano momenti politico-istituzionali (rispettivamente la Gloriosa Rivoluzione del 1689 e la Rivoluzione del 1789) improntati a un preciso e giuridicamente solido superamento dell’assolutismo monarchico, mentre la penisola italiana sembra condannata alla restaurazione monarchica imposta e sostenuta militarmente dalla “Santa Alleanza”⁵.

La concessione dello Statuto al Piemonte da parte di Carlo Alberto, nonostante la sconfitta nella Prima guerra d’Indipendenza italiana (1848), e l’Unità d’Italia, con la seconda guerra d’indipendenza del 1859 (capolavoro politico-diplomatico di Cavour che riesce dapprima a ottenere l’appoggio

⁴ Emblematica, a questo riguardo, è la vicenda che vede coinvolti Attila e il papa Leone I come pure il passaggio della parte centrosettentrionale della Penisola nell’orbita dell’Impero carolingio sancito nella notte di Natale dell’800 con l’incoronazione di Carlomagno da parte del papa Leone III.

⁵ La presenza del papato a Roma condiziona la cultura e le istituzioni della Penisola. La riforma protestante (che esalta il protagonismo del soggetto non più “fedele” ma artefice in prima persona della sua salvezza) e l’illuminismo (che inverte il rapporto tra ragione e religione) toccano solo marginalmente l’Italia proprio per il controllo della Santa Sede. La rivoluzione napoletana del 1799, che guarda all’esperienza francese, fallisce anche per l’azione del contado pesantemente influenzato dal reazionarismo cattolico. Il “liberalismo” di Pio IX è di così breve durata da indurre gli ambienti favorevoli al pensiero di Vincenzo Gioberti ad abbandonare presto l’ipotesi di una federazione di Stati presieduta dal Papa che però non intende minimamente “offendere” la cattolica Austria. Il sostanziale “non riconoscimento” dello Stato unitario italiano e del suo liberalismo caratterizza l’atteggiamento papale nei riguardi del mantenimento di una precisa distinzione tra Chiesa e Stato. La scarsa simpatia, soprattutto da parte delle alte gerarchie ecclesiastiche, per il Partito popolare di don Sturzo e l’appoggio al fascismo, diventato quasi incondizionato dopo i Patti Lateranensi del 1929, sono elementi dai quali facilmente desumere una decisa ostilità nei confronti non solo del socialismo, ma anche delle istituzioni e dell’evolversi dell’ordinamento in senso liberal-democratico. Il secondo conflitto mondiale induce progressivamente, come è noto, lo Stato pontificio a un diverso atteggiamento culturale e politico-istituzionale: il “cattolicesimo democratico”, presente e operante nell’Assemblea Costituente italiana del 1946, appare come la manifestazione più evidente del superamento dell’inconciliabilità tra religione cattolica e democrazia.

militare di Napoleone III e successivamente il decisivo apporto di Garibaldi), iscrivono il nostro Paese nel novero delle monarchie liberali e costituzionali⁶.

Va detto peraltro che i moti rivoluzionari del 1848 furono anche accompagnati da una ventata di repubblicanesimo che attraversò l'Europa e che talora riuscì a raggiungere, sia pure temporaneamente, un approdo costituzionale. Il fenomeno aveva toccato anche la Penisola, in particolare con la significativa esperienza della Repubblica romana e della relativa Costituzione del 1849, la cui brevissima durata non toglie nulla alla portata innovativa di alcuni dei principi ivi affermati, principi talora capaci di presagire in qualche misura le soluzioni che saranno molto più tardi adottate nella Costituzione italiana⁷. Ma, naturalmente, il fatto storico più importante è rappresentato in quel frangente proprio dall'insuccesso di quella esperienza repubblicana così come di ogni aspirazione autenticamente democratica, a vantaggio di una riunificazione avvenuta, come si diceva, sotto il segno di una monarchia costituzionale (formalmente) pura – quella statutaria appunto – che nella prassi riuscirà ad evolversi rapidamente in monarchia parlamentare ma mai in autentico governo parlamentare.

Lo Statuto, i cui tratti salienti appaiono “blandamente” liberali, supera la Prima Guerra Mondiale, ma mostra tutti i suoi limiti con l'emergere dei partiti di massa (PSI e PPI) in un sistema elettorale divenuto tra il 1912 e il 1919 a suffragio universale maschile e di tipo proporzionale. L'affermazione del fascismo, resa peraltro possibile anche dall'appoggio del Re, indisponibile a usare la forza pubblica per bloccare la marcia su Roma, relega lo Statuto ad un ruolo di inutile orpello di una legislazione, quella fascista, che ha guardato progressivamente all'organizzazione statale come servente non certo i diritti individuali – a partire da quelli politici “classici” da far finalmente valere nei confronti del “monoclasse” potere statale –, quanto piuttosto quale mezzo per consentire l'affermazione della decisione assunta dal “capo del governo e duce del fascismo” e cioè dell'unica autorità in grado di incarnare la volontà della Patria ad esso sottoposta. Il regime autoritario, incentrato sui poteri giuridici trasferiti o direttamente assegnati al “capo” (e osteggiato apertamente

⁶ G. PAPINI, in un suo frizzante articolo dal titolo *Risorgimento* (già pubblicato in *La Voce* anno I, 1 luglio 1909, 1 e 2, ora ripubblicato in un volume-strenna, *L'unità d'Italia nei tre cinquantenni commemorazioni e interpretazioni*, a cura di G. Gangemi con una nota di G. Giuffré, Milano, Giuffré, dicembre 2010, 113 e 114) scriveva in modo straordinariamente efficace che «Gli italiani della prima metà del secolo XIX avevano bisogno di tre cose: riunire i loro stati in uno solo – scacciare gli stranieri – e ottenere una costituzione liberale. Per quanto questi tre fini siano stati confusi e malamente identificati durante il periodo rivoluzionario, pure si trattava di tre cose abbastanza distinte. Se l'unità e l'indipendenza andavano abbastanza d'accordo, la libertà sarebbe stata possibile anche con i vecchi governi, tant'è vero che la prima costituzione liberale fu concessa dai Borboni di Napoli e che leggi più liberali d'Italia erano quelle concesse dai Lorenese in Toscana molto prima di Napoleone. Questa duplicità di fini dette origine a non pochi compromessi e non poche confusioni... Si vide Garibaldi, già condannato dai tribunali piemontesi, fatto generale dell'esercito sardo; si vide Vittorio Emanuele congiurare con Mazzini d'insaputa dei suoi ministri; si vide Cavour costretto a invadere gli stati della Chiesa per ristabilire il prestigio dell'esercito regolare dopo le vittorie dei Mille, e Mazzini dimenticare la repubblica, e Garibaldi invocare la dittatura. Tutti questi compromessi – anche se ebbero qualche buon effetto – sul momento abituarono un po' troppo gli uomini alla possibilità delle trasformazioni, alla debolezza, alla volubilità, alla castratura, sia pure momentanea dei loro principi... L'incostanza e l'inconsistenza che oggi notiamo nella nostra vita pubblica non sono dovute solo alla viltà del presente, ma risalgono al Risorgimento».

⁷ Basti pensare, tra le varie assonanze, al nesso tra scelta repubblicana e scelta democratica sancito dal primo paragrafo della Costituzione del 1849, il quale, per avervi insistito il Saliceti, precisa esplicitamente il carattere democratico della Repubblica («La sovranità è per diritto eterno nel Popolo. Il Popolo dello Stato romano è costituito in repubblica democratica»); oppure alla precoce intuizione, evidente nel tenore del terzo paragrafo, che il solo principio di eguaglianza formale, già affermato nel secondo paragrafo, sia da solo insufficiente ad assicurare la giustizia sociale (sicché «La Repubblica colle leggi e colle istituzioni promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini»); oppure, ancora, a una certa sensibilità per le “autonomie” municipali (paragrafo V), nonché all'idea mazziniana della fraternità non solo tra gli uomini ma anche tra i popoli (paragrafo IV), che in fondo anticipa idealmente l'apertura internazionale della nostra Costituzione. Rinvio per il resto, tra i molti contributi in materia, a S. LARICCIA, *A 170 anni dalla costituzione della repubblica romana del 3 luglio 1849*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, 5/2019, 1 ss.; M. FERRI, *Costituente e costituzione della Repubblica romana del 1849*, in *Diritto e Società*, 1/1989, 1 ss.; P. C. (OSTANZO), *3 luglio 1849 - 3 luglio 2019, “una sola luminosa eccezione” (la Costituzione della Repubblica romana del 1849)*, in *Consulta OnLine, Memorie Costituzionali*.

solo da un numero tutto sommato non cospicuo di oppositori perseguitati all'interno del territorio nazionale e perciò o silenti e di fatto accondiscendenti ovvero costretti all'esilio)⁸, è stato peraltro superato solo con il decisivo supporto "esterno" politico-militare del fronte anglo-americano senza tuttavia risparmiare alle nostre genti un conflitto interno alimentato dalla spinta, non solo militare, della Resistenza armata nonché dalla stessa creazione di uno Stato-fantoccio, quale è stata la Repubblica di Salò. Se guardiamo alla tradizione giuridica italiana e alla poco approfondita riflessione teorica che ha accompagnato l'individuazione (e, in linea di massima, il sostegno) dell'Autorità chiamata a "imporre" regole alla comunità politica, siamo stati dunque, sostanzialmente almeno sino all'avvento della Costituzione Repubblicana, un Paese poco attento a ricercare il fondamento ideale giustificativo da porre alla base della ineliminabile supremazia del potere pubblico sui consociati quasi che l'autorità politica capace di imporsi (quasi sempre per un accomodamento anche forzato degli interessi esterni concretamente in gioco)⁹ alla fine si dovesse giustificare di per sé e che tanto bastasse per assicurare una non disprezzabile convivenza ordinata. Siamo stati perciò una Comunità politica priva di una radicata "coscienza democratica" nazionale nella realtà autentica espressione, almeno sino al 1861, di differenti domini stranieri e, da un certo punto in avanti, allorché agli inizi del Novecento avrebbe potuto affermarsi una nuova coscienza politica "di massa", sottomessa, per causa propria, al governo di un "capo" lasciato libero di assumere le note scellerate determinazioni senza che fosse esercitato alcun effettivo potere di controllo e ciò per l'ignavia dell'apparato istituzionale (a partire dal Sovrano) e anche per la sottovalutazione del modo con il quale le istituzioni di governo sono chiamate (ieri come oggi) ad affrontare il disagio sociale che emerge "dal basso", spesso per errori del passato o condizionamenti esterni (ieri come oggi)¹⁰.

⁸ Tra gli intellettuali liberali con sensibilità giuridica, oppositori "da destra", almeno dopo il "delitto Matteotti", del regime fascista che stava instaurandosi in profondità nelle istituzioni, merita di essere ricordato Gaetano Mosca, professore di diritto costituzionale e di storia delle dottrine politiche, il quale pure, come altri, aveva sostenuto nella sua qualità di senatore del Regno il Governo Mussolini; egli, restando pur sempre all'interno di una critica fondata essenzialmente sul ripudio della violenza come metodo per il mantenimento del potere di governo, tuttavia non rinunciava a richiedere alle élites il compito di determinare le scelte di politica nazionale. Lo stesso Mosca fu (insieme a Piero Calamandrei, Vincenzo Arangio Ruiz, Giuseppe Chiovenda, Gaetano Salvemini, Francesco Ruffini oltre che a Eugenio Montale, Luigi Einaudi, Gaetano De Santis e altri) tra i firmatari del "Manifesto degli intellettuali antifascisti" promosso, come è noto, su sollecitazione di Giorgio Amendola, da Benedetto Croce e pubblicato il 1 maggio 1925 su *Il Mondo*, in contrapposizione al "Manifesto" elaborato da Giovanni Gentile, il cui obiettivo era in effetti quello di «ravvivare e (a) fare intendere in modo più profondo e concreto al nostro popolo il pregio degli ordinamenti e dei metodi liberali e di farli amare con più consapevole affetto», reclamando semplicemente (corsivo mio) «il possesso di una tradizione, divenuta disposizione del sentimento, conformazione mentale o morale». Quanta flebile e senza alcuna capacità deterrente sia stata questa modalità oppositiva alle pratiche autoritarie del regime è dimostrato dall'inasprimento delle misure legislative a danno di coloro che non si adeguavano al nuovo corso istituzionale avviatosi con la guida politica assunta da Mussolini (a cominciare, in virtù della legge 24 dicembre 1925 n. 2263, dall'abolizione della fiducia parlamentare per arrivare, prima di tutto il resto, alla decadenza dal mandato parlamentare dei deputati "aventini" sino alla stessa previsione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato).

⁹ Sempre G. PAPINI, *op. cit.*, 114 e 115, ricorda senza indulgere alla retorica come «La resurrezione italiana è dovuta più che per metà a degli stranieri: è stata, in certo modo, un prodotto di importazione. Abbiamo preso le costituzioni dalla Spagna e dalla Francia – i denari dall'Inghilterra e dalla Francia – i volontari dalla Polonia, dall'Ungheria o da tutti gli altri paesi d'Europa, i liberali del 1830 e i repubblicani del '48 aspettavano l'aiuto della Francia – la guerra del 1859 fu possibile soltanto con i soldati di Napoleone III e la neutralità dell'Inghilterra – la spedizione di Sicilia fu fatta colla protezione degli inglesi – Venezia fu ottenuta colla vittoria dei Prussiani a Sadowa, e Roma colla vittoria dei Prussiani a Sedan. Senza Napoleone III, senza Bismarck, senza Palmerston, senza Gladstone l'Italia non si sarebbe fatta: noi dobbiamo la riconquista della nostra nazionalità agli stranieri e l'abbiamo pagata con pezzi di territorio, con sconfitte e umiliazioni. La dignità nazionale non s'è certo vantaggiata da questa specie di elemosina politica che gli stranieri ci hanno fatta per tanti anni ed anche oggi l'Italia è incapace di pensare che possa far da sé, spontaneamente, di un suo capo, con le sole sue forze, senza gli aiuti, i suggerimenti e le alleanze delle altre nazioni». Naturalmente il brillante e controverso intellettuale, partendo da quella condivisibile lettura degli accadimenti, auspicava una "svolta interna" che in effetti sciaguratamente intervenne, come è stato ricordato, aprendo la strada a quella terribile evoluzione tutta italiana rappresentata dal regime autoritario fascista – della quale egli fu certo un fautore sebbene non sempre "ortodosso" – incentrata sul "capo" cui affidare le sorti dello Stato.

¹⁰ Si pensi alla stessa "benevola aspettativa" nei confronti del fascismo e alla investitura parlamentare del Governo Mussolini espressa egualmente da Vittorio Emanuele Orlando, il più autorevole giuspubblicista italiano dell'epoca

Una realtà ordinamentale, a voler ben vedere, divisa e fratturata al suo interno per un insieme di ragioni che permangono ancora oggi irrisolte (la principale delle quali è il perdurare delle diseguaglianze all'interno della società e non solo tra le diverse aree del Paese). Uno Stato, se si guarda a fondo, neppure "pacificato" con riguardo alle stesse modalità prescelte "insieme" per definire, una volta conclusa la tragica guerra e sconfitto sul campo di battaglia il nazi-fascismo, gli inevitabili nodi istituzionali da sciogliere per lasciarsi definitivamente alle spalle l'assetto autoritario del "vecchio" regime (penso alle vicende che hanno accompagnato la preliminare "questione istituzionale", vale a dire il mantenimento piuttosto che il superamento della forma monarchica dello Stato italiano poi definita con il contestuale, rispetto all'elezione dell'Assemblea Costituente, referendum popolare nonché alle dirompenti polemiche seguite, da parte monarchica, all'esito di quel voto). Si può perciò affermare che il nostro Paese, anche una volta ottenuta l'unità politica della penisola con la formazione del Regno d'Italia, sia rimasto in massima parte estraneo al progressivo emergere del c.d. "paradigma democratico" occidentale. Naturalmente ricordare e richiamare l'esistenza di un "paradigma" *standard* (e ciò in virtù del consolidarsi in alcuni Paesi, pur tra alti e bassi, dei principi del costituzionalismo collegato alle note rivoluzioni della fine del Settecento, "nutrite" dalla riflessione teorica dei grandi pensatori liberali e ancor prima dalla peculiare, "controllata" monarchica anglosassone) nella stessa area geopolitica nella quale è sempre stato collocato il nostro Paese, non significa, come già sopra chiarito, ignorare le peculiari vicende storiche che riguardano ciascuno Stato e i percorsi che hanno contrassegnato l'evoluzione dei singoli ordinamenti giuridici.

Ed è quel che si è ritenuto di dover fare guardando a come si è giunti in Italia ad attivare le leve del "potere costituente" con l'obiettivo di lasciarsi definitivamente alle spalle una tradizione politica e giuridica di tutt'altro segno, agganciando, sia pure in netto ritardo, le basi strutturali della democrazia costituzionale che parte proprio dalla legittimazione dal basso dell'Autorità chiamata ad imporre la legge alla Comunità, in nome e per conto del "popolo sovrano".

3. *Il paradigma democratico e le scelte di fondo della Costituzione italiana.*

Nella sua progressione storica a partire, con straordinario anticipo di qualche secolo, dalla Gran Bretagna ma poi, dalla fine del XVIII Secolo, anche negli Stati Uniti e in Francia, laddove cioè si è contrastata l'idea del potere di governo assoluto esercitato da un'unica Autorità al di fuori da qualsiasi limitazione giuridica individuata *ex ante*, si è così tendenzialmente affermato, pur non mancando evidenti e note contraddizioni (si pensi alla svolta imperiale impressa in Francia dal "bonapartismo" prima della stessa Restaurazione e dei successivi ondivaghi eventi che hanno provocato nel secondo Dopoguerra il ricorso alla "numerazione" delle "Repubbliche" o anche alla lunga e sanguinosa guerra civile nordamericana nella seconda metà dell'Ottocento), il "paradigma democratico" in forza del quale il "governo del popolo" – e comunque "dei più" – finisce per assumere ben altro valore rispetto a quello totalmente negativo impostosi nell'antichità a partire dalle riflessioni di Platone.

liberale nonché esponente politico di sicuro livello (già Presidente del Consiglio dal 30 ottobre 1917 al 23 giugno 1919 e poi anche Presidente della Camera dei deputati, oltre che maestro del ricordato Santi Romano), naturalmente prima di prendere le distanze, in verità pur sempre con modalità circospette, da quel regime (è noto come Orlando, richiesto nel 1931, come tutti i professori universitari, di prestare giuramento di fedeltà al fascismo preferì piuttosto dimettersi dal ruolo accademico): S. FEDELE, Vittorio Emanuele Orlando tra fascismo e postfascismo, in *Mediterranea ricerche storiche* n. 35, 2015, 185 ss.. Lo stesso Orlando, eletto all'Assemblea Costituente, insieme ad altri autorevoli intellettuali (tra i quali Croce, Nitti) esponenti del vecchio "mondo prefascista" soffocato dall'involuzione autoritaria, in rappresentanza di un piccolo partito di ispirazione liberale – Unione democratica nazionale – non contribuì in modo sostanziale a nessuna delle scelte caratterizzanti la nuova Costituzione democratica e il suo intervento più significativo può considerarsi quello tenuto il 25 giugno 1946, in occasione dell'apertura dei lavori dell'Assemblea che egli presiedette in qualità di deputato anziano prima dell'elezione del Presidente Giuseppe Saragat.

Esso consta di quattro elementi di partenza affinché si possa parlare *tecnicamente* di Costituzione in senso democratico-occidentale: 1) il “governare” deve considerarsi *attività organizzativa* della Comunità statale da affidare a più organi distinti chiamati ad assolvere autonome e peculiari funzioni, ciascuna espressione del *potere pubblico*, dovendosi preoccupare di garantire i diritti fondamentali dei singoli (la vita, la libertà personale, di pensiero, di opinione politica, l’eguaglianza tra le persone, ecc.) che si suppone strettamente connessi alla natura umana e non liberamente comprimibili dalle autorità pubbliche; 2) il potere di governo, quale che sia la sua *forma effettiva*, deve essere legittimato dal basso e temporalmente limitato (il che si realizzerà compiutamente con la progressiva estensione del voto politico e l’affermarsi del suffragio universale); 3) la Costituzione viene posta al di sopra delle leggi comuni – si tratta perciò di una legge superiore, frutto del “potere costituente” che rende ad essa subordinata le regole ordinarie – essendo chiamata a definire principi – da seguire e da attuare – come pure a stabilisce regole procedurali – da osservare – affinché le norme che il legislatore indirizza alla Comunità siano legittime (questo elemento apre la strada al c.d. controllo di costituzionalità delle leggi ordinarie da parte di organi giurisdizionali che, nel corso del tempo, si è realizzata secondo modelli differenti); 4) le Autorità chiamate ad imprimere l’indirizzo politico dello Stato devono poter essere frenate (oltre che dalla individuazione delle reciproche sfere di competenza dalle quali non possono esorbitare) da autonomi organi di *controllo* – si parla, a tal proposito, di organi di garanzia a cominciare da giudici posti in condizione di indipendenza dalle interferenze politiche – allorché vogliano imporre alla Comunità programmi e regole non conformi ai principi costituzionali o adottino atti contrari alla stessa legge.

Da questo punto di vista la Costituzione repubblicana, come è noto, votata da un fronte assai variegato di forze politiche di diversissima ispirazione ideologica sebbene *politicamente* già divise al loro interno dopo aver rotto la “collaborazione” nella gestione della c.d. fase transitoria, apertasi con i Governi del C.L.N. dopo la Liberazione di Roma e la “tregua istituzionale” con la Monarchia sabauda, rappresenta una inedita e decisiva svolta unitaria che traghetta l’ordinamento italiano finalmente sulla sponda del costituzionalismo democratico occidentale, dotandolo di una Costituzione rigida e “garantita” in forza della previsione di efficaci garanzie “interne” tra le quali spicca un organo *ad hoc* quale la Corte costituzionale, abilitata non solo a verificare il rispetto dei principi costituzionali da parte del *contingente* legislatore politico ma a risolvere i potenziali conflitti tra gli organi di vertice dello Stato come pure tra il livello di governo statale e quello riconosciuto – e si è trattato di una significativa promozione e accentuazione di pluralismo territoriale – alle Regioni (si è parlato e si parla a ragione di modello di *Stato regionale*). Non è dunque improprio richiamare quali opzioni di fondo, caratterizzanti la Legge Fondamentale della Repubblica italiana, a partire dal 1 gennaio 1948, l’antifascismo – in questo caso da considerare quale emblema della sconfessione della visione istituzionale che aveva dagli inizi degli anni venti sino al 24/25 luglio 1943 rivendicato e ottenuto la massima concentrazione del potere politico nelle mani del capo – e certamente il ripudio di qualsiasi totalitarismo all’interno di una concezione globale della democrazia che si spinge sino a rinunciare, in linea di principio, alla rivendicazione della sovranità dello Stato in favore di altre organizzazioni internazionali che promuovano “pace e giustizia” tra le Nazioni (del resto è quello il tempo della sconfitta politico-militare del nazifascismo e dell’apertura di una nuova stagione, sebbene assai impegnativa e non scevra da rischi per come era facile prevedere e si sarebbe in effetti dimostrato, protesa a favorire dialoghi e opportunità di incontro tra popoli portatori di culture e tradizioni differenti affinché potessero essere scongiurati altri drammatici e tragici conflitti tra gli Stati, il che è in realtà accaduto solo in parte).

È possibile, ed è stato fatto in modo magistrale da Costantino Mortati più di ogni altro¹¹, arrivare ad indicare sinteticamente la direzione di marcia *obbligata* per la nostra Comunità politica e cioè alcuni *principi fondamentali* immediatamente ricavabili dal testo della Costituzione che hanno nell’arco di questi settant’anni soccorso l’interprete, in primo luogo il giudice costituzionale,

¹¹ Basti qui ricordare l’ineguagliabile livello di un’opera manualistica come C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9ª edizione, Padova, Cedam, 1976.

orientando il legislatore (il quale tuttavia può esprimere ed esprime sensibilità politiche non sempre coerenti con tali precetti), contribuendo a far lievitare nel nostro Paese una coscienza democratica che di certo non apparteneva in profondità prima ancora che alla classe politica, al corpo sociale cui tutti apparteniamo. Ed è così che la centralità della persona e le sue libertà civili e politiche (il *principio personalista*), la salvaguardia del confronto dialettico tra differenti programmi di cui si fanno interpreti all'interno e all'esterno delle istituzioni rappresentative le forze politiche e la stessa salvaguardia di autonome e peculiari esigenze/vocazioni territoriali (il *principio pluralista* tanto nella sua versione orizzontale quanto in quella verticale), la promozione del lavoro come mezzo per l'emancipazione dal bisogno e strumento per un pieno coinvolgimento dei consociati nella crescita non solo materiale ma spirituale della società (il *principio lavorista* in stretta connessione con l'obiettivo del raggiungimento dell'*eguaglianza sostanziale*), l'aver aperto una "finestra sul mondo" e scelto di essere protagonisti nell'edificazione di relazioni internazionali preoccupate di "tenere insieme" nel nome della pacifica convivenza i destini di popoli e uomini portatori di storie e tradizioni differenti (il *principio internazionalistico*), in sintesi aver così magistralmente declinato il *principio democratico* in chiave giuridico-costituzionale rappresenta l'impegnativo ma nobilissimo lascito affidato alle generazioni future dai Padri costituenti che hanno riscattato la flebile e incerta sensibilità costituzionale dalla quale ha preso le mosse l'organizzazione dello Stato italiano, una volta emancipatosi dal preponderante dominio straniero.

4. La perniciosa svalutazione dell'attuale organizzazione costituzionale e la rivalutazione per via popolare delle opzioni di fondo della democrazia italiana.

La riprova della difficile metabolizzazione dell'avanzato disegno costituzionale e della sua sostanziale lontananza dal "comune sentire" della società italiana è dimostrato dalla oggettiva constatazione che, come è noto, per molti anni dall'entrata in vigore della legge Fondamentale si è registrato nell'ordinamento il ritardo nel rendere operativi taluni decisivi organi costituzionali (la Corte costituzionale, il Consiglio Superiore della magistratura) e, in generale, lo slittamento molto in avanti nel tempo di innovativi assetti organizzativi (si pensi all'ordinamento regionale) e di leggi attuative in grado di consentire l'operatività di nuovi strumenti di partecipazione popolare (i referendum) e di favorire una più organica e razionale strutturazione dell'organo esecutivo (si pensi alla legge sulla Presidenza del Consiglio). Altri esempi si potrebbero fare per dare conto dei ritardi attuativi e della stessa lenta penetrazione nella cultura istituzionale, anche quella giuridica, del nostro Paese dei principi costituzionali e del loro subitaneo operare nell'ordinamento con effetti diretti sulla legislazione ordinaria (non solo quella che ne aveva preceduto l'entrata in vigore) che, a prescindere da ogni ipotizzato sviluppo *programmatico* dei precetti costituzionali di là da venire, diventava *da subito* incompatibile rispetto ad essi e perciò illegittima.

Tuttavia la portata svalutativa delle critiche rivolta al testo costituzionale è diventata pressante a partire dagli anni Ottanta investendo sistematicamente l'assetto organizzativo – la sua Seconda Parte – relativa in particolare alla forma di governo considerata penalizzante, nei suoi meccanismi, rispetto all'obiettivo di consentire la realizzazione dell'indirizzo politico della maggioranza governativa. Tale polemica, a mio avviso del tutto strumentale rispetto alla finalità di giungere ad una semplificazione forzata del sistema politico attraverso riforme di livello costituzionale, ha sempre accompagnato propositi, ora di questa ora di quell'altra maggioranza, circa l'abbandono del tradizionale sistema elettorale proporzionale: il che, in effetti, è avvenuto introducendo sin dal 1994 nuovi meccanismi di inclinazione maggioritaria, alcuni dei quali di discutibile legittimità come poi ha stabilito la stessa Corte costituzionale a partire dal 2014. Si è così giunti anche all'approvazione di leggi costituzionali derogatorie rispetto al procedimento stabilito dall'art.138 Cost. istituendo *ad hoc* Commissioni parlamentari (o anche dando vita a Comitati di esperti) proprio al fine di favorire il superamento delle soluzioni costituzionali vigenti senza peraltro riuscire nell'intento – una costante dell'andamento del sistema istituzionale italiano – e laddove si è raggiunta in ben due circostanze a distanza di dieci anni

la necessaria maggioranza in entrambe le Camere (tuttavia non tale da impedire il referendum confermativo) per riformare in profondità l'intera Seconda Parte del testo vigente (con soluzioni che in entrambi i casi non incidono solo sulla relazione fiduciaria tra le Camere e l'Esecutivo ma che superano il sistema bicamerale attuale, il rapporto Stato-Regioni, il ruolo degli organi di garanzia) si è dovuto prendere atto della valutazione popolare fortemente negativa delle riforme varate nel 2006, dal centrodestra "berlusconiano" e nel 2016, dal centrosinistra "renziano".

Le polemiche pretestuose che sembrano voler ignorare e comunque sottostimare il carattere genetico del complicato e perennemente "mosso" sistema politico italiano, almeno da quando sono evaporati, per l'incalzare della storia e le degenerazioni della prassi, i partiti storici (in connessione con l'introduzione di altra tipologia di sistema elettorale rispetto al classico "proporzionale puro"), hanno pertanto finito per "scaricare" sul sistema costituzionale problematiche che, in realtà, sono state sino ad ora affrontate e in certo qual modo risolte solo in virtù della duttilità del sistema parlamentare vigente. In realtà, e si tratta a mio modo di vedere della conseguenza più perniciosa indotta dal confuso e petulante chiacchiericcio sulla inadeguatezza costituzionale delle soluzioni vigenti a proposito del nostro sistema di governo (che ovviamente potrebbe essere reso davvero più funzionale solo che si abbandonino "scenari" di palingenesi evocati con toni esasperati da chi guarda – si capisce benissimo – con fastidio alla oggettiva complicazione che da sempre accompagna la problematica vicenda democratica italiana e che si vorrebbe risolvere assegnando il compito di governare senza troppi "impicci" a chi arriva "primo" in occasione del voto politico), il gran parlare di riforme strutturali non realizzate ha prodotto di volta in volta uno scontro politico frontale sul terreno costituzionale (*esclusivamente* sul merito delle riforme altrui), oscurando ingiustificatamente e pericolosamente la forza unificante delle regole di fondo della convivenza collettiva sin da quando si è giunti nel 2001 alla modifica del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, in tema di ampliamento dell'autonomia regionale, con una "forzatura maggioritaria" dello schieramento di centrosinistra allora al Governo. D'altro canto non è neppure giusto minimizzare la sostanziale rilegittimazione per via popolare della Costituzione vigente avvenuta nelle due recenti consultazioni referendarie rievocate nelle quali la prospettiva riformatrice, sempre giocata dalla maggioranza politica del momento e dai rispettivi leader in chiave di modernismo democratico e di efficientismo governista, non è stata condivisa e può indurre a sperare che il "paradigma democratico" che certo collega Prima e Seconda Parte della Costituzione del 1948 sia stato somatizzato dal corpo sociale certamente più di quanto abbiano ritenuto i detentori del *momentaneo* e *transitorio* potere politico che, in effetti, non sembra più essere in quelle mani¹².

Naturalmente queste ottimistiche considerazioni non consentono di sottovalutare poco rassicuranti scenari interni e internazionali (europei in particolare) che finiscono per ripercuotersi, ancora una volta, sull'organizzazione costituzionale così come è attualmente definita.

Sul piano interno, nel mentre continuano da diversi pulpiti a reclamarsi più poteri da destinare al Governo – sempre più spesso identificato con uno o più leader a sé stanti rispetto al resto della compagine ministeriale – si vorrebbero potenziare le forme di democrazia diretta per ridurre gli spazi di autonomia decisionale degli organi rappresentativi rispetto ai quali si è operato, nel corso della XVIII Legislatura in corso, un taglio numerico di deputati (scesi a 400) e senatori (scesi a 200) in attesa dello svolgimento di un nuovo referendum confermativo delle deliberazioni parlamentari sostenute con veemenza dalla attuale forza di maggioranza relativa, il M5S. Egualmente si persegue con determinazione da parte di alcune significative Regioni del nord del Paese (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), con maggior reddito *pro capite*, il rafforzamento degli ambiti della propria autonomia certo anche finanziaria (peraltro in linea con quanto consentito dal testo costituzionale così come riformato, previo favorevole esito del referendum costituzionale, nel 2001: art.116, terzo comma) dando tuttavia l'impressione di sottostimare le esigenze di perequazione economica e sociale – che ovviamente permangono – del resto del territorio nazionale e senza troppo preoccuparsi degli

¹² Ho già trattato di questa consapevole e salvifica opposizione popolare agli eccessi del riformismo costituzionale in A. D'ANDREA, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della «grande riforma» deliberata dalle Camere nella XVII Legislatura*, Bari, Cacucci, 2017.

spazi di autonomia da riconoscere agli enti territoriali intermedi a partire dalle Province che, dopo il tramonto della loro perseguita abolizione, ancora oggi non possono esprimere un governo autonomo (ma solo di secondo grado), il che certamente ne attenua la capacità di incidenza di per sé non di scarso rilievo in particolare dove l'estensione territoriale regionale è ampia (proprio come quella delle tre Regioni che reclamano forme di autonomia differenziata).

Sul versante sovranazionale nel mentre si guarda con favore alla maggiore tutela apprestata dai giudici europei (la Corte di Lussemburgo e quella di Strasburgo con riguardo ai diritti che si ritengono disattesi sul piano interno) e, restando su di un piano ancor più ampio, pure al perseguimento di comportamenti illegali perpetrati dalle autorità governanti nei confronti dei diritti fondamentali spettanti a qualsiasi essere umano; nel mentre – per tornare all'Unione Europea – si considerano, in generale, come positivi gli effetti della libera circolazione delle persone e degli scambi commerciali che sono certamente favoriti dalla stessa unione monetaria nella quale è entrato il nostro Paese, da qualche tempo, al contrario, si valutano con sospetto e malcelato fastidio i vincoli europei che, in realtà, al di là di tutto, consentono proprio i vantaggi richiamati e apprezzati. In realtà il nostro interesse nazionale, quel che talvolta viene fatto coincidere con il *sovranoismo*, non sembra più valutabile senza tener conto che esso è oramai indissolubilmente legato – e dipendente – dalla ben più ampia visione europea espressa anche, ma non soltanto, attraverso i Trattati sottoscritti (e che, come dimostrato dall'esperienza britannica, della quale non è possibile dire molto al momento, possono eventualmente e non senza fatica, essere sempre superati da altri differenti accordi). La regolamentazione europea e la “doppia” giurisdizione europea – il che vale sia che si stia dentro sia che si stia fuori dall'Unione Europea – danno entrambe, a mio modo di vedere, ampiamente conto di una oramai avvenuta irretrattabile reciproca contaminazione degli Stati nazionali europei, almeno quelli che hanno guardato e guardano al modello democratico occidentale, e che si fonda sul rigetto di disegni autoritari destinati, ove emergano, ad essere contrastati proprio in chiave di cultura giuridica “europea” (e di questa contaminazione dovrà necessariamente tenere conto la stessa Gran Bretagna, la cui solidità democratica non è in discussione e di certo non si è affievolita in questo tempo di diretto “coinvolgimento europeo”). Sarà poco ma è comunque rassicurante così come lo è la “durezza normativa” della nostra Costituzione democratica, cui si è giunti attraverso un percorso lungo e per nulla agevole, che la rende non già testo lastricato di sole buone intenzioni da offrire ai “governati” e neppure manifesto politico chiamato a nutrire la speranza al di là da venire di una rassegnata Comunità ma Legge superiore da rispettare nella “contingenza” politica, quale che sia la maggioranza governante.

Ed in effetti si ha proprio l'impressione che la Costituzione italiana sia stata e sia ancora un argine che tiene agli sconfinamenti, disordinati e imprevedibili, del potere politico contingente e mutevole, la cui esondazione è sempre bene che sia monitorata e ricondotta entro i legittimi confini.

Un'ultima considerazione: il riconoscimento della libertà personale e la salvaguardia dei classici diritti politici e civili non danno più da soli il segno compiuto della effettiva tensione democratica di un ordinamento; perché il solco democratico sia profondo e duraturo sono indispensabili virtuose connessioni sociali (l'obiettivo cui tendere da parte delle autorità pubbliche non può che essere quello di approssimarsi verso il possibile, miglior equilibrio sociale tra i consociati) e relazioni “sane” tra la base sociale e le istituzioni politiche rappresentative della volontà popolare senza invertire ruoli e responsabilità; sul piano europeo mi sembrerebbe decisivo guardare senza fughe in avanti e retromarce complicate e rischiose alla Comunità degli Stati “unionisti” come ad una organizzazione nella quale ciascun Paese è disposto a farsi carico, almeno in parte, dei problemi dell'altro che divengono, entro certa misura, anche suoi problemi. Da qui l'esigenza di avere Governi nazionali affidabili in quanto *europaisti*: l'affidabilità, dunque, come elemento per riuscire a portare la “voce nazionale” all'interno delle istituzioni europee con speranza che sia udita, ascoltata ed eventualmente sostenuta.