

Teorie della rappresentanza e della governabilità nel quadro delle democrazie europee e nell'intersezione con l'Europa

di Alessandro Pizzorusso

GIORNATE DI RIFLESSIONE STORICO-TEORICA
NEL 60° ANNIVERSARIO DELLA COSTITUZIONE

**Convegno organizzato dal Comune di Firenze e dal Comitato per la Difesa della Costituzione
Firenze, 2 e 3 ottobre 2008**

Partendo dalle conclusioni cui è pervenuto Maurizio Fioravanti nella prima relazione, nella quale egli ha illustrato molto efficacemente come l'Assemblea costituente eletta il 2 giugno 1946 lavorò, fino al 22 dicembre 1947, quando la Costituzione fu definitivamente approvata, per realizzare quel "compromesso costituzionale" che consentì di far convergere una larghissima maggioranza di voti su un testo che esprimeva, in giusto equilibrio, le aspirazioni delle tre principali correnti politico-culturali che ispiravano le speranze degli italiani, fissando le regole fondamentali per il funzionamento dello Stato e della società civile secondo i principi del "costituzionalismo", conviene ora passare rapidamente in rassegna le principali vicende che di questo esito positivo avevano costituito i principali antefatti, nonché i momenti più significativi della fase di attuazione della Costituzione stessa che sono stati realizzati a partire dalla data della sua entrata in vigore, da essa stessa fissata per il 1° gennaio 1948, e fino ai nostri giorni.

Per costituzionalismo si intende quel movimento di pensiero che si è sviluppato, dapprima in Gran Bretagna e successivamente in Francia, negli Stati Uniti ed altrove, e che ha avuto i suoi punti principali nel riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana e nel trasferimento della titolarità della sovranità dello Stato dal monarca al popolo. Nei paesi che progressivamente applicarono la corrispondente forma di governo, l'attuazione di questo indirizzo ha comportato la distribuzione dei pubblici poteri fra un complesso di organi formati, in prevalenza almeno, in base al principio democratico (cioè in base all'elezione da parte dei cittadini) ed il riconoscimento a favore di tutti di un complesso di diritti fondamentali, attribuiti a tutti i cittadini e garantiti dall'esistenza di un sistema di giudici indipendenti.

I canoni fondamentali di un regime ispirato ai principi del costituzionalismo furono indicati infatti, nella dichiarazione dei diritti approvata in Francia il 26 agosto 1789 dall'Assemblea costituente allora all'opera in quel paese, nella "garanzia dei diritti" e nella "separazione dei poteri" e da questi stessi principi fu orientata la Costituzione degli Stati Uniti d'America, approvata il 17 settembre 1787 e tuttora vigente, che adottò una forma di governo rispettosa di tale indirizzo. Fu negli Stati Uniti, altresì, che nel 1803 fu affermata, con una sentenza della Corte suprema, la concezione della Costituzione come *higher law*, ossia come legge fondamentale non modificabile mediante una semplice legge ordinaria, mentre in molti paesi si ebbero applicazioni delle teorie che, nel quadro della dottrina del costituzionalismo, vennero elaborate in relazione ai problemi della rappresentanza politica ed a quelli della governabilità.

Per quanto riguarda i primi apparve a tutti chiaro che l'esercizio dei poteri sovrani dei quali nella logica del costituzionalismo il popolo diveniva titolare non avrebbero potuto, altro che in casi sostanzialmente eccezionali, essere esercitati mediante la convocazione di assemblee di tutti i cittadini (come avveniva dell'Atene di Pericle o nell'antica Roma repubblicana), anche perché il riconoscimento di eguali diritti a tutti cittadini comportava l'attuazione del principio del "suffragio universale" (risultando difficili da giustificare le limitazioni cui in un primo tempo di era fatto ricorso) e di conseguenza la partecipazione alle votazioni di un numero molto elevato di cittadini.

Donde l'attribuzione, per la generalità dei casi, di una serie di funzioni sovrane ad assemblee rappresentative dei cittadini e composte di persone elette mediante procedimenti previsti dalla Costituzione e dalle leggi attuative di essa. Ma anche il corretto funzionamento di siffatte assemblee, che necessariamente comprendevano un numero abbastanza grande di persone, non poteva risultare praticamente efficace se ciascuno dei loro componenti avesse agito senza coordinarsi in qualche misura con gli altri. Donde la previsione dei "gruppi parlamentari" (e, dietro di loro, dei moderni "partiti politici") che influivano, non soltanto sui lavori legislativi, ma anche sulle candidature e su molti altri problemi.

Per quanto riguarda i problemi della "governabilità", d'altronde, si manifestò la pratica necessità che l'azione ministeriale si sviluppasse con una certa continuità, sulla base di programmi intorno ai quali fosse stata raggiunta, in sede parlamentare, una convergenza di consensi sufficiente ad assicurare che l'attività dei ministri non venisse troppo frequentemente smentita dai rappresentanti direttamente eletti dai cittadini. Donde l'evoluzione delle forme di governo praticate nei paesi europei da quella del governo costituzionale puro, che lasciava la soluzione degli eventuali conflitti fra potere esecutivo e potere legislativo ai rapporti di forza che si stabilivano di volta in volta (come nel presidenzialismo americano), alla previsione di un collegamento più stabile fra compagine ministeriale e maggioranza parlamentare, come si venne più spesso realizzando, da questa parte dell'Atlantico, mediante tecniche come quella del "voto di fiducia".

E poiché neppure il ricorso alle tecniche di questo tipo, che furono perfezionate nell'ambito della forma di governo "parlamentare", prevalentemente adottata in Europa sul modello inglese (c.d. "modello Westminster") o su quello praticato in Francia nella III^a e IV^a Repubblica, risultò pienamente efficace per assicurare la "governabilità", sempre più frequente fu il ricorso a soluzioni di diverso tipo tendenti a difendere il Governo (cioè l'insieme dei ministri, capeggiati da un "presidente del consiglio dei ministri", distinto dal Capo dello Stato) da troppo facili assalti in sede parlamentare. Le soluzioni adottate a questo scopo implicarono talora anche misure di diritto elettorale o relative allo stato giuridico dei partiti, tendenti a realizzare una maggiore "razionalizzazione del potere".

A partire da questa epoca, i principi del costituzionalismo, frutto dell'elaborazione teorica che avevano ricevuto ad opera dei teorici inglesi, francesi e di altri paesi, nonché dell'azione pratica dei politici che si adoperarono in vario modo per ottenerne l'applicazione pratica, ebbero una crescente diffusione in tutto il mondo, pur incontrando considerevoli difficoltà, sia, dapprima, per le resistenze ad essi opposte dai sostenitori dell'assolutismo che si richiamavano alla tradizione che si era sviluppata nel corso dei secoli precedenti e che era stata interrotta in Francia dalla rivoluzione del 1789, ma successivamente "restaurata" (in Francia e altrove) dal Congresso di Vienna del 1815, sia, in un secondo tempo, per lo sviluppo di altre forme di autoritarismo, spesso capaci di procacciarsi un diffuso consenso, mediante il ricorso a forme di "populismo" praticate da demagoghi senza scrupoli.

E, se la lotta per il costituzionalismo e per la democrazia appare tutt'oggi ben lungi dal potersi considerare vinta, essa ha consentito tuttavia un'importante evoluzione della relativa ideologia, le fasi più importanti della quale sono stati l'allargamento del catalogo dei diritti dei quali essa prescrive la protezione, estendendosi progressivamente tale tutela ai diritti "sociali" secondo i principi del *Welfare State*, e la creazione di nuovi strumenti praticamente utilizzabili a tale scopo (non solo nell'ambito degli ordinamenti giuridici degli Stati, ma anche nell'ambito dell'ordinamento internazionale).

1. La lotta per l'Unità nazionale e per la Costituzione in Italia.

Nell'ambito della storia italiana, le prime esperienze di adozione di costituzioni ispirate agli indirizzi del costituzionalismo si ebbero con le costituzioni "giacobine" che furono approvate, a partire dal 1796, in alcuni degli stati fra i quali la penisola era allora divisa e nei quali i monarchi anteriormente regnanti erano stati cacciati dall'esercito della Francia rivoluzionaria. La più

importante di esse, sia per la partecipazione di un gruppo di personalità di particolare rilievo, sia per la drammaticità delle vicende che portarono al suo soffocamento, fu quella della Repubblica partenopea che funzionò nel corso del 1799, che si concluse con i massacri di cui furono vittime gran parte dei suoi rappresentanti più illustri. I problemi da esse sollevati esercitarono qualche ulteriore influenza sulle costituzioni “napoleoniche” adottate negli anni successivi, anche se in esse i principi democratici furono largamente ridimensionati dalla concezione “imperiale” del potere seguita dal Bonaparte nel tentativo di realizzare un’impossibile combinazione di tali principi con forme di autoritarismo che non avevano molto da invidiare a quelle proprie dell’*ancien régime*.

Per quanto effimere, e talora di dubbia coerenza, queste esperienze contribuirono tuttavia a rafforzare l’aspirazione ad una modernizzazione degli Stati allora esistenti nella penisola italiana, molti dei quali erano esplicitamente o implicitamente soggetti a monarchie straniere. Nel corso dei “moti risorgimentali” che seguirono, ove tale aspirazione fu spesso espressa mediante l’invocazione di una Costituzione (per lo più della Costituzione di Spagna, quella cioè accordata a Cadice il 19 marzo 1812 dal re Ferdinando VII e talora momentaneamente concessa anche in stati italiani, salvo poi revocarla, una volta passato il pericolo di sommosse), la rivendicazione dei principi del costituzionalismo costituì una componente fondamentale del movimento d’opinione che si sviluppò nei vari stati italiani, i cui ordinamenti erano stati restaurati dal Congresso di Vienna in modo assai più rigido di quanto avvenisse nella stessa Francia di Luigi XVIII (dove la concezione della “*monarchie selon la Charte*”, secondo un modello almeno in parte ispirato alle esperienze inglesi, trovò un certo seguito anche in ambienti conservatori). In Italia, tuttavia, la rivendicazione di una Costituzione conforme ai principi del costituzionalismo si trovò a coesistere – e talora in qualche misura a confliggere – con la rivendicazione dell’indipendenza e dell’Unità della “nazione” italiana che si contrapponeva alla posizione di coloro che consideravano l’Italia una pura “espressione geografica”.

In questo quadro, la concessione dello Statuto (la cui denominazione, preferita a quella di Costituzione, indicava già una certa presa di distanze dalle richieste dei liberali), fatta ai suoi “amatissimi sudditi” da parte del Re di Sardegna il 4 marzo 1848, costituì tuttavia un fatto importante, per il costituzionalismo italiano, anche se il suo testo era assai prossimo a quello delle “Carte” dell’età della Restaurazione. Soprattutto, furono importanti la conferma di esso dopo la sconfitta di Novara e la sostanziale accettazione delle “modificazioni tacite” dello Statuto, che consentirono di realizzare un regime “parlamentare”, in luogo del regime “costituzionale puro” da esso previsto.

Ed è anche da ricordare come la formula del plebiscito svoltosi in Lombardia e nelle province venete di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo l’8 giugno 1848, deliberasse “l’immediata fusione delle Province lombarde cogli Stati sardi sempreché, sulle basi del suffragio universale, sia convocata negli anzidetti Paesi e in tutti gli altri aderenti a tale fusione una comune *Assemblea costituente* la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una nuova Monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia”. L’esito infausto della prima guerra d’indipendenza fece sì che questa delibera, per quanto ratificata dal Parlamento di Torino e dal Re Carlo Alberto col regio decreto 11 luglio 1848, restasse senza effetto, ma quando, dopo la seconda guerra d’indipendenza, l’annessione fu resa possibile dal trattato di Zurigo, vi si procedette senza convocare nessuna assemblea costituente che avrebbe intralciato l’azione diplomatica che consentì di ottenere il consenso della Potenze all’unificazione nazionale. E sono anche da segnalare le soluzioni costituzionali più avanzate, sia sul piano della tutela dei diritti, sia sul piano dell’organizzazione costituzionale, che trovarono accoglimento nella Costituzione della Repubblica romana (febbraio-luglio 1849), alla cui redazione non fu estraneo l’insegnamento di Giuseppe Mazzini e di altri protagonisti di questa fase del Risorgimento.

Con la legge 17 marzo 1861, n.4671, Vittorio Emanuele II assunse dunque, per sé e per i suoi successori, il titolo di Re d’Italia, mantenendo la numerazione assunta come Re di Sardegna (all’insegna della continuità dello Stato) ed operando prevalentemente come un monarca parlamentare, lasciando cadere alcune delle prerogative che facevano della forma di governo

prevista dallo Statuto una monarchia costituzionale (non parlamentare), ma conservandone altre, come quelle in materia di politica estera e militare, conferitagli dall'art.5 dello Statuto stesso, che consentì ai suoi successori di assumere decisioni assai gravi quali, nel 1915, la firma del patto di Londra, che comportò l'entrata in guerra dell'Italia, o, nel 1922, l'attribuzione a Benito Mussolini della carica di presidente del consiglio, cui fece seguito l'instaurazione della dittatura fascista.

Contro l'assestamento della forma di governo in senso democratico-liberale che si ebbe nel periodo successivo all'unità nazionale, si manifestarono vari tipi di opposizione, tendenti a riformare l'assetto costituzionale dello Stato, le più importanti delle quali furono quella promossa dalla Chiesa cattolica dopo l'annessione all'Italia del residuo territorio dello Stato pontificio, verificatasi nel 1870 (nonostante che alla Chiesa stessa fosse stato garantito, mediante la celebre "legge delle guarentigie", il libero esercizio delle sue funzioni di organo di vertice della religione cattolica e che in Italia fosse pienamente riconosciuta la piena libertà di tutte le religioni), o quella che trovò una specie di manifesto nel celebre articolo di Sidney Sonnino del 1897, intitolato appunto "Ritorno allo Statuto", la quale proponeva di recuperare la forma di governo costituzionale puro prevista dalla lettera dello Statuto stesso.

Ambedue queste opposizioni, pur dando luogo a qualche difficoltà, furono gradualmente riassorbite nel corso del primo decennio del XX secolo, quando l'assestamento della forma di governo italiana parve consolidarsi, ma una più grave forma di opposizione anticostituzionale venne manifestandosi nel dopoguerra sotto la spinta di movimenti tendenti all'introduzione di forme di autoritarismo populista, le quali si svilupparono in concomitanza con la "Grande guerra" e nel periodo immediatamente successivo ad essa, dando luogo ad un inizio di guerra civile (che diverrà poi un vero e proprio conflitto armato nel 1943-45 durante il periodo dell'occupazione tedesca delle regioni del centro nord, quando i resti del partito fascista, dopo l'armistizio con gli Alleati, attuarono una politica di piena collaborazione con l'esercito tedesco che aveva occupato tale parte d'Italia).

Per quanto riguarda quindi la forma di governo, la conquista del potere da parte del Partito fascista comportò un completo stravolgimento del sistema costituzionale mediante l'abbandono, sia della forma di governo costituzionale puro prevista dallo Statuto, sia di quella monarchico-parlamentare derivante dalle "modificazioni tacite" introdotte dai liberali. Di questo stravolgimento basterà ricordare le gravi limitazioni dei diritti imposte agli oppositori e successivamente anche agli appartenenti a presunte "razze" non italiane, la trasformazione della Camera dei deputati in un'assemblea nominata interamente dal partito, assunto al ruolo di partito unico, e l'assoggettamento di tutta l'organizzazione pubblica al volere del "Duce", cioè ad una sorta di dittatura personale che valse all'Italia una lunga serie di decisioni assurde o addirittura criminali.

La caduta del fascismo, avvenuta il 25 luglio 1943 senza un esplicito conflitto interno, in una situazione in cui erano presenti in Italia molti reparti tedeschi (in qualità di alleati) e gli anglo-americani erano sbarcati in Sicilia e si accingevano a risalire la penisola, comportò l'inizio di una fase costituzionale transitoria nel corso della quale, in un primo tempo, la Monarchia cercò di rimettere in vigore lo Statuto albertino, abrogando le principali leggi che avevano modificato la forma di governo da esso prevista, ed operando attraverso un Governo composto di personalità vicine alla Monarchia.

In mancanza di alcuni organi costituzionali, che non potevano essere ricostituiti mentre era ancora in corso la guerra (dichiarata dall'Italia fascista alla Francia e alla Gran Bretagna il 10 giugno 1940 e successivamente alla Grecia e alla Jugoslavia, all'Unione sovietica, agli Stati Uniti d'America e ad altri paesi ancora), si provvide alle necessità più urgenti mediante decreti legge e mediante atti amministrativi, annunciandosi l'elezione della Camera dei deputati e la sua convocazione entro quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra (articolo unico, comma 3, del regio decreto legge 2 agosto 1943, n.175, col quale era stata sciolta la Camera dei fasci e delle corporazioni che aveva sostituito il Parlamento).

Dichiarata, con l'armistizio dell'8 settembre 1943, la cessazione dello stato di guerra con le Potenze alleate, ed invaso il paese, al sud dagli eserciti alleati e al nord e centro dall'esercito

tedesco, la guerra continuò sul territorio italiano fino al 25 aprile 1945, partecipando ad essa, dopo la dichiarazione di guerra alla Germania decisa dal Governo del Re, anche reparti italiani e, nei territori occupati dalle truppe tedesche, anche reparti di partigiani costituitisi spontaneamente per contrastare le forze di occupazione e quanti decisero di collaborare con esse nell'ambito di una ricostituita organizzazione fascista autoqualificatasi come Repubblica sociale italiana (cosicché, alla guerra internazionale in corso, venne a coesistere in Italia anche una parallela guerra civile, nel corso della quale coloro che erano stati oppressi dal fascismo dal primo dopoguerra in poi si organizzarono, sotto la guida del Comitato di Liberazione Nazionale che era stato costituito a questo scopo all'indomani dell'armistizio da sei partiti politici, cioè la Democrazia cristiana, il Partito socialista, il Partito comunista, il Partito liberale, la Democrazia del Lavoro e il Partito d'Azione, per reagire alle persecuzioni sofferte e cooperare al recupero della libertà).

Fra il C.L.N. ed il Governo del Re si determinò tuttavia un contrasto determinato dal fatto che la maggioranza delle forze politiche che facevano parte del Comitato non intendevano accettare la soluzione della crisi che era stata impostata dalla Monarchia dopo il 25 luglio 1943 mediante una sorta di "ritorno allo Statuto" (che sembrava richiamarsi all'impostazione di Sidney Sonnino sopra ricordata) e intendevano rimettere in discussione la stessa forma monarchica dello Stato.

Questo conflitto fu provvisoriamente risolto mediante il "Patto di Salerno", mediante il quale il Governo e i partiti antifascisti stabilirono che, dopo la liberazione di Roma, essi avrebbero partecipato al Governo, o comunque sostenuto la sua azione, e che: a) la decisione circa la forma di Stato e di Governo sarebbe stata decisa, dopo la liberazione del territorio nazionale, da un'Assemblea costituente, eletta a suffragio universale diretto e segreto; b) nel frattempo, la questione della scelta fra forma monarchica o repubblicana dello Stato sarebbe rimasta impregiudicata (c.d. "tregua istituzionale"); c) il Re Vittorio Emanuele III si sarebbe ritirato a vita privata e il principe ereditario ne avrebbe esercitato le funzioni col titolo di Luogotenente Generale del Regno e d) fino all'entrata in funzione del nuovo Parlamento, le funzioni legislative sarebbero state esercitate dal Consiglio dei ministri mediante "decreti legislativi" sanzionati e promulgati dal Luogotenente.

Roma fu liberata il 4 giugno 1944 e il Patto di Salerno fu attuato con il d.lgs.lgt. 25 giugno 1944, n.151 (così detta "Costituzione provvisoria"). Tali disposizioni furono integrate con altre di carattere pratico e successivamente modificate nel senso che la decisione circa la "forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)" sarebbe stata decisa dagli elettori, con un referendum, il giorno stesso dell'elezione dell'Assemblea costituente (d.lgs.lgt. 16 marzo 1946, n.98).

Il 2 giugno 1946 si ebbero così due decisioni di grande rilievo per l'avvenire dell'Italia: la scelta a favore della forma repubblicana dello Stato, che non significava soltanto la scelta del metodo col quale individuare la persona che dovesse fungere da Capo dello Stato, ma anche un'indicazione di massima a favore della tradizione repubblicana e democratica contro quella monarchica e autoritaria, e l'individuazione delle persone che avrebbero dovuto scrivere e approvare la prima Costituzione della Repubblica italiana. E, quando il testo della Costituzione fu deliberato ed entrò in vigore, gli italiani si trovarono così a disporre, per la prima volta, di un assetto giuridico-politico corrispondente ai principi che avevano ispirato il Risorgimento nazionale, sia sotto il profilo dell'indipendenza dallo straniero, sia sotto il profilo dell'ordinamento costituzionale.

2. L'attuazione della Costituzione.

Si trattava però, ora, di realizzare questo progetto e ciò risultò assai più difficile da conseguire di quanto era stato previsto. L'attuazione della Costituzione comportava infatti, non soltanto l'istituzione di nuovi organi dello Stato e di nuovi enti autonomi (a cominciare dalle Regioni), nonché la modificazione della struttura di altri organi od enti già esistenti, ma anche l'adattamento ai nuovi principi di gran parte della legislazione vigente, sia in materia di organizzazione dei pubblici poteri, sia in tema di attribuzione di diritti e delle relative garanzie, e

questo obiettivo risultò molto più difficile da conseguire di quanto pensassero anche coloro che avevano promosso un'attuazione dei principi del costituzionalismo in Italia più compiuta di quella che era stata realizzata durante il periodo anteriore al primo crollo della democrazia italiana.

Sotto l'influenza della "guerra fredda" sviluppatasi tanto sul piano dei rapporti internazionali, quanto su quello dei rapporti fra le forze politiche italiane, si ebbe, a partire dal momento che seguì le elezioni del 18 aprile 1948, una fase di "congelamento" della Costituzione, durante la quale l'attuazione di gran parte delle innovazioni da essa previste fu sostanzialmente accantonata e la legislazione anteriore alla Costituzione rimessa in vigore anche in molte di quelle parti che, durante la fase transitoria seguita alla caduta del fascismo, erano state ritenute superate (anche se non formalmente abrogate). Questa fase durò fino all'elezioni di Giovanni Gronchi alla Presidenza della Repubblica, nel 1955, quando questo evento, determinato dalla formazione di una maggioranza parlamentare diversa da quella che aveva sostenuto i governi "centristi", favorì l'inizio di una fase caratterizzata dal "disgelo" costituzionale, che determinò la formazione della Corte costituzionale, del Consiglio superiore della Magistratura e, a più lungo termine, la formazione dei primi governi di centro-sinistra.

Ciò consentì l'inizio dell'opera di revisione della legislazione anteriore (della quale fu protagonista la Corte costituzionale, soprattutto nella prima fase della sua attività, iniziata nel 1956 con alcune storiche pronunce) e l'interpretazione della forma di governo (che era stata individuata dal celebre ordine del giorno Perassi, adottato, nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, in una forma di governo "parlamentare") nel senso di una doppia delimitazione della maggioranza, in virtù della quale esisteva una maggioranza "di governo", tendenzialmente comprensiva dei partiti di centro capeggiati dalla Democrazia cristiana (sulla base della celebre *conventio ad excludendum* che lasciava fuori da essa il Partito comunista) ed una maggioranza "costituzionale", che invece lasciava fuori soltanto il partito neo-fascista e i monarchici.

In base alle norme contenute nei nuovi regolamenti parlamentari adottati dalle due Camere nel 1971, si venne infatti a stabilire un assetto ispirato al principio della "centralità del Parlamento", in virtù del quale la stabilità del sistema era garantita dall'esistenza di questo doppio livello nel quale si sviluppava la lotta politica, quello dell'attuazione del programma costituzionale, che vedeva tendenzialmente uniti tutti i partiti che si riconoscevano nella Costituzione del 1947, democratica e antifascista, all'interno dello schieramento che fu chiamato l'"arco costituzionale", e quello delle decisioni politiche contingenti, che dal punto di vista della politica internazionale assicurava innanzi tutto la collocazione dell'Italia nell'alleanza atlantica.

Pur non essendo privo di inconvenienti, questo assetto garantì lo sviluppo dell'Italia sotto il profilo economico, la sua partecipazione al processo di formazione dell'Unione europea ed altri risultati positivi di rilievo, molti dei quali si tradussero altresì in una vita politica relativamente ordinata e ampiamente conforme ai principi del costituzionalismo. Sia pure con grande lentezza e non senza difficoltà, anche l'attuazione della Costituzione fece considerevoli progressi, soprattutto grazie all'opera della Corte costituzionale e della Magistratura (una volta che il ricambio generazionale ebbe prodotto l'accesso a quest'ultima di esponenti delle generazioni che avevano conosciuto l'antifascismo), e si ottennero anche una serie di leggi ordinarie ispirate ai relativi principi. Risultava per contro preoccupante la sostanziale esclusione di gran parte dei lavoratori, che aderivano ai partiti di sinistra, dalla gestione della politica nazionale, solo in parte compensata dal progressivo rafforzamento delle autonomie regionali e locali, che in qualche misura ne costituivano un succedaneo.

L'apparente stabilità dell'ordinamento costituzionale, quale risultava dalla lettera del suo testo, ma anche da una serie di regole non scritte, sembrò tuttavia in grado di assicurare quanto meno la gestione corrente degli affari, anche se permanevano diffusi motivi di risentimento dovuti alla scarsa efficienza delle istituzioni, cui contribuiva una certa fragilità dei governi, determinata anche dalla loro instabilità. La relativa frequenza delle crisi di governo, per altro, non comportava tanto vere e proprie oscillazioni nella condotta degli affari di Stato, quanto un loro costante rallentamento e talora un ostacolo allo sviluppo del paese.

La scarsa attenzione dedicata dai governi di questo periodo alla necessità di rafforzare l'organizzazione scolastica pubblica (che non doveva più occuparsi soltanto, come nel periodo anteriore alla prima guerra mondiale, dell'educazione di una ristretta *élite* di giovani appartenenti alla classe borghese, bensì dedicarsi ormai soprattutto ai giovani appartenenti alle masse operaie e contadine, ossia alla grande maggioranza della popolazione), determinò infatti gravi carenze, specialmente per quanto riguarda la formazione politica e l'educazione civica delle nuove generazioni, a partire da quelle che avevano ricevuto influenze gravemente negative durante il periodo fascista ed in occasione delle molte guerre alle quali erano state costrette, in un modo o in un altro, a partecipare.

Ciò spiega come, nonostante che l'instabilità delle istituzioni italiane fosse più apparente che reale, si manifestassero nel paese movimenti politici a carattere anti-costituzionale i quali esercitarono minacce di una certa gravità per il normale funzionamento della società, andando pericolosamente ad aggiungersi agli inconvenienti derivanti dalla presenza di organizzazioni criminali che spadroneggiavano in alcune regioni, nonché alla latente crisi di legalità, derivante da tradizioni profondamente radicate nella penisola e dalla diffusa arretratezza culturale.

Questi movimenti devono distinguersi in due gruppi, il primo dei quali esercitò una funzione di propaganda a favore di una ipotetica rivoluzione, per lo più ispirata ai principi più estremi dell'ideologia marxista-leninista (o maoista) e talora avviatasi mediante il compimento di azioni criminali quali omicidi, gambizzazioni ed altri reati strumentali, massima delle quali fu quella culminata nel rapimento e nell'uccisione dell'on. Aldo Moro, eminente uomo politico democristiano che aveva cercato di favorire un'evoluzione della politica del suo partito verso forme di intesa con l'opposizione di sinistra, mentre l'altro apparve rivolto alla realizzazione di quella che fu chiamata la "strategia della tensione", determinata da sanguinosi attentati dinamitardi rivolti contro la popolazione e generalmente non rivendicati, ma chiaramente rivolti a promuovere forme di sovversione destinate a indirizzare l'opinione pubblica verso posizioni proprie di movimenti autoritari, in aperto contrasto con le posizioni proprie del costituzionalismo.

I movimenti del primo tipo furono pressoché completamente sgominati dall'azione repressiva della magistratura e della polizia, che portò, in seguito a regolari processi, alla condanna della maggior parte dei loro esponenti, mentre molto più difficile fu la repressione di quelli del secondo tipo, dei quali furono scoperti soltanto alcuni favoreggiatori o esecutori materiali. Quest'ultimo tipo di esiti fu quello cui rivolta altresì l'attività di organizzazioni segrete, quali la Loggia massonica "P2", che certamente perseguivano obiettivi dello stesso genere, ma della cui concreta attività si poté accertare assai meno, pur essendo certa la partecipazione ad essa di personaggi che occupavano importanti posizioni nelle istituzioni e nell'imprenditoria.

Su un piano nettamente diverso da quello in cui operarono questo tipo di organizzazioni, si sviluppò invece l'azione delle forze politiche volta a cercare di superare le difficoltà derivanti dall'impossibilità di realizzare, nella situazione che si era venuta a creare, qualunque forme di alternanza al governo di forze politiche diverse. Queste iniziative si tradussero in proposte di revisione costituzionale volte alla razionalizzazione della forma di governo e in altre correzioni da apportare al testo della Costituzione per renderlo più adeguato alle necessità che si erano venute manifestando. In questo spirito fu redatto il rapporto presentato nel 1985 dalla Commissione bicamerale, presieduta dall'on. Bozzi, che rimase peraltro completamente senza seguito.

Ed anche se le proposte in esso avanzate non avrebbero probabilmente potuto risolvere i gravi problemi del momento, il relativo insuccesso fa comprendere come, nonostante che l'instabilità delle istituzioni italiane fosse più apparente che reale, si manifestassero nel paese movimenti politici a carattere anti-costituzionale i quali esercitarono minacce di una certa gravità per il normale funzionamento della società, andando pericolosamente ad aggiungersi agli inconvenienti derivanti dalla presenza di organizzazioni criminali che spadroneggiavano in alcune regioni, nonché alla latente crisi di legalità, derivante da tradizioni profondamente radicate nella penisola e dalla diffusa arretratezza culturale. Cosicché questa sostanziale disattenzione della classe politica per le riforme istituzionali più ragionevoli non costituì certamente un buon segno.

Una prospettiva diversa fu tuttavia quella che ispirò una serie di proposte elaborate negli anni '70 soprattutto nell'ambito del Partito socialista, le quali contemplavano la trasformazione in senso presidenziale della forma di governo, muovendo dal presupposto che una "Grande Riforma" della Costituzione avrebbe potuto risolvere i problemi del momento ed in particolare quelli della "governabilità" e dell'"alternanza". Neppure queste proposte, che guardavano più al semi-presidenzialismo francese che al presidenzialismo americano, fecero tuttavia molta strada.

Un profondo rivolgimento si determinò invece, a partire dagli anni '90, per effetto di due referendum abrogativi i quali, attraverso un procedimento molto contorto e senza modificare esplicitamente la Costituzione, pervennero nel 1991 e nel 1993, a cambiare il sistema elettorale proporzionale che l'Assemblea costituente aveva presupposto, anche se non costituzionalizzato.

Questa evoluzione fu favorita dalla crescente disistima di cui la classe politica era ormai oggetto da parte dei cittadini e che raggiungerà di lì a poco il suo massimo livello a seguito delle inchieste penali che furono condotte negli anni che seguirono dalla magistratura milanese, le quali accertarono gravissime forme di responsabilità per fatti di corruzione e comportarono uno sconvolgimento degli schieramenti politici che si erano formati a partire dal secondo dopoguerra (su questo sconvolgimento produsse altresì effetti il crollo dell'Unione sovietica, che aveva costituito a lungo un mito, ispiratore della linea politica seguita dal Partito comunista).

Rimasti privi dei loro riferimenti tradizionali, gli elettori italiani si rivolsero sempre più spesso verso partiti nuovi, che non si ispiravano tanto ai principi del costituzionalismo, quanto a posizioni di tipo populista ed ai quali andarono sempre maggiori consensi. Le principali di esse furono quelle sostenute dalla Lega Nord, che raccolse tutta una serie di rivendicazioni localistiche diffuse nelle province lombarde e venete, e da "Forza Italia", fondata da un imprenditore già vicino al Partito socialista ed iscritto alla Loggia P2, il quale dette vita ad un "partito personale", il quale poté avvalersi del sostegno di gran parte dei *mass media* dei quali il suddetto era riuscito a conseguire il sostanziale controllo o addirittura la proprietà. Nella situazione di grande disorientamento che venne così a determinarsi, anche il piccolo partito neo-fascista, che era rimasto fin qui emarginato perché sostenitore di principi incompatibili con la Costituzione, poté conseguire una piena rilegittimazione, grazie anche a qualche cambiamento di nome (ma non di dirigenti) ed a qualche dichiarazione di fedeltà alla democrazia (e talora addirittura a qualche dichiarazione di antifascismo). Analoghi fatti di trasformismo si ebbero del resto, al livello di singoli, in frequenti esempi di socialisti o comunisti divenuti liberisti o di liberali divenuti papisti.

3. Le proposte di revisione della Costituzione.

Era logico che questa situazione determinasse nuove iniziative di revisione della Costituzione, le quali si fondarono dapprima sulle rivendicazioni di carattere liberista, di carattere federalista e di carattere presidenzialista.

Le prime nascevano dall'opinione secondo la quale il successo che le dottrine economiche di tipo liberista che si erano venute affermando nei paesi anglosassoni e nell'Unione europea avessero comportato la tacita caducazione di un testo come la Costituzione italiana che conteneva alcune aperture alla politica di programmazione e ad un assetto economico dirigista. Questa impostazione, che pure in un primo tempo aveva conseguito sorprendenti consensi anche sul piano dottrinale, fu tuttavia corretta a mano a mano che lo sviluppo dei fatti dimostrò che una tale incompatibilità era del tutto insussistente, dato che le indicazioni che la Costituzione dava circa la disciplina dei rapporti economici non erano così nette ed univoche da impedire l'applicazione di soluzioni diverse, entro i limiti derivanti dai principi fondamentali che la Costituzione stessa stabiliva. La stessa partecipazione dell'Italia all'Unione europea non aveva mai dato luogo a difficoltà di tal fatta, né simili difficoltà si annunciavano per l'avvenire.

La proposta federalista, che avrebbe dovuto razionalizzare e rafforzare l'ordinamento delle regioni e degli enti locali già previsto nel testo originale della Costituzione (e, per quanto riguarda le regioni, funzionante, seppur con molte difficoltà fin dal 1970) fu posta al centro del programma

riformatore della Lega Nord e recepì adesioni, più piuttosto tiepide, fra le altre forze politiche, per effetto delle quali è rimasta sul tappeto fino ai nostri giorni, conseguendo applicazioni fin qui soltanto molto parziali.

La proposta presidenzialista è stata anch'essa al centro dei progetti e dei dibattiti sviluppatasi fino ad oggi e, pur non conseguendo l'obiettivo di una esplicita revisione costituzionale ad essa ispirata, ha ottenuto di fatto varie forme di attuazione attraverso le riforme elettorali sopra ricordate ed attraverso una serie di modificazioni delle prassi. Benché infatti la maggior parte delle proposte di revisione che affrontavano questi problemi siano state abbandonate o siano state respinte dagli elettori, le norme costituzionali sull'assetto della forma di governo sono state tacitamente stravolte per effetto della drastica riduzione dei poteri del Parlamento, a favore dei poteri del Governo (grazie alla imponente dilatazione delle funzioni normative dell'esecutivo, nonché al ricorso alla tecnica dei maxi-emendamenti e ad altre forzature del diritto parlamentare), e degli stessi poteri degli elettori, a favore di quelli delle segreterie dei partiti (grazie all'utilizzo del sistema delle candidature bloccate), mentre progetti di ridimensionamento sono stati avanzati (con effetti finora soltanto parziali) per quanto riguarda i poteri delle Magistrature e mentre il controllo dei *mass media* da parte di Forza Italia è stato difeso con successo contro le censure di costituzionalità e di non conformità ai principi del diritto comunitario, pur formalmente accolte dalla Corte costituzionale e dagli organi dell'Unione europea. Così come è stata generalmente difesa con successo la persona del *leader* di tale partito contro le accuse di carattere penale mosse nei suoi confronti dagli organi del Pubblico ministero (per reati non qualificabili come politici, quali erano almeno in parte quelli imputati ai segretari dei partiti politici tradizionali), spesso facendosi ricorso all'istituto della prescrizione del reato, cui tale personaggio non ha mai ritenuto di rinunciare, come la legge italiana consente a chi voglia conseguire un proscioglimento pieno, e come sarebbe moralmente doveroso per una persona che aspiri a ricoprire cariche pubbliche.

Le principali vicende che hanno dato luogo a procedure formali tendenti alla revisione della Costituzione in questo periodo possono essere riassunte come segue. Una seconda commissione bicamerale costituita nel 1992-93 con la legge costituzionale 6 agosto 1993, n.1, formata principalmente da esponenti delle vecchie forze politiche successivamente dissoltesi, elaborò un progetto di legge costituzionale che modificava molti articoli della Costituzione per realizzare una forma di governo che tendenzialmente rafforzava il ruolo dell'esecutivo e quello delle Regioni, lasciando tuttavia immutate gran parte delle strutture fondamentali della Costituzione del 1947. Dopo lo scioglimento delle Camere del 1994, questo testo fu sostanzialmente abbandonato.

Nel 1997 venne formata, sulla base della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n.1, una terza Commissione bicamerale col compito di predisporre un progetto di riforma dell'intera seconda parte della Costituzione, la quale elaborò un progetto di riforma ispirato ai principi del presidenzialismo e del federalismo, che fu tuttavia abbandonato prima della votazione del plenum per il ritiro dell'adesione ad esso data da Forza Italia. Questa procedura, che vide l'attiva collaborazione di tutte le forze politiche, ebbe soprattutto la funzione di legittimare agli occhi dell'opinione pubblica il *leader* di questo partito, la cui affidabilità era stata seriamente compromessa dalla scoperta dei fatti penalmente perseguibili di cui si è detto poc'anzi. Una volta conseguito questo risultato, questi fece saltare l'accordo raggiunto (su proposte, invero, assai bislacche), allo scopo di tenersi le mani libere per il conseguimento di obiettivi a lui più favorevoli.

Nella fase finale della XIII legislatura (1996-2001), il Governo di centro-sinistra presieduto da Giuliano Amato ottenne dal Parlamento l'approvazione di un testo di riforma del titolo V della Costituzione, in materia di ordinamento regionale, che rafforzava il sistema delle autonomie territoriali, seppure prevalentemente con enunciazioni di principio, bisognose di attuazione e di interpretazione. Il testo approvato dalle Camere fu sottoposto a referendum ex art.138, Cost., a richiesta tanto della maggioranza che l'aveva approvato con un lieve scarto di voti, quanto dell'opposizione che ufficialmente chiedeva una riforma più avanzata in senso federalista, e, approvato dalla maggioranza degli elettori, divenne la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, che appunto modificò molti articoli del titolo V della Costituzione. L'approvazione di un testo assai

confuso e incoerente, con una maggioranza parlamentare risicata, non ottenne i risultati politici che verosimilmente si proponeva (cioè di recuperare la Lega Nord all'alleanza di centro-sinistra), né altrimenti giuocò a favore dei suoi artefici nelle elezioni del 2001. Né può dirsi che esso abbia realmente migliorato il testo della Costituzione, quale ora risulta dalle modifiche da esso introdotte.

Nel corso della XIV legislatura (2001-2006), infine, la maggioranza di centro-destra ottenne dalle Camere l'approvazione di un progetto di legge di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione, a norma dell'art.138, Cost. Sottoposto a referendum costituzionale a richiesta dell'opposizione, questo testo fu respinto dagli elettori con una maggioranza di oltre il 60% dei votanti il 25 e 26 giugno 2006 e questa votazione sembrò affossare definitivamente l'idea della "Grande Riforma Costituzionale" come strumento di effettiva trasformazione della vita politica italiana. Questo referendum apparve come una conferma di quello del 2 giugno 1946, che aveva portato alla scelta repubblicana e all'elezione dell'Assemblea costituente che elaborò la Costituzione tuttora in vigore.

Nella XV legislatura (2006-2008), la maggioranza di centro sinistra, che aveva nel suo programma elettorale la "messa in sicurezza" della Costituzione mediante elevazione delle maggioranze richieste per la sua modifica, ha rinunciato ad ogni serio tentativo di dare attuazione a questo punto programmatico e si è continuato a discutere dei problemi già inutilmente affrontati nei quindici anni precedenti. Nel finale della legislatura, la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha approvato tuttavia un progetto tendente a raccogliere le proposte in tema di superamento del bicameralismo, di forma di governo e di ordinamento regionale sui quali è parso possibile ottenere il consenso di tutte le forze politiche. L'apprezzamento per questo testo è stato spesso confermato da molti, ma nessuno sembra realmente intenzionato a passare dalle parole ai fatti.

Per contro, dopo lo schiacciante successo riportato dalla Destra nelle elezioni del 2006, sono aumentate le "modificazioni tacite" della Costituzione mediante le quali il Governo da essa formato cerca sistematicamente di ampliare i suoi poteri, sia nei confronti del Parlamento, sia nei confronti del Presidente della Repubblica (in attesa di conquistare anche questa carica, il che parrebbe ormai quasi scontato, ove se ne determinasse la vacanza). Nel corso di questo periodo, inoltre, sono aumentati gli annunci di future riforme destinate a mettere in riga gli organi di garanzia e sono divenuti sempre più frequenti atti del Presidente del Consiglio i quali appaiono espressione di un modo di gestire i suoi poteri come se essi costituissero espressione di un potere esclusivamente personale. Ciò risulta particolarmente evidente dai sistemi di votazione adottati in Parlamento, dalla velocità con cui i provvedimenti governativi sono adottati dal Consiglio dei ministri e dal disprezzo col quale sono sistematicamente trattate, dal *leader* e dai suoi portavoce, le manifestazioni dell'indirizzo politico dell'Opposizione. E' pertanto in corso un mutamento della forma di governo senza revisione esplicita della Costituzione, di portata analoga a quello che si ebbe nei confronti dello Statuto albertino, ma di segno diametralmente opposto.

Non sembra perciò senza ragione che alcuni osservatori ritengano che l'adesione ai principi del costituzionalismo in Italia, che sembrava pienamente conseguita con l'approvazione della Costituzione, il 22 dicembre 1947 e con i due referendum del 2 giugno 1946 e del 26 giugno 2006, sia ancora una volta in discussione.

4. La Costituzione italiana e la Costituzione europea.

Con una serie di trattati internazionali, primo dei quali fu quello, firmato a Parigi il 18 aprile 1951, che istituì la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, lo Stato italiano partecipò alla creazione di tre organizzazioni internazionali, operanti soprattutto nel campo dei rapporti economici e sociali, i quali esercitarono un'importante funzione per l'integrazione e lo sviluppo comune e, conseguentemente, per la salvaguardia della pace in Europa. Ai primi sei stati fondatori se ne unirono successivamente molti altri, cosicché oggi ventisette paesi europei aderiscono all'organizzazione unificata che ha assunto la denominazione di Unione europea.

Questa istituzione presenta alcune caratteristiche che la distinguono dalle normali organizzazioni internazionali soprattutto perché essa dispone di poteri normativi per molti versi simili a quelli propri dei legislatori statali, in quanto direttamente dotati, in un'ampia serie di casi, di efficacia vincolante per i soggetti che operano sul territorio degli Stati membri, nonché per i cittadini di questi, senza bisogno di alcun atto di recepimento. Essa dispone inoltre di poteri giurisdizionali esercitati dalla Corte di Giustizia che a sede a Lussemburgo (e da altri giudici "comunitari", inclusi in essi i giudici statali nei casi in cui applicano il diritto comunitario), i quali decidono controversie fra gli Stati membri e l'Unione, nonché in certi casi anche fra i cittadini dell'Unione o fra questi e l'Unione, con effetti simili a quelli dei giudici statali. Si è determinato così un parziale trasferimento di talune funzioni sovrane dagli Stati membri all'Unione europea, che la giurisprudenza ha ritenuto compatibile con quanto previsto dall'art.11 della Costituzione italiana (e dalle analoghe regole costituzionali vigenti negli altri Stati membri).

L'integrazione degli ordinamenti giuridici degli Stati con l'ordinamento giuridico dell'Unione, che deriva da queste regole, ha determinato tuttavia una serie di problemi che sono risultati per certi versi simili a quelli che si pongono, nell'ambito degli Stati federali o regionali, fra gli atti della struttura centrale e quelli degli stati membri di una federazione o delle regioni, specialmente dal momento che la Corte di Giustizia ha adottato un indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, in caso di contrasto fra il "diritto comunitario" e il diritto interno degli Stati deve essere il primo a prevalere.

Non è ovviamente il caso di esaminare qui tutti i complessi problemi cui questa evoluzione del diritto europeo ha dato luogo, ma ben si comprende come si sia aperto un dibattito circa la possibilità di considerare l'Unione come uno Stato federale e, in particolare, circa la possibilità di parlare di una "Costituzione" dell'Unione europea che attui, anche nell'ambito dell'Unione stessa, i principi del costituzionalismo, così come avvenuto fin qui nell'ambito del diritto degli Stati membri.

Motivi di contrasto sono sorti tuttavia in dipendenza del fatto che di Costituzione europea si può parlare in due significati distinti, a seconda che si abbia riguardo alla nozione di costituzione in base alla quale con essa si indica l'assetto organizzativo fondamentale di un ordinamento giuridico, indipendentemente dal fatto che esso corrisponda o meno ad un determinato tipo di assetto (ad esempio, democratico oppure autoritario), oppure che si intenda come "costituzionale" soltanto un assetto organizzativo quale quello richiesto perché esso possa essere considerato compatibile con i principi del "costituzionalismo" quali sono stati individuati con riferimento agli Stati.

Ovviamente, nulla impedisce che si parli di costituzione nel primo significato della parola (e così è stato fatto talora, in dottrina e in giurisprudenza, prima che la questione della possibilità di redigere una "Costituzione europea" cominciasse a porsi in concreto), ma nulla impedisce neppure che una diversità di opinioni si manifesti, nell'opinione pubblica dei vari paesi appartenenti all'Unione, circa l'opportunità che essa si dia (o riconosca di avere) una costituzione la quale configuri l'Unione stessa come una istituzione più o meno simile ad uno Stato federale, con i corrispondenti vincoli per gli Stati membri e per i cittadini di questi.

Nel dibattito che si è sviluppato a questo proposito negli ultimi anni del XX secolo e che è successivamente proseguito fino ai nostri giorni, si è manifestata una tendenza favorevole alla trasformazione dell'Unione in uno Stato federale (cioè negli "Stati Uniti d'Europa", già ipotizzati fin dal XIX secolo e, assunti ad obiettivo di un programma politico per molti versi allineato a quello del costituzionalismo, in particolare dal Movimento federalista europeo, fondato da Altiero Spinelli il 28 agosto 1943 sulla base del "Manifesto di Ventotene" del 1941) ed una tendenza a limitare invece l'attività dell'Unione europea ai compiti, di natura prevalentemente economica, ad essa assegnati dai trattati istitutivi (c.d. orientamento "euroscettico", prevalente soprattutto in Gran Bretagna e negli altri paesi del Nord Europa). Fra queste posizioni estreme, se ne collocano altre, variamente intermedie e comunque favorevoli ad un potenziamento delle istituzioni comunitarie che consentano un incremento del ruolo politico dell'Unione, del quale si avverte il bisogno soprattutto dopo la dissoluzione dell'Unione sovietica.

In concreto, un'iniziativa tendente all'inserimento nell'ordinamento comunitario di un sistema di tutela dei diritti della persona umana almeno equivalente a quello previsto dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed operante nell'ambito del Consiglio d'Europa (che è un'organizzazione internazionale distinta dall'Unione europea), alla quale tutti gli stati membri dell'Unione europea attualmente aderiscono, insieme con altri, ed in base alla quale funziona la Corte europea dei diritti dell'uomo che ha sede in Strasburgo, fu oggetto di un parere della Corte di Giustizia dell'Unione europea secondo il quale tale eventuale adesione non era possibile perché non rientrante fra i compiti assegnati all'Unione dai trattati istitutivi. A seguito di ciò, per colmare la lacuna che ne derivava, fu deliberata dagli organi dell'Unione la redazione di una "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" ad opera di una "Convenzione" appositamente convocata ed il testo da questa elaborato fu altresì approvato con il Trattato di Nizza del dicembre 2000, che tuttavia rinviò ad un atto successivo ogni decisione circa l'entrata in vigore della Carta stessa.

La Carta costituiva peraltro, potenzialmente, la parte di una Costituzione dell'Unione relativa alla tutela dei diritti, alla quale bastava aggiungere una parte dedicata all'organizzazione (che, in realtà già poteva ricavarsi dai trattati in vigore) per avere un testo completo. In vista di ciò, fu deciso (con la Dichiarazione "sul futuro dell'Unione europea", adottata dal Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001) di convocare una seconda "Convenzione" col compito di realizzare un testo siffatto. In tale dichiarazione si disse anche (usando per la prima volta, in un documento ufficiale di questo genere, la parola "costituzione") che "si pone il quesito se questa semplificazione e questo riordino non debbano portare, a termine, all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale".

La Convenzione così formata elaborò un elefantiaco documento comprendente (come parte II) la Carta dei diritti e (come parte III) le principali disposizioni dei trattati riguardanti le competenze normative, esecutive e giurisdizionali dell'Unione, mentre nelle parti I e IV vennero incluse, con poche modifiche soprattutto tendenti ad esprimere in modo più coerente con il diritto comunitario vigente le disposizioni di carattere generale (potremmo dire, le disposizioni di carattere costituzionale in senso stretto) sulla natura e gli obiettivi dell'Unione e sulla entrata in vigore e la eventuale revisione del documento.

In tal modo essa dava una risposta sostanzialmente affermativa al quesito posto dalla Dichiarazione di Laeken, pur mantenendo al testo, dal punto di vista giuridico, l'assetto normalmente proprio di un trattato internazionale (e pertanto esso veniva denominato "trattato-costituzione"). Con qualche modifica, il trattato veniva quindi approvato all'unanimità a Roma il 18 giugno 2004, in attesa che tutti gli Stati membri provvedessero alla sua ratifica nelle forme previste dal loro diritto interno, giusta l'art.IV-447 del trattato stesso.

Molti degli Stati membri provvidero alla ratifica mediante un atto parlamentare, ma alcuni scelsero invece di sottoporla a referendum popolare. Fra questi la Francia e l'Olanda, ove l'esito della votazione popolare fu contrario alla ratifica, determinando così l'interruzione della procedura di ratifica del trattato-costituzione. In realtà, il voto francese era stato determinato, oltre che da varie incisive ragioni di politica meramente interna, dalla convergenza sul voto negativo delle correnti della Destra nazionalista (che erano sempre state contrarie alle cessioni di sovranità implicite nel processo di unificazione europea) e di quelle della Sinistra radicale (che sostenevano la necessità di un'organizzazione comunitaria che desse maggiore spazio alle procedure democratiche e alla tutela dei diritti sociali), cioè di due tendenze che muovevano da posizione largamente opposte e nessuna delle quali avrebbe mai potuto conseguire da sola la maggioranza. Ma ciò non impedì, ovviamente, che tale voto avesse i suoi effetti.

L'intervento del voto popolare francese e olandese aveva, tra l'altro, praticamente evitato agli stati maggiormente "euroscettici" di doversi pronunciare anch'essi e non ha impedito la ricerca di una soluzione conciliativa. Questa è consistita nell'abbandono del testo elaborato dalla seconda Convenzione e nell'approvazione di un testo modificato (denominato "Trattato di Lisbona"), il quale conserva la struttura del precedente documento, salvo correggerlo mediante la modificazione

di tutti i passi nei quali si faceva uso del termine “costituzione”, o di altri da questo derivati, nei quali tale termine è stato sostituito con il termine “trattato”, e salvo introdurre qualche altro emendamento tendente soprattutto a riaffermare che l’Unione europea ha una competenza limitata alle materie ad esse specificamente attribuite dai trattati e, soprattutto che essa non può in nessun modo essere considerata uno Stato (federale), anziché una semplice organizzazione internazionale di Stati sovrani. E’ da notare, tuttavia, che queste modificazioni non hanno modificato quasi in nulla quanto risultava dal diritto comunitario vigente prima dell’inizio di questa vicenda.

Anche il nuovo Trattato è stato approvato all’unanimità a Lisbona il 13 dicembre 2007 dal Consiglio europeo, e siamo in attesa che tutti gli stati membri provvedano alla sua ratifica nelle forme previste dal loro diritto interno. Il 12 giugno 2008, però, gli elettori irlandesi, cui la questione era stata sottoposta a norma della loro Costituzione, si sono pronunciati contro di esso; sono pertanto in corso trattative per valutare se ciò comporterà l’uscita dell’Eire dall’Unione o se si ricorrerà a qualche altra soluzione che consenta di superare il voto popolare. Considerato che l’Irlanda è uno dei paesi che maggiormente hanno beneficiato degli aiuti comunitari, questa seconda ipotesi pare di più probabile verificaione.

Se il Trattato di Lisbona verrà ratificato da tutti gli Stati, il diritto comunitario subirà le modifiche in esso stabilite, le quali realizzeranno un certo rafforzamento delle istituzioni dell’Unione, pur esprimendo un’indicazione di massima di segno contrario alla “costituzionalizzazione” di esse e riaffermando per contro la struttura di organizzazione internazionale (sia pure con le particolarità sopra segnalate) che era quella inizialmente propria delle tre Comunità.

Se invece la procedura si concluderà senza un risultato di questo genere, dal punto di vista giuridico il diritto comunitario resterà immutato, ma sul piano politico ne deriverà un insuccesso dell’Unione che potrà ripercuotersi negativamente sul suo avvenire (ma questa ripercussione negativa potrà consistere anche soltanto nella perdita di un’occasione favorevole e del tempo relativo, qualora altri fattori dovessero esercitare una spinta per un rilancio del processo di rafforzamento delle istituzioni comunitarie, come appare per certi versi probabile).

Ed anche la “costituzionalizzazione” dell’Unione europea, che certamente ha subito una frenata per effetto di queste vicende, non potrà non riprendere il suo cammino, se la corrispondente evoluzione del diritto degli Stati membri non subirà sviluppi tali da rimetterne in discussione le linee più qualificanti. Resterà tuttavia probabilmente confermato che, quand’anche le tecniche della democrazia conseguano, a livello europeo, un forte incremento, non per questo l’avvicinamento delle identità culturali degli Stati membri potrà essere conseguito a breve o a lungo termine. Ma probabilmente un obiettivo di questo genere non rientra, né sarebbe giusto cercare di farlo rientrare, fra gli scopi del processo di unificazione dell’Europa.

Riferimenti

Sugli argomenti di cui si occupa questa relazione, oltre ai riferimenti indicati in calce allo scritto di Fioravanti presentato a questo stesso convegno ed oltre ai manuali di diritto costituzionale, di diritto costituzionale comparato, istituzioni di diritto pubblico e diritto comunitario ed alle opere in essi indicate, si possono segnalare, fra i lavori più recenti, anche i seguenti:

sulla rappresentanza politica, Gaetano AZZARITI jr., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, relazione presentata al convegno di Alessandria dell’Associazione italiana dei costituzionalisti del 17-18 ottobre 2008 (<http://www.constituzionalismo.it/articolo.asp?id=294>); F.BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000; F.CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997; A.PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998;

sulla nozione di governabilità, S.TROILO, *Alla ricerca della governabilità*, Cedam, Padova, 1996;

sulla storia costituzionale italiana, G.SAREDO (a cura di), *Codice costituzionale del Regno d’Italia*, Utet, Torino, 2^a edizione, 1893; U.ALLEGRETTI, *Profili di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1989; A.PIZZORUSSO, *La Costituzione italiana: come uscire dalla crisi?*, in *Aggiornamenti sociali*, 2006, p.103 ss.;

sull'attuazione della Costituzione, S.BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004;

sulla revisione della Costituzione, A.PIZZORUSSO, *Le stagioni della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione, sub Disp.trans.fin., Leggi cost. e di rev.cost. (1948-1993)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice de "Il Foro italiano", 1995, pag.XXXI ss.; ID., *Postfazione*, in *Id., sub Leggi cost. e di rev.cost. (1994-2005)*, Id., 2006, pag.493 ss.; S.GAMBINO, G.D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffrè Milano, 2007 ed ivi ulteriori indicazioni;

sui problemi della Costituzione europea, G.GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, Bari-Roma, 1996, e successive edizioni; M.CARTABIA, J.H.H.WEILER, *L'Italia in Europa, Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000; C.PINELLI, *Il momento della scrittura*, Il Mulino, Bologna, 2002; G.ZAGREBELSY (a cura di), *Diritto e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Bari-Roma, 2003; R.BIN, P.CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2005, ed altre opere ivi citate.